

41849

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT POLİTİKASI ANA BİLİM ADALI

**TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI FARKLILIKLAR:
DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGELERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Danışman
Doç. Dr. Yusuf TUNA

Hazırlayan
Muzaffer KOÇ
10454

İstanbul 1995

İÇİNDEKİLER

İçindekiler.....	i
Tablolar.. ..	xi
Şekiller	xv
Grafik	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÖLGELERARASI DENGESİZLİKLER VE SEBEPLERİ

1 - BÖLGE VE BÖLGELERARASI DENGESİZLİK KAVRAMI.....	7
1.1 BÖLGE KAVRAM VE ÇEŞİTLERİ.....	7
1.1.1 Bölge Tanımı	7
1.1.2 Bölge Çeşitleri	8
1.1.2.1 Ekonomik Yapıya Göre.....	8
1 1 2 1 1 Homojen Bölge	8
1 1 2 1 2 Polarize Bölge	10
1 1 2 1 3 Plan Bölge	12
1.1.2.2 Ekonomik Gelişme Seviyesine Göre.....	13
1 1 2 2 1 Gelişmiş Bölge	14
1 1 2 2 2 Az Gelişmiş Bölge	14
1.2 BÖLGELERARASI DENGESİZLİK VE ÇEŞİTLERİ.....	16
1.2.1 Bölgelerarası Dengesizliğin Anlamı	16
1.2.2 Bölgelerarası Dengesizliğin Kriterleri.....	17
1.2.2.1 Nüfus Dağılımı ve Şehirleşme	18

1.2.2.2 Sinai Faaliyetlerin Dağılımı.....	18
1.2.2.3 Kamu Hizmet Yatırımlarının Dağılımı.....	18
1.2.2.4 İşgücü Dağılımı	19
1.2.2.5 Gelir Dağılımı	19
1.2.3 Bölgelerarası Dengesizlik Çeşitleri.....	19
1.2.3.1 Tabii ve Coğrafi Dengesizlik	19
1.2.3.2 İktisadi ve Fonksiyonel Dengesizlik.....	20
1.2.3.3 Sosyal ve Kültürel Dengesizlik	20
2 - BÖLGELERARASI DENGESİZLİKLERİN SEBEPLERİ	21
2.1 TARİHİ SEBEPLER.....	21
2.1.1 Sanayi Devriminden Önceki Dönem	21
2.1.2 Sanayi Devrimi	22
2.1.2.1 Eski Teknik Evresi (Birinci Sanayi Devrimi).....	23
2.1.2.2 Yeni Teknik Evresi (İkinci Sanayi Devrimi).....	23
2.1.3 Enformasyon Devri (Bilgi Toplumu)	24
2.2 GELİŞEN BÖLGENİN BÖLGELERARASI DENGESİZLİKLERE ETKİSİ	24
2.2.1 Gelişmeyi Durdurucu Etkiler.....	24
2.2.1.1 Aktif Eleman Göçü	25
2.2.1.2 Kapital Transferi	25
2.2.1.3 Durgun Bölgelerdeki Geleneksel Sanayiinin Çökmesi	25
2.2.2 Gelişmeyi Sağlayıcı Etkiler	26

2.3 İŞLETMELERİN KURULUŞLARINI ETKİLEYEN	
FAKTÖRLER	27
2.3.1 Taşıma Harcamaları	27
2.3.1.1 Hammaddeye Yönelik İşletmeler	28
2.3.1.2 Enerji Kaynağına Yönelik İşletmeler	29
2.3.1.3 Pazara Yönelik İşletmeler	30
2.3.1.4 Serbest İşletmeler	30
2.3.2 Dışsal Ekonomiler	31
2.3.2.1 Diğer İşletmelerin Faaliyetleri Sonucu	
Sağlanan Dışsal Ekonomiler	32
2 3 2 1 1 Yarı İşlenmiş Mamul	
Sağlama	32
2 3 2 1 2 Kalifiye Eleman Sağlama	33
2 3 2 1 3 Pazarlama Avantajları	
Sağlama	34
2 3 2 1 4 Satın Alınan Hizmetler	34
2.3.2.1 Kamusal Faaliyetler Sonucu Sağlanan	
Dışsal Ekonomiler	35
2 3 2 1 1 Altyapı Hizmetleri	35
2 3 2 1.2 Mahalli Vergi ve Teşvik	
Önlemleri	37
2.3.2.3 Olumsuz Dışsal Ekonomiler	37
2.3.3 Diğer Faktörler	38
2.3.3.1 İklim	38
2.3.3.2 Askeri Tehlike	38
3 - BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN SORUNLARI	39

3.1 GERİ KALMIŞ BÖLGE SORUNLARI.....	39
3.1.1 Üretim Faktörlerinin Eksik Kullanımı Sorunu	40
3.1.2 Üretim Faktörlerin Sektörler Arasında Optimal Dağılımının Bozulması.....	40
3.1.3 Bölgesel Dengesizliğin Sosyo-politik Sakıncaları	41
3.2 AŞIRI KALABALIK BÖLGELERİN SORUNLARI	41
3.2.1 Kır-kent Dengesinin Bozulması.....	42
3.2.2 Çevre Kirlenmesi	43

İKİNCİ BÖLÜM

BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR, AMAÇLARI ve ARAÇLARI

1 - BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR	45
1.1 BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALARIN AMAÇLARI	45
1.1.1 Temel İlkeler	45
1.1.1.1 Sosyal Fayda İlkesi.....	46
1.1.1.2 Kalkınma kutbu İlkesi	47
1.1.1.3 Halkın Katılımı İlkesi.....	48
1.1.2 Bölgelerarası Farklılıkları Azaltıcı Politikaların Amaçları	49
1.1.2.1 Nüfusun Ülke İçinde Rasyonel Dağılımı	50
1.1.2.2 Geri Kalmış Bölgelerin Ekonomik ve Sosyal Kalkınması	51

1.2 BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI	
POLİTİKALARIN ARAÇLARI	53
1.2.1 Teşvik Tedbirleri.....	54
1.2.1.1 Teşvik Tedbirlerinin Çeşitleri	55
1 2 1 1 1 Vergisel Avantajlar	55
1 2 1 1 2 Kredi Avantajları	56
1 2 1 1 3 Diğer Mali avantajları	56
1 2 1 1 4 Devlet Garantisi, Kamu	
İhalelerinde Öncelik.....	56
1 2 1 1 5 Organize Sanayi Bölgeleri.....	57
1.2.1.2 Teşvik Tedbirlerin Yararlanması	
Konusunda Başvurulan Yöntemleri	57
1.2.1.3 Teşvik Tedbirlerinin Etkinliği.....	57
1.2.2 Kamu Yatırımları.....	59
1.2.2.1 Üretken Kamu Yatırımları	59
1.2.2.2 Altyapı Yatırımları	59
1 2 2 2 1 Altyapı Yatırımlarının	
Özellikleri.....	60
1.2.3 Yerel Yönetimleri Güçlendirme ve Bölgesel	
Sorunlara Adaptasyonu	63
1.2.4 Büyük Metropolitenlerin Gelişmesinin	
Sınırlandırılması.....	66
1.2.1.1 Nüfusun Kırdaki Tutulması	67
1.2.1.2 Metropoliten Bölgedeki Faaliyetlerin	
Bir Kısımının Geri Bölgelere Transferi.....	68
1.2.1.3 Büyük Kentlerin Nüfusunun, Uydu	
Kent ve Yeni Kentler Oluşturularak Dağıtılması	68
1.3 KALKINMA KUTBU.....	69
1.3.1 Tarım	69

1.3.2 Kutuplaşma Mekanizması	71
1.3.3 Kutuplaşmanın Bölge Üzerindeki Etkileri.....	71
1.3.3.1 Demografik Plandaki Etkiler	72
1.3.3.2 Sosyal Plandaki Etkiler.....	72
1.3.3.3 Ekonomik Plandaki Etkiler.....	72
1.4 BAZI ÜLKELERDE UYGULANAN BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR	73
1.4.1 ABD Tennessee Vadisi'ni Kalkındırma Politikası.....	73
1.4.2 İtalya'da Güney İtalya'yı Kalkındırma Politikası.....	75
1.4.3 Fransa'da Bölgesel Kalkınma.....	77
1.4.4 İngiltere'de Bölgesel Kalkınma Politikası	78
1.4.5 Federal Almanya'da Bölgesel Kalkınma.....	81
1.4.6 Japonya'da Bölgesel Kalkınma.....	82
1.4.7 İsviçre'de Bölgesel Kalkınma	83

III - BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI FARKLILIKLAR

1- TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI FARKLILIKLAR ORTAYA ÇIKIŞ SEBEPLERİ	85
1.1 COĞRAFİ SEBEPLER.....	85
1.2.TARİHSEL NEDENLER	88
1.2.1 Osmanlı Devleti Dönemi.....	88
1.2.1.1 - 1915 - 1923 Yılları	92
1.2.2 Cumhuriyet Dönemi.....	102

1.2.2.1- 1923-1950 Yılları Arasındaki Dönem (Devletçilik Dönemi)	102
1.2.2.2 - 1950-1960 Yılları arası Dönem (Liberal Dönem)	109
1.2.2.3 1960 Sonrası Planlı Dönem.....	112
1 2 2 3 1 I. BYKP (1963-1967)	113
1 2 2 3 2 II. BYKP (1968-1972).....	118
1 2 2 3 3 III. BYKP (1973 -1977)	122
1 2 2 3 1 IV. BYKP (1979-1983)	123
1 2 2 3 5 V. BYKP (1985-1989).....	126
1 2 2 3 6 VI. BYKP (1990-1994)	129
1 2 2 3 7 1995 Yılında Bölgesel Kalkınma Çalışmaları	133
2 - TÜRKİYEDE UYGULAN BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR.....	134
2.1. TEŞVİK TEDBİRLERİ	134
2.1.1 Genel Teşvik Tedbirleri.....	135
2.1.2 Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Uygulanan Teşvik Tedbirleri	136
2.1.2.1 Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Belirlenmesi	136
2.1.2.2 Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Uygulanan Teşvik Tedbirleri.....	137
2.1.1.3 Teşvik Belgesi Almış Projelerin Bölgesel Dağılımı.....	140
2.2 KAMU YATIRIMLARI	144
2.2.1 I - IV. Plan Dönemleri	144

2.2.1.1 I. BYKP Dönemi.....	145
2.2.1.2 II BYKP.....	147
2.2.1.3 III. BYKP	149
2.2.1.4 IV. BYKP	152
2.2.1.5 Türkiye'de Bölgesel Yapının Belirgin Özellikleri: I-IV Plan Dönemleri.....	154
2.2.1.6 Kamu Yatırımlarının Kalkınma Planlarında yer alan Politikaların Tutarlılığı (I-IV Plan Dönemleri)	156
2.2.2 V - VI Plan Dönemleri.....	158
2.3 YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ VE BÖLGESEL	159
SORUNLARA ADAPTASYONU.....	160
2.3.1 Türkiye'de Bugünkü Merkezi ve Yerel Yönetimin Yapısı	161
2.3.1.1 Merkezden Yönetim Örgütleri ya da Merkezi Yönetimin Taşra Örgütleri.....	161
2.3.1.2 Yerinden Yönetim Örgütleri ya da Mahalli İdareler.....	161
2.3.1.3 Türkiye'de Merkezi Yönetiminin Bugünkü Bölgesel Kuruluşları	162
2.3.2. Yerel ve Bölgesel Yönetimin Personel ve Mali İmkanları	163
2.3.2.1 Personel Sorunları	163
2.3.2.1 Mali imkan ve Kaynaklar.....	164
2.4 BÜYÜK METROPOLLERİN GELİŞMESİNİN SINIRLANDIRILMASI.....	164
2.4.1. Nüfusun Kırdan Tutulması.....	164

2.4.2. Metropoliten bölgedeki faaliyetlerin bir kısmının geri bölgelere transferi	166
2.4.3 Uydu Kent ve Yeni Kentler Oluşturulması.....	166
3- TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI PROJELER.....	167
3.1. PLANLI DÖNEMDE GERÇEKLEŞTİRİLEN BÖLGESEL PLANLAMA DENEMELERİ.....	167
3.1.1 Antalya Bölgesi Projesi	168
3.1.2 Marmara Bölgesi Projesi	168
3.1.3 Zonguldak Bölgesi Projesi	169
3.1.4 Çukurova Bölgesi Projesi.....	170
3.1.5 Keban Projesi.....	171
3.1.6 Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)	172
3.1.6.1. Güneydoğu Anadolu Projesinin Doğuşu ve nitelikleri	172
3.1.6.2 Güneydoğu Anadolu Bölgesi Projesi'nin Gereği	173
3.2 PLANLI DÖNEMDE GERÇEKLEŞTİRİLEN KIRSAL KALKINMA PROJELERİ	175
3.2.1 Tamamlanmış Olan Kırsal Kalkınma Projeleri.....	176
3.2.1.1 Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi.....	176
3.2.1.1 Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi	177
3.2.2 Devam Etmekte Olan Kırsal Kalkınma projeleri	177
3.2.2.1 Bingöl - Muş Kırsal Kalkınma Projesi	177
3.2.2.2 Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi.....	178

3.2.3 Hazırlık Aşamasında Olan Projeler.....	178
--	-----

3.2.3.1 Erzincan Sivas Kırsal Kalkınma Projesi	178
--	-----

IV BÖLÜM

GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'NİN DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGELERİNİN DİĞER BÖLGELERLE KARŞILAŞTIRILMASI

1 - GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'NİN DOĞU ve GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGELERİNİN DİĞER BÖLGELERLE KARŞILAŞTIRILMASI	180
1.1 DEMOGRAFİK DURUM.....	182
1.2 ŞEHİRLEŞME	184
1.3 ENDÜSTRİYEL YAPI.....	188
1.4 TARIMSAL YAPI.....	192
1.5 ULAŞIM	194
1.6 İÇME SUYU.....	195
1.7 ELEKTRİFİKASYON ve TELEFON	196
1.8 GELİR DAĞILIMI	197
1. 9 BANKA MEVDUATLARI	203
1.10 SAĞLIK HİZMETLERİ.....	205
1. 11 EĞİTİM HİZMETLERİ	209
1. 12 KAMU HİZMETLERİ.....	215
2 - DOĞU SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....	216
2.1 EKONOMİK SORUNLAR VE ÇÖZÜMLER:	217
2.1.1 Teşvik ve Teşvik Sistemleri.....	218
2.1.2. Tarım, Sanayi ve Ticaret.....	221
SONUÇ	226
KAYNAKLAR.....	233

TABLolar

Tablo 1: Mısak-ı Milli Sınırları İçerisindeki Nüfusun İllere Göre Dağılımı.....	93
Tablo 2 : 1920'lerde Başlıca Anadolu Kentlerin Nüfusu (Şehir Merkezleri).....	93
Tablo 3 : Anadolu Toprakların İşletme Büyüklüğü Açısından Bölgelere Göre Dağılımı	95
Tablo 4 : Ekili Arazinin Dağılımı	96
Tablo 5 : Ekili Arazinin Kullanımına Göre Dağılımı (Hektar)	97
Tablo 6 : Tarım Gelirinin Bölge Geliri İçerisindeki Payı, 1914.	97
Tablo 7 : Sanayi İşyerlerinin Ekonomik Faaliyet Kollarına Göre Bölgesel Dağılımı	99
Tablo 8 : Milli Mücadele Başlarken Maden İmtiyazların Bölgelere Göre Dağılımı	99
Tablo 9 : Osmanlı İmparatorluğunda Km ² 'ye Düşen Kamu Gelir ve Harcamaların İllere Göre (Bölgelere)Dağılımı (1911-1912 mali yılı).....	100
Tablo 10 : Milli Gelirin Bölgelere Göre Dağılımı (Milyon Kuruş).....	101
Tablo 11 : Osmanlı İmparatorluğunun Son Yıllarında Kişi Başına Düşen Milli Gelir	101
Tablo 12 : Sinai İşletmelerin Coğrafi Dağılımının Seyri	105
Tablo 13 : Birinci Beş Yıllık Sanayi Planında Kurulması Öngörülen Sanayi Tesisleri ve Yöresel Dağılımı	107
Tablo 14 : Bazı Kentlerin Büyüme İndeksi, 1950, 1960 (1940=100).....	107
Tablo 15 : İllerin Gelişme Düzeylerini Yansıtan İndeks	108
Tablo 16 : Sinai İşletmelerin Coğrafi Dağılımının Seyri	112

Tablo 17: Yatırım Teşvik Belgelerine Bölgeler İtibariyle Yüzde Dağılımı (1972-1982).....	141
Tablo 18: Yatırım Teşvik Belgelerine Bölgeler İtibariyle Yüzde Dağılımı (1987-92).....	143
Tablo 19 : Bölgeler İtibariyle Kişi Başına Toplam Yatırım ve İndeksi.....	147
Tablo 20 : I-IV Ulaştırma Sektöründe Kişi başına Düşen Kamu Yatırımlarının Türkiye Ortalamasına Göre Büyüklüğü.....	148
Tablo 21 : I-IV BYKP Eğitim Sektöründe Kişi başına Düşen Kamu Yatırımlarının Türkiye Ortalamasına Göre Büyüklüğü.....	150
Tablo 22 : I - IV BYKP Sağlık Sektöründe Kişi başına Düşen Kamu Yatırımlarının Türkiye Ortalamasına Göre Büyüklüğü.....	153
Tablo 23: Kişi Başına Kamu Yatırım Harcamalar İndeksi (1983-92).....	159
Tablo 24 : Doğu ve Güneydoğu Anadolu ve Kalkınmada Öncelikli Yöreler.....	181
Tablo 25 : Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile KÖY'lerin Nüfus ve Yüzölçümünün Türkiye'deki Payları ve Nüfus Yoğunlukları (1990)	182
Tablo 26 : Ülkemizde Nüfus Seyri ve Nüfus Artış Hızı (binde).....	182
Tablo 27 : Bölgeler İtibariyle Net Göç ve Net Göç Oranı	183
Tablo 28 : 1970-1985 Yılları Arasındaki Göç Durumu (İller)	184
Tablo 29 : Coğrafi Bölgelere Göre Şehirleşme Oranı	185
Tablo 30: Sayılarına Göre Kentsel Nüfusun Bölgesel Dağılımı, 1990.....	186
Tablo 31 : Türkiye'de Gecekondu ve Gecekondu Nüfusun Yıllara Göre Dağılımı	187
Tablo 32 : İmalat Sanayinde 10 ve Daha Fazla İşçi Çalıştıran İşyerleri Sayısı, Ödenen Ücret, Katma Değer ve İstihdam Oranı, (1989).....	189

Tablo 33 : 10 ve Daha Fazla İşçi Çalıştıran İşyerlerinin Bölgesel Dağılımı ve İstihdam Miktarı, (1989).....	190
Tablo 34 : Nüfusun İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Bölgesel Dağılımı*	192
Tablo 35 : Seçilmiş Tarım Ürünlerinin Üretiminde Bölgelerin Payları, 1989.....	193
Tablo 36 : Kırsal Yerleşim Bölgelerinde Asfalt Karayolu (1991)	194
Tablo 37 : Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Köy Yolları.....	195
Tablo 38 : Kırsal Yerleşim Yerlerinde İçme suyu (1991)	195
Tablo 39: Köy İçme Suyu, 1990.	196
Tablo 40 : Köy Elektrifikasyonu (1991).....	196
Tablo 41 : Telefon İrtibatlı Köyler, 1991	196
Tablo 42 : Coğrafi Bölgelere Göre Hanehalkı ve Gelir Yüzdeleri.....	197
Tablo 43 : Coğrafi Bölgelerden Elde Edilen Genel Bütçe Gelirleri ve Gelirlerin Bölge Nüfuslarına Oranı	198
Tablo 44 : Genel Bütçe Giderlerinin Gelirlere Oranı	199
Tablo 45: Gelir, 1984 - 1990, (Cari Fiyatlar, Milyon TL.).....	201
Tablo 46: Gider 1984 - 90, (Cari Fiyatlar, Milyar TL.).....	202
Tablo 47 : 1984 - 90 Gelirin Gideri Karşılama Oranı (%).....	202
Tablo 48 : Toplam Banka Mevduatı (1991)	204
Tablo 49 : Toplam Banka Mevduatı (1991)	204
Tablo 50: Sağlık Personeli Başına Düşen Kişi Sayısının Bölgesel Dağılımı (1990).....	206
Tablo 51: Bölgelere Göre Kamu ve Özel Hastaneler ve Yatak Sayıları, 1990	207
Tablo 52 : İllere Göre Hekim ve Sağlık Ocağı Personeli, 1990.....	208

Tablo 53: Nüfusun Okuryazarlık ve Cinsiyet Göre Oranı, 1985.....	209
Tablo 54 : Okullaşma Oranı 1991 - 92	210
Tablo 55 : İlk Orta ve Liselerde Öğretmen ve Öğrenci Sayıları, 1991-92.....	211
Tablo 56 : 1992 ÖSS'ye Göre En Başarılı ve En Başarısız İllerimiz.....	212
Tablo 57: Önlisans ve Lisans Düzeyinde Öğrenci Sayısı.....	214
Tablo 58 : Öğretim Elemanlarının Bölgesel Dağılımı (1991-92 yılı).....	215



ŞEKİLLER

Şekil : 1 Polarize bölge.....	11
Şekil 2 : Taşıma Harcamaları.....	28
Şekil 3: Hammaddeye Yönelik İşletmeler	29
Şekil 4 : Pazara Yönelik İşletmeler.....	30
Şekil 5 : Serbest İşlemler.....	31

GRAFİKLER

Grafik 1: Kişi Başına Kamu Yatırım Harcamaları İndeksi 1983-92.....	159
Grafik 2 : Coğrafi Bölgelere Göre Şehirleşme, 1990	185
Grafik 3 : İmalat Sanayinde 10 ve Daha Fazla İşçi Çalıştıran İşyerlerinde Ödenen Ücret, 1989, (%),	189
Grafik 4 : İşyeri Sayılarının Bölgesel Dağılımı, 1989.....	191
Grafik 5 : Gelir (1986 - 90) / Nüfus (1990).....	199
Grafik 6 : Giderin, Geliri Karşılama Oranı (1986-90).....	200
Grafik 7: Giderin Geliri Karşılama Oranı, 1984-90	203
Grafik 8 : Okuma Yazma Bilmeyen Nüfus Oranı (%).....	209
Grafik 9 : Üniversitede Okuyan Öğrenci sayısı (%)	214

GİRİŞ

Belirli kriterler bakımından homojen bir alan olarak tanımlanabilen bölge kavramının değerlendirilmesi, bölgenin mekanda ortaya çıkan dengesizliklere konu olması ve ölçek görevi görmesinden dolayıdır. Ekonomik yapıya göre, homojen, polarize ve plan bölge diye ayrımına tabi tutulabilen bölge, ekonomik gelişme seviyesine göre gelişmiş ve az gelişmiş bölge olarak çeşitli alt gruplara ayrılabilir. Tüm ülkelerde görülebilen bölgeler arasındaki dengesizlikler, kamu gücü tarafından kaynakların dağılıma müdahale edilmemesinden kaynaklandığı gibi, tarihi ve coğrafi sebepler ile gelişen bölgelerin diğer bölgelere olan etkilerinden de kaynaklanabilir. Özellikle, kalkınmaya olumsuz yönde etki eden coğrafi faktörler; iklim, yeraltı zenginlikleri, doğal koşullar, taşıma ve haberleşme imkanları, az gelişmişliğin nedenleri olarak gösterilmektedir. Liman bölgelerinde doğal kaynakların çeşitli olması, gelişme için, daha elverişli bir durum oluşturmaktadır. İklimin insanların çalışma gücüne direkt etki ettiği görülmektedir. Ayrıca, gelişen bölgelerin varlığı, bölgeler arasında gelişmemiş bölgeler aleyhine aktif eleman göçüne, kapital transferine neden olmaktadır. İşletmelerin kuruluşların etkileyen bir çok faktör bölgesel dengesizliği arttırmakla beraber, kamu faaliyetleri sonucunda da bir çok altyapı hizmet gelişen bölgelere sunulmaktadır.

Bir ülkede ekonomik gelişme, hiç bir zaman ülkenin tüm bölgelerinde aynı anda başlamaz, öncelikle ayrıcalıklı yörelerde ortaya çıkar ve giderek orada yoğunlaşır. Gelişmek isteyen her ülkede mutlaka bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkı yaşanır. Aslında, bölgelerarası gelişmişliğin ortaya çıkışı, ekonomik gelişmenin bir şartı olarak da değerlendirilebilir. Çünkü, hiç bir ekonomik canlılığın olmadığı bir ülkede, belirli bölgelerde ortaya çıkan gelişme, sonuçta ülkenin gelişmesi için ilk adım olmaktadır. Bu yüzden, ekonomik gelişmenin başlangıç safhasında bölgelerarası farklılığın ortaya çıkmasına, gelişmiş bölgelerde yapılan yatırımların verimliliğin yüksek olması sebebiyle sempati ile bakılmaktadır. Ekonomik gelişmenin şartı olan bu dengesizlik normal ve ekonomik verimlilik ilkesinin sonucu olduğu düşünülmektedir. Ne var ki, geri kalmış bölgelerin varlığı ülkedeki mevcut üretim faktörlerinin eksik kullanımına, üretim faktörlerin sektörler arasında optimal dağılmasının engellenmesine ve sosyo-politik sakıncalara sebep olmakla birlikte, aşırı kalabalıklaşan bölgelerde hava, su, toprak ve ses kirliliğine neden olmaktadır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltabilmek için geri kalmış bölgeleri,

kalkındırmaya yönelik bir politikanın izlenmesi gerekir. Böyle bir politika belirli ilke ve hedeflere göre hareket etmekle birlikte, özellikle nüfusun ülke içinde rasyonel dağılımını ve geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlamak gereklidir. Ayrıca, bölgesel politikanın amaçları, ulusal faydayı zarara uğratmayacak bir biçimde, ülkenin bütünün kalkınmasını esas almalıdır. Yalnız bölgesel kalkınma politikasının bu amacı, bir ülkenin gelişmiş bölgelerinin mevcut kalkınma düzeylerinin azaltılması; yani ekonomik faaliyetlerinin buralardan geri kalmış bölgelere nakli değil, az gelişmiş bölgelerin ekonomik kalkınma düzeylerinin yükseltilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu politika sonucunda, yalnız az gelişmiş bölgeler değil, bütün ekonomi yarar görecektir. Zira, ulusal kalkınma hızından fedakarlık etmeden bölgelerarası ekonomik ve sosyal dengesizliği azaltmaya yönelmek gerekir. Ancak bu durumda bölgesel dengesizliğini azaltılmasından söz edilebilir.

Bu amaçlara ulaşabilmek için, farklı araçlarla, farklı sonuçlara erişmeyi amaçlayan birden fazla kalkınma politikası uygulanmalıdır. Bölgelerarasındaki dengesizliği azaltmanın en önemli şarttı; geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerden daha hızlı bir şekilde kalkınmasını sağlamaktır. Bu gerçekleştiği zaman, bir yandan bölgelerarasındaki gelişmişlik farkları azalacak, öte yandan gelişmiş bölgelere olan, başta işgücü olmak üzere, her türlü kaynak göçü hızı azalacağından, aşırı kalabalık bölgelerin daha da kalabalıklaşmasının önüne geçilmiş olacaktır. Özellikle, ekonomik faaliyetlerin her şeyden önce bir takım teşvik tedbirleri ile belirli yörelere yönelmesini sağlamak, bölgesel kalkınma için gerekli devlet yatırımlarını gerçekleştirmek, idari örgütün bölgesel kalkınma problemlerine adaptasyonu sağlamak ve metropoliten bölgelerin gelişmesini sınırlandırmak gereklidir.

Ayrıca, geri kalmış bölge ya da yörelere, girişimcileri çekebilmek için, bazı vergisel avantajlar da öngörülmelidir. Bu avantajlar da gelir vergisi avantajı olabileceği gibi, gümrük vergisi, kayıt ve tescil vergileri ve nihayet mahalli vergiler olabilecektir. Yine, geri kalmış bölge ya da yörelerde faaliyete geçen işletmelere uzun vadeli, faizsiz ya da düşük faizli krediler verilebilir. Ayrıca, üretim maliyetini düşürücü başka avantajlar da sağlanabilir. Devlet, geri kalmış bölgelerde kurulan işletmelere, gelişmiş bölgelerdeki işletmelerin elde ettikleri oranda kârı garanti de edebilir. Zarar eden ya da beklenen oranın altında kâr elde eden işletmelere, zararları ya da kârındaki kaybın tazminat olarak ödenmesi de, garanti edilebilir. Geri kalmış bölgede kurulacak işletmeler sağlanacak önemli bir avantaj da, bu işletmelere ucuz arsa ve hatta bina sağlanmasıdır. Bunun için bir

bölgeye gelecek olan işletmelere, sanayi bölgeleri organize edilerek, bu bölgelerdeki altyapısı tamamlanmış arsalar ve hatta binalar, çok uzun vadeli olarak satılabilir.

Buna rağmen, yukarıda bahsedilen ve sayıları oldukça kabarık olan teşvik tedbirlerinin etkinlikleri aynı değildir. Özellikle bu tedbirlerin etkinlikleri uyguladıkları ülkenin ve bölgenin özelliklerine göre değişiklikler arzederler. Her şeyden önce, bu mali, vergisel ve kredi avantajlarından yararlanmayı isteyen girişimcilerin, başlatmak ya da genişletmek istedikleri projeleri, gelişme imkanlarını gösterir nitelikte olması, önlemlerin uygulanacağı uygun ortamın oluşturulması sağlanmalıdır. Teşviklerin başarıya ulaşabilmesi için, maliyet ve kâr bilincine ulaşmış, teşvik tedbirlerine karşı duyarlı bir girişimciler grubunun varlığı gereklidir. Teşvik tedbirlerinin etkin olabilmesi için gerekli olan bir başka ön şart, ekonomik ve sosyal yapı yatırımlarının belirli bir düzeye eriştirilmiş olması gereğidir. Altyapı tesisleri henüz tamamlanmamış ise, öngörülen teşvik tedbirlerinden beklenen sonuçlar elde edilemeyecektir. Çünkü bu tedbirlerinin hiçbir altyapı yatırımlarındaki yetersizliklerinin yerini tutamaz. Teşvik tedbirleri, bölgenin ekonomik yapısının yeni şartlarına uymasına kolaylaştırmaya yönelik olmalı, ilk hızı sağlayacak yardımlardan öte bir nitelik taşınamaması gereklidir. Şartlar elverdiği ölçüde, zaman içinde teşvik tedbirleri azaltılmalıdır. Sürekli yardım, uyarlanmanın kösteklenmesine sebebiyet verecektir. Yine, teşvik tedbirleri seçici olmalıdır. Eğer seçici değil de genel olursa, başka bir ifadeyle, her faaliyetin teşviki amaçlanırsa, hiçbir faaliyet teşvik edilmemiş olur. Yine, teşvik tedbirlerinin etkinliğini arttırmak ancak, ekonomik, siyasal ve teşviklerdeki istikrar ile mümkündür.

Hükümetlerin bölgelerarasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak için müracaat edebilecekleri bir diğer önemli araç, kamu harcamalarıdır. Devlet nispi olarak geri kalmış bölgeye, o bölgede elde ettiği kamu gelirlerinden daha fazla bir harcama yaparak, sözkonusu bölgeye ilave bir satın alma gücü zerkedebilir. Böylece bir yandan zerkedilen satın alma gücüyle bölgede bir canlanma başlayacak, öte yandan kamu yatırımlarıyla bölgenin üretim kapasitesi arttırılacak ya da eksik olan alt yapısı tamamlanacak ve böylece bölge işletmeler için daha cazip hale getirilecektir. Zira, hiç bir ekonomik faaliyetin bulunmadığı az gelişmiş bölgelerde, sanayileşmenin başlatılması için, o bölgeye öncelikle devletin gitmesi kaçınılmaz bir zorunluluktur. Aslında, geri kalmış bir bölgenin canlanması için, devletin bölgeye bizzat üretici olarak gitmesi, günümüzde piyasa ekonomisi politikası uygulayan ülkelerde de görülmektedir. Bu ülkelerde devlet, bölgede faaliyete geçirdiği işletmeyi, kâr edebilecek düzeye gelince özel sektöre devretmektedir.

Fakat, özellikle az gelişmiş ülkelerde, sağlıklı bir bölgesel gelişme politikasında, yatırımların ekonomik yönü ile sosyal yönünün iyi dengelenmesi gerekir. Salt sosyal amaçla yapılan yatırımlar, ekonomiye büyük bir yük getirecektir. Bu nedenle, verimlilikten aşırı ölçüde fedakarlık etmeden, mümkün olduğu kadar kamu yatırımlarının geri kalmış bölgelere kaydırılması gerekir.

Bu arada, bir ülkede bölgesel kalkınma politikasının uygulanmasına geçildiğinde, mevcut idari örgütün, bu politikanın ihtiyaç vermesi genellikle güçtür. Bölgesel kalkınma planların hazırlanması ve uygulanması için, yeni bir bölgesel örgütlenmeye gitmek gereklidir. Bölgesel kalkınma politikasının yürütülmesinde çözümü gereken birçok idari örgüt problemleri vardır. Merkeziyetçi sistemi benimsemiş ülkelerde, tüm kararlar merkezden alınacağından, alt düzeydeki yönetim kademelerinin, ancak merkezden aldıkları direktiflere göre hareket etmeleri gerekir. Fakat bu, hem işleri bürokrasiye boğarak geciktirir, hem de maliyeti artırır. Bununla birlikte, merkezdeki yöneticilerin, tüm bölgelerin özel şartların değerlendirmeleri oldukça güçtür. Tüm kararları merkezde olan bir hükümet, giderek halktan uzaklaşacak, halkın ne istediğini bilmek imkanını kaybedecektir.

Tüm bunlarla birlikte çözümü gerekli sorunların oldukça yoğun olduğu geri kalmış yörelerde, ekonomik ve sosyal kalkınma için gerekli mali kaynaklar sınırlı olduğu gibi, idare yeterli elemandan da yoksundur. Özellikle yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesi halinde özerk yönetim kuruluşlarının, mali ve personel imkanlarına sahip olmaması, bölge kalkınma politikasının etkinliğini azaltacaktır.

Bölgelerarası farklılıkları azaltıcı bir başka politika olarak metropoliten bölgelerin sınırlandırılması gereği üzerinde de durulabilir. Zira, büyük metropollerin bulunduğu bu bölgelerin daha da kalabalıklaşmasının önüne geçmek gerekir. Kuşkusuz yukarıda belirtilmeye çalışılan geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, bu bölgelerin bünyesindeki bazı merkezlerin nüfus tutmaya başlaması, metropoliten bölgelere olan göçün önüne set oluşturacağından, metropollerin daha da büyümesi nispeten de olsa önlenmiş olacaktır. Ancak metropoliten bölgelerin sorunlarının halli için, geri kalmış bölgeleri kalkındırma politikasının olumlu sonuçlarını beklemek yeterli değildir. Bu bölgelerinin sorunlarının halli için; Nüfusun kırdan tutulması, metropoliten bölgedeki faaliyetlerin bir kısmının geri bölgelere transferi ve büyük kentlerin nüfusunun, uydu kent ve yeni kentler oluşturularak dağıtılması gereklidir.

Günümüzde her ülkede bölgelerarası dengesizlik mevcut olduğu ve bu durumun düzeltilmesi için farklı yol ve metotlar kullanıldığı bilinmektedir. ABD, İtalya, İngiltere, Fransa, Almanya, Japonya, İsviçre'de yapılan bir çok denemede de olumlu sonuçlar alınmıştır.

Türkiye de zaman zaman iktisadi bakımdan darboğazlara girse dahi, mevcut imkanları dahilinde değerlendirildiğinde hızlı bir kalkınma döneminden geçmektedir. Ancak bu hızlı gelişme trendi beraberinde bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorunlarını da ülke gündemine getirmektedir. Özellikle başta bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmemesi yanı sıra, işsizlik, geri kalmış yörelerden gelişmiş yörelere işgücü ve sermaye göçü gibi problemler süreklilik kazanmaktadır. Çünkü, gelişme sürecinde tarım toplumundan sanayi ve hizmet sektörü ağırlıklı topluma geçiş; kalkınmada ana hedef olarak benimsenen temel gerçektir. Ancak sanayii kuruluşlarının belirli yörelerde yoğunlaşmış olması ülkemizde gelir ve refahın dağılımında dengesizliklere yol açmış, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerimizden daha gelişmiş bölgelerimize doğru sermaye ve işgücü akışını daha da hızlandırmıştır.

Bu arada, bir ülkede ekonomik faaliyetlerin bölgelerarasında dengeli dağılımı sorununu konu alan "*bölgesel iktisat*" sadece ülkemiz için değil, Batı üniversiteleri için de yeni bir konudur. Fakat, şu da belirtilmelidir ki, batının çok önem verdiği ekonomik faaliyetlerin alanda dağılımı sorunu, ülkemizin yüksek öğretim kurumlarının ders programlarında hakkettiği ilgiyi bulamamıştır. Bölgeleri arasında gelişmişlik farkları çok fazla olan ülkemizde, bölgesel iktisada ilişkin konulara daha fazla yer verilmesinde büyük yarar vardır.

İşte bu çalışmada hemen hemen bütün ülkelerde görülebilen bölgelerarasındaki farklılar, bölgesel kalkınmanın amaç ve araçları, dünyada uygulanan bölgesel kalkınma denemeleri incelenmiş, Türkiye'de bölgelerarası farklılıkların meydana gelmesinde coğrafi ve tarihsel sebeplerin rolleri araştırılarak, etkileri tartışılmış, günümüze kadar bölgelerarası farklılıkları azaltıcı politikaların etkinliği ortaya konulmuş, hedef ve sonuçlara varmada karşılaşılan problemler incelenmiş, günümüzde bölgeler çeşitli kriterler ışığında karşılaştırılmış, bölge sorunları ve çözüm önerileri genel bir çerçevede içinde sunulmuştur.

Dört bölümden oluşan çalışmanın *birinci bölümünde*, bölge kavramı, bölgelerarası dengesizlikler ve sebepleri ortaya konularak, bölgesel dengesizliğin sorunları

incelenmiştir. *İkinci bölümde* bölgelerarası farklılıkları azaltıcı politikaların amaçları, bu amaçlara ulaşmada yararlanılabilecek olan araçlar ve bazı ülkelerde uygulanan kırsal kalkınma projeleri incelenerek, olumlu sonuçları ortaya konulmuştur.

Üçüncü bölümde ise, Türkiye'de bölgelerarası farklılıkların ortaya çıkmasında rol oynayan faktörler, bu farklılıkları azaltıcı politikalar incelenmiştir.

Dördüncü ve son bölümde de, günümüzde bölgelerin çeşitli kriterler açısından karşılaştırılması yapıp, incelenmiş, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin sorunlarının sebepleri ortaya konularak, çözüm önerileri tartışılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

BÖLGELERARASI DENGESİZLİKLER VE SEBEPLERİ

1 - BÖLGE VE BÖLGELERARASI DENGESİZLİK KAVRAMI

1.1 BÖLGE KAVRAMI VE ÇEŞİTLERİ

1.1.1 Bölge Tanımı

Bölge kavramının ekonomik analizlerde göz önünde tutulması, ihtiyaçtan doğmuştur. Bu ihtiyacın iktisatçılarca anlaşılması, bölge iktisadi araştırmalarını hızlandırmış ve ekonomik olayların üzerinde durulurken ortaya çıkan bir boşluk, bölge çapında ekonomik analizler yapılmasına yol açmıştır.

Aslında bölge kavramının değerlendirilmesi, bölgenin mekanda ortaya çıkan dengesizliklere konu olması ve ölçek görevi görmesinden dolayıdır. Bölge biriminin ele alınarak ülkenin bütünü hakkında fikir elde edilmesi mümkündür. Böylece, gerekli bilgilerin toplanılması ve karşılaştırılmasında bölge birimi, en uygun imkanları sağlamaktadır. Bununla beraber, bölge birimi günümüze kadar mana ve mahiyeti itibarıyla bir açıklık kazanamamış ve çeşitli şekillerde tanımlanmış ve yorumlanmıştır. Bu yorum farklılıklarıyla beraber, bölge mefhumuna gerek görmeyenlere de rastlanmıştır¹.

Genel olarak bölge; *belirli kriterler bakımından homojen bir alandır*². Başka bir deyişle bölge; *muayyen kriterler bakımında mütecanis (homojen) bir arz sathı parçasıdır*³. Tariflerin gözönüne alınmasıyla neticede, bir homojenlik durumu ortaya çıkmaktadır. Bölgeler, yeryüzünde belirli özelliklerin biraraya gelmesi ile ortaya çıkan sahalardır. Ancak, bazı kriterler bakımından homojen görünen bu sahalar dahilinde ve hatta en ufak saha "*mekan*" birimi içinde bile bir farklılaşma ortaya çıkabilir. Esas mesele, hangi kriterlerden mekana bakıldığıdır. Bundan dolayı, *bölge kavramı bir umumileştirme eseridir*⁴. Gerçekten yeryüzünde, hiç bir yer, bir diğer yere tıpa tıp uymaz

¹ Mustafa E. Erkal, *101 Soru - 101 Cevap Bölge Açısından Az Gelişmişlik*, İstanbul, 1990, s. 15.

² Mustafa E. Erkal, *Bölgelerarası Dengesizlikler ve Doğu Kalkınması*, İstanbul, 1978, s.19.

³ S. Erinc, "*Bölge Sınırlandırılmasının Esasları*", *II. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları*, Ankara, 1972, s. 74.

⁴ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 16.

ve benzemez⁵.

Bir başka tarifte bölge, *şehirden büyük, ülkeden daha küçük mekan parçalarıdır*⁶. Bölgelerin belirlenmesinde nüfus, işgücü ve bölgeye göre hizmet imkanları kriter olarak kullanılabilir. Diğer taraftan bölge sınırları coğrafi, ekonomik, sosyal ve idari ölçülere göre de çizilebilir⁷. Bir başka tarife göre de bölge; *coğrafi unsurun bir tali tipidir*. Bölge, halkın teşkil ettiği farklı cemaat zümreleri içinde karşılıklı ilişkileri ve içten bağlılıkları organize eden belirli bir sahadır⁸.

1.1.2 Bölge Çeşitleri

1.1.2.1 Ekonomik Yapıya Göre

Bir ülkede, ekonomik gelişmenin o ülkenin bölgeleri arasında dengeli dağılımını sağlayacak politikalarının izlenmesi için yapılması gerekli olan planlama bölgeleri ayırımında, üç bölge kavramı ile karşı karşıya gelinmektedir.

Bunları, mevcut durumun saptanması yönünde *homojen bölge*, fonksiyonel ilişkiler yönünden *polarize bölge* ve bölgesel kalkınma politikaların yürütülmesi yönünden *plan bölge*dir. Homojen bölge ve polarize bölge, plan bölgenin saptanabilmesi için yapılan analizler sonucu elde edilen *etüd bölgeleri*⁹.

1 1 2 1 1 Homojen Bölge

Homojen bölge, bir ülkede bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması politikasına başlanırken başvurulmuş bir bölge tipidir. Aynı gelişmişlik düzeyinde olan komşu iller, gelişmişlik düzeyi yönünden homojen bölge oluştururlar. O halde bir ülkede, aynı gelişmişlik düzeyindeki iller gruplaştırılarak, homojen bölge ayırımı yapılabilir¹⁰.

Bir görüşe göre *homojen bölge*, seçilen bir veya birçok kritere göre, aynı seviyede

⁵ Cemal Şanlı, *Bölgelerarası Dengesizliğe İktisadi Gelişme Teorileri Açısından Bir Yaklaşım*, (Basılmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1978, s. 23.

⁶ Eyüp G. İsbir, *Şehirleşme ve Meseleleri*, Ankara, 1991, s.161.

⁷ Fehmi Yavuz, Ruşen Keleş, Cevat Geray, *Şehircilik-Sorunlar-Uygulama ve Politika*, Ankara, 1978, s.96-97.

⁸ G. A. Lunberg, *Sociology*, N.York, 1962, s.443.

⁹ Zeynel Dinler, *Bölgesel İktisat*, Bursa, 1994, s.96.

¹⁰ Dinler, Bölgesel, 96.

olan ve birbirini takip eden kesimlerin teşkil ettiği bütündür¹¹. Homojen bölge karakteristikleri birbirine mümkün olduğu kadar yakın olan birimlerden meydana gelen devamlı bir mekandır¹². Ancak, kriterler, iktisadi faaliyetin şekli, coğrafi durum, gelir seviyesi, üretilen mal ve hizmetlerin cinsi, nüfusun sosyal ve ekonomik özellikleri olabilir. Homojen bölgelerin tayin edilmesi, aslında benzer özellikler gösteren mahalli birimlerin gruplaştırılması şeklinde de anlaşılabilir¹³. Burada esas önemli olan, *bölge içi değişimin minimize ve bölgelerarası değişimin de maksimize edilmesi*¹⁴.

Statik bölge veya *İstatistiki benzer bölge* de denilen *homojen bölge*, belirli bir çevrede da kesin istatistiki benzerlikler gösteren birleşik bölgelerdir. Buradaki alanların birbirine bitişik olması zorunludur. Homojen bölgelerde çeşitli istatistiki değerler, mesela, nüfus yoğunluğu veya işçi sayısı ele alınacak olursa bunların birbirini tamamladığı görülür. Yani ekonomik anlamdaki işçi sayısı ve dolayısıyla sanayi kuruluşlarının çok olduğu yerde nüfus da yoğunluk kazanır. Homojen iktisadi bölgenin hudutları, nüfus başına gelir, sanayileşme derecesi, eğitim seviyesi vs, gibi çok sayıda karakteristik vasıfların meydana getirdiği bir benzerlik tarafından tayin edilmektedir. Böylece homojen bölge, benzer karakteristiği gösteren küçük mahalli üniteler grubu olarak görünmektedir¹⁵.

Buna rağmen, bir ülkedeki çeşitli bölgelerin gelişmişlik düzeyi yönünden birbirinden ayrılmasından başka bir şey olmayan homojen bölgenin daha iyi kavranılması için, öncelikle, *homojen alan* kavramını ortaya koymak ve bu kavrama dayanarak homojen bölgeyi açıklamak gereklidir.

Bütün noktaları kendi aralarında mümkün olduğu kadar yakın özellikler gösteren alan olarak tarif edilebilen *homojen alanı* tespit edebilmek için çok çeşitli kıstaslar kullanılabilir. Bu kıstasların başında; *Kentli nüfus oranı, eğitim düzeyi, beslenme düzeyi, işsizlik oranı, endüstriyel işletme sayısı, fert başına düşen milli gelir* vb. sayılabilir.

Görüldüğü gibi, ülke düzeyinde çeşitli alanlar arasında homojenlik, ekonomik

¹¹ İzmir Ticaret Odası, *Polarize Bölge Seçimi ve Aranan Şartlar*, İzmir, 1966, s.114.

¹² Tanju Polatkan, *Bölgesel Gelişme Politikası*, DPT, Ankara, 1968, s.20.

¹³ Erkal, Az Gelişmişlik, 17.

¹⁴ Frank J.B. Stillwell, *Bölgesel İktisat Politikası*, (Çev. Sevgi Güran), İstanbul, 1980, s.49.

¹⁵ İsbir, 161; Şanlı, 46.

gelişmişlik düzeyini belirleyen kıstaslar yardımıyla ölçülmektedir. Bu kıstaslardan herhangi biri alınarak, o kıstasa göre homojen alan saptanabilir. Örneğin işsizlik oranlarına göre yerleşme merkezleri sıralanır ve aynı işsizlik oranlarına sahip yöreler, işsizlik oranı yönünden homojen alan oluştururlar. Kısaca; **homojen alan, aynı ekonomik özellikleri gösteren noktalardan oluşan bir birliktir.**

Bölge kavramı, alan kavramıyla karşılaştırıldığında daha az geneldir. Aralarındaki fark ise, büyüklük küçüklük gibi ölçek ile ilgili değildir. Bölge bitişik coğrafi öğelerden oluşmaktadır. Homojen bölge, birbirine bitişik olan homojen alanlardan oluşmaktadır.

Tüm bu açıklamalardan sonra homojen bölge; **sürekli bir homojen alana tekabül eden, birbirlerine yakın karakteristikler gösteren komşu alanlar grubu**¹⁶ diye tarif edilebilir. Homojen bölge, statik bir tanımlamadır. Oysa, bölgeler arasında ki ilişkilerin yoğunluğu göz önüne alınarak, dinamik bir tanımlamanın yapılması daha yararlı olacaktır. Böyle bir çaba, polarize bölge kavramının ortaya konulmasını gerektirir.

1 1 2 1 2 Polarize Bölge

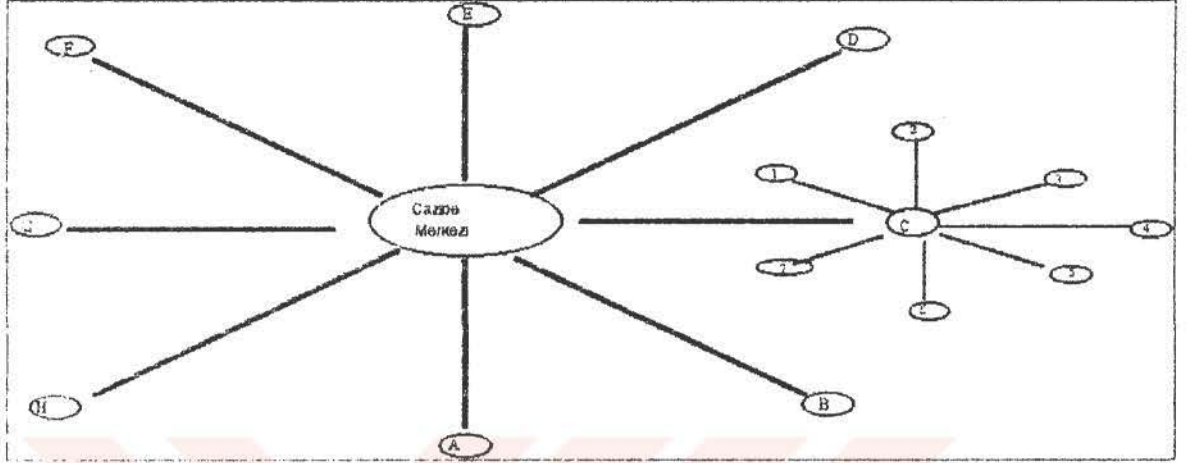
Bölgeler arasın da mevcut gelişmişlik farklarının saptanmasıyla elde edilen **homojen bölge ayırımı, statik bir değerlendirmedir.** Bölgelerarasındaki sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının boyutlarının ne olduğunun ortaya konulmasını sağlar. Ne var ki, bölgesel gelişme politikası izlenirken, bir bölgenin öteki bölgelerle olan ilişkilerinin yoğunluğunun da gözönüne alınması gerekir. Bu şekilde dinamik bir yaklaşım, olayı, **polarize (kutuplaşmış) bölge** kavramına götürür. **Nodal region veya dinamik bölge** de denilen polarize bölge, belirli coğrafi alan içerisindeki çeşitli faaliyet türleri dolayısıyla ortaya çıkmıştır. Çeşitli ulaşım faaliyetleri, polarize bölgeyi ortaya çıkarmaya yardımcı olur. Polarize bölge sınırlarını belirlemeye yarayan faaliyet türlerine örnek olarak çalışma yerine geliş ve gidiş veya alış-veriş için yapılan seyahatler gösterilebilir¹⁷.

Polarize bölge, bir merkez ile onu çevreleyen hinterlandından meydana gelmektedir. Bilindiği gibi, ekonomik gelişme, bir ülkenin her yerinde aynı anda ve aynı hızda başlamamaktadır. Ekonomik gelişmenin çok yönlü ve çeşitli sebeplerle bazı bölgelerde yoğunlaşması, bazı bölgeleri ekonomik bakımından avantajlı olmayan bir hale

¹⁶ Dinler, *Bölgesel*, 98.

¹⁷ İsbir, 161.

getirmektedir. Polarize bölge, *bir iç yapısı olan, bir merkez veya merkezlere bağlı çevreyi içine alan, çevreyi merkeze bağlayan bağların, sosyal ve ekonomik ilişkilerin kaybolması ya da, başka bir merkez lehine zayıflaması özelliği ile sınırlanmış bir birimdir*¹⁸. Polarize bölge, çeşitli kısımları birbirini tamamlayan ve kendi aralarında özellikle hakim kutup veya kutuplarla, komşu bölgeye nazaran daha çok değişimde bulunan homojen bölgenin aksine, *heterojen bir mekandır*¹⁹.



Şekil : 1 Polarize bölge

Bir ülkede mevcut tüm yerleşme merkezleri karşılıklı ilişki içindedirler. Küçük merkezler ticari yönden daha büyük yerleşme merkezlerine bağlıdır. Bir yerleşme merkezi, daha küçük bir ya da birkaç yerleşme merkezini etki alanına alıyorsa, söz konusu merkez bir cazibe merkezi haline gelmiş, yani kutuplaşmıştır. Şekil 1'de görüldüğü gibi, bir ya da birden çok küçük yerleşme merkezlerini etkisi altına alan, cazibe merkezinin etki sahası ile birlikte kapsadığı alan polarize bölgeyi oluşturmuştur.

Ne var ki, yerleşme merkezlerinin sayısı onbinleri bulan bir ülkede, sayıları binleri bulan irili ufaklı cazibe merkezi ve dolayısıyla bir o kadar da polarize bölge mevcut olacaktır. Tüm yerleşme merkezleri arasında bir hiyerarşinin ve her yerleşme merkezinin kendinden daha küçük merkezleri etkisinin altına alırken, kendisinden daha büyük merkezlerin etki alanı içine girmesi gözönüne alındığında, en büyük merkezin birinci derecede polarize bölge olduğu gerçeği ortaya çıkmaktadır. Büyük yerleşme merkezleri ve etkiledikleri küçük yerleşme merkezleri gözönüne alınarak, bir ülkede ikinci, üçüncü, dördüncü derece vb. polarize bölgelerin varlığından söz edilebilir.

¹⁸ Polatkan, 22.

¹⁹ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 19.

Polarize bölge; bir kutup ve bu kutbun etkisi altındaki yerleşme merkezleri arasındaki ilişkiyi, ilişkinin şiddetini gösteren dinamik bir kavramdır. Kısaca, polarize bölge, *seçilen kriterlerin her birine göre sınırları çizilecek alanların müşterek kesim bölgesidir*.²⁰

1 1 2 1 3 Plan Bölge

Ekonomik yapıya göre sınıflamanın getirdiği diğer bir bölge mefhumu da *Plan Bölge*dir. Homojen bölge ve polarize bölge ile ilgili iktisadi kalkınma meselelerin halledilmesinde ele alınmakta ve netice bölge planlama çalışmalarına ışık tutucu, yol gösterici olmaktadır. Nitekim, bölge planlamayı önemle ele almış ülkelerde, bölge planlama çalışmalarının sınırları bu gibi ön çalışmalardan sonra ortaya çıkmaktadır.

Plan bölge ile bölge kalkınmasında takip edilecek gaye bakımından bir idari sınırlamaya gidilmekte, diğer iki tip bölge araştırmaları yapıldıktan sonra bu tip bir bölge tespit edilmektedir²¹.

Homojen ve polarize bölgelerde ekonomik yapı, iktisadi faaliyetin şekli, nüfusun sosyal ve ekonomik nitelikleri ve bölge ile çevre arasındaki iktisadi faaliyetlerinin yoğunluğu esas alınarak bir sınırlama yapılmaktadır. Plan bölge de ise, kalkınma planlarının hazırlanmasına yardımcı olmak ve uygulamasını kolaylaştırmak ve bölgenin kalkınmaya katılmasını temin etmek gayesiyle tespit edilmiş olan bölgedir. Mevcut kaynakların en iyi bir şekilde kullanılmasına yardımcı bir alettir²².

Plan bölge, *bölgesel politikayı uygulamakta görevli idarenin yetki alanı içinde kalan saha*, başka bir ifade ile, *bölge planının uygulandığı alanlar bütünüdür*. Plan bölgeler, bölgesel planlama uygulayan ülkedeki planlama anlayışına ve ülkenin bölgesel sorunlarının niteliği ve yoğunluğuna göre, tüm ülkeyi kapsadığı gibi, sadece belirli problemlili bölgeleri kapsayabilir. Burada iki tip bölge modelinden bahsetmek mümkündür²³.

Birinci tip plan bölge, ulusal kalkınma planına mekan boyutunu katabilmek

²⁰ İzmir Ticaret Odası, 117.

²¹ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 19.

²² Erkal, *Doğu Kalkınması*, 28-29; Şanlı, 50.

²³ Dinler, *Bölgesel*, 108.

amacıyla yapılan bölgesel ayırım sonucu ortaya çıkan bir bölge kavramıdır. Tüm ülkeyi kapsayan bu plan bölgelerin sayısı, ülkenin genişliğine ve sosyo ekonomik yapısına göre değişmektedir. Ulusal kalkınma planını uygulamakta olan ülkelerde başvurulacak olan bu plan bölge anlayışı, ulusal planın bölgeselleşmesi için, ülkenin bölgelere ayrılması sonucu ortaya çıkmaktadır. Böyle Bir plan bölge ayırımına Fransa örnek verilebilir.

Ülkemizde *birinci tip bölge ayırımı* 1963'ten bu yana sektörel esasa dayalı merkezi plan uygulaması yapılmasına karşın, henüz gerçekleştirilememiştir. Buna rağmen, geçmişte plan bölge saptama çabası görülmektedir. Örnek olarak; İmar ve İskan Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatınca ortaklaşa yapılan, *homojen bölge saptama çalışması* verilebilir. Türkiye'yi 19 plan bölgeye ayıran bu çalışma, 1970'lere girerken, ülkemizde yapılan planlama çalışmalarında etüd bölgesi olma niteliğinden öteye gidememiş, kalkınma planlarında bölgesel ayırım olarak kabul görmemiştir.

İkinci tip plan bölge ise, ulusal kalkınma plan uygulamasına geçilmeden önce, karşılaşılan yoğun bölgesel problemlerin üstesinde gelebilmek amacıyla başlatılan bölgesel planlama sonucu ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımda tüm ülkenin bölgelere ayrılması söz konusu değildir. Sadece sorunların karşılaşıldığı yöreler, plan bölge olarak saptanarak, bu sorunları çözümleyecek tipte bölgesel planlama uygulanmaktadır.

İtalya, İngiltere, Almanya ve Türkiye başta olmak üzere bir çok ülkede başvuru bu ikinci tip plan bölgelerin saptanmasında; işsizliğin azaltılması, toplu tarımsal göçün azaltılması, zengin kaynakların harekete geçirilmesi, kaybolmaya başlayan ekonomik canlılığın yeniden başlatılması vb. bölgesel sorunlar gözönüne alınmaktadır²⁴.

1.1.2.2 Ekonomik Gelişme Seviyesine Göre

Ekonomik gelişme seviyesine göre bölgelerin değerlendirilmesi, ekonomik yapıya göre değerlendirmenin aksine, bölgeye dinamik bir yaklaşımda bulunmayı gerektirmektedir. Bu dinamik yaklaşım, bölgelerin belirli bir gelişme süreci içinde ele alınmasından kaynaklanmaktadır.

²⁴ İkinci tip plan bölge modeline örnek olarak; ülkemizde, büyük şehir bölgelerinin sosyo-ekonomik sorunlarına çözüm aramak için: *Doğu Marmara Plan Bölgesi*, büyük endüstri projesinin meydana getireceği sorunların çözümü için: *Zonguldak Plan Bölgesi* örnek gösterilebilir. Dinler, *Bölgesel*, 108-112.

Ülkeleri gelişme seviyelerine göre, az gelişmiş²⁵, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler şeklinde ayrıldıkları gibi, aynı şekilde, bu ayırım bölgeler içinde düşünülebilir. Aslında, günümüzde yukarıda yapılan üçlü ayırım da ülkeler için yeterli olamamakta, beşli, altılı ayırıma gidilmekte fakat, burada, ekonomik gelişme seviyesine göre bölgeler, *gelişmiş ve az gelişmiş bölge* diye ikili ayırıma tabi tutulacaktır.

1 1 2 2 1 Gelişmiş Bölge

Gelişmiş Bölge, mekanda rastlanabilen bir bölge çeşididir. Gelişmiş bölge, gelir seviyesi ve gelir artış hızı itibarıyla ülke ortalamasının üstünde olan bölgedir. Bu bölgenin gelir seviyesi ve gelir artış hızı yüksek olduğu gibi, sosyal ve kültürel göstergelere göre de bölge gelişmiş bir özellik taşımaktadır. Nitekim, bölgedeki nüfusun ortalama kültür seviyesi ve eğitim düzeyi yüksektir. Eğitim, sağlık, yol, su ve elektrik gibi sosyal alt yapı yatırımları yeterli seviyede bulunmaktadır. Doğum oranları yüksek değildir. Doktor başına düşen nüfus azdır. Hasta yatak sayıları bölge nüfusuna göre yeterlidir. Park, otel, yeşil saha, lokanta, sinema gibi sosyo-kültürel ihtiyaçların karşılanma oranı yüksektir²⁶.

1 1 2 2 2 Az Gelişmiş Bölge

Az gelişmiş bölge, *gelişme potansiyelini kaybetmiş veya gelişme avantajları olmayan* bölge olarak tanımlayabilir. Az gelişmiş bölge, belirli bir süre içinde sosyal ve ekonomik göstergeler açısından başka bölgelerle karşılaştırıldığında iktisadi avantajları bulunmamasıyla dikkati çekmektedir. Gelir seviyesi ve gelir artış hızı, diğer bölgelerin gelir seviyeleri ve gelir artış hızlarından düşüktür. Hakim iktisadi faaliyet tarımdır ve makinalı tarıma da yeterince geçilememiştir. Zayıf bir sanayileşme mevcuttur. Üretim daha çok emek gücü ile yapılmaktadır²⁷. Nüfusun artış hızı, genellikle ülke nüfus artış hızından yüksektir. İş gücünün istihdam imkanları sınırlıdır. Bu yüzden bağımlılık oranı yüksektir. Doktor başına düşen nüfus fazladır. Yatak başına düşen hasta sayısı fazladır. Park, otel, lokanta, okul, hastane gibi sosyal ihtiyaçların karşılandığı yerlerin yeterli olduğu söylenemez. Meslekteki mevki bakımından ücretliler ve işverenler oranı ülke

²⁵ Günümüzde az gelişmiş ülkeler için muhtelif kavramlar kullanılmaktadır. Bunlar, *az gelişmiş ülkeler, yeteri derecede gelişmemiş ülkeler, geri kalmış ülkeler, sanayileşmemiş ülkeler, yarı gelişmiş ülkeler, gelişmekte olan ülkeler, fakir ülkeler, üçüncü dünya* gibi ifadelerdir. Ali Özgüven, *Az Gelişmiş Ekonomilerin Sanayileşme İmkanları*, (Basılmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1967, s.17.

²⁶ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 20-21.

²⁷ Yusuf Tuna, *Sanayileşme Stratejileri ve Türkiye*, İstanbul, 1990, s.15.

ortalamasına göre düşüktür. İşgücünde sendikalaşma oranı ülke ortalamasının altındadır. Sosyal statünün eğitim yoluyla kazanılması yanında doğuştan elde edilmesinin birlikte görülmesi de az gelişmiş bölgenin nitelikleri arasında sayılabilir.

Kısaca, az gelişmiş bölge, "*mekanda görülen ve her ülkenin karşılaştığı, diğer bölgeler ile arasında sosyal ve ekonomik dengesizliklerin olduğu*"²⁸ bir bölge çeşididir. Az gelişmiş bölgeyi de kendi arasında iki grupta incelemek mümkündür; *gelişme halindeki az gelişmiş bölge ve potansiyel bakımından az gelişmiş bölge*²⁹.

– Gelişme Halindeki Az Gelişmiş Bölge

Gelişme halindeki az gelişmiş bölge gelir seviyesi itibari ile ülke ortalamasının altındadır ve bu bakımdan az gelişmiştir. Fakat gelişme hızı bakımından ülke ortalamasının üstünde olduğu için gelişmekte olan biraz gelişmiş bir bölgedir. Bu tür bölgelerin gelişme potansiyelleri vardır. Bu potansiyel uzun süre harekete geçirilmediği için bölge az gelişmiş niteliğinden sıyrılamamaktadır. Bölge mevcut yeraltı ve yerüstü kaynaklarının bilinmemesi ve yeterince değerlendirilememesinin yanı sıra, bölgeye özel veya kamu yatırımlarının çekilememesi mevcut insangücü kaynaklarından yeterince faydalanılamaması sonucu bölge az gelişmişliğini sürdürmekte, fakat, gelişmesini de devam ettirmektedir.

-- Potansiyel Bakımından Az Gelişmiş Bölge

Potansiyel bakımından az gelişmiş bölge; *gelişme potansiyelini kaybetmiş bölge* olarak tanımlanabilir. Bu tip bölgelerin fert başına düşen ortalama gelir seviyeleri belli bir zamanda ülke ortalamasının üstünde de bulunabilir. Ancak, gelişme bazı ülke ortalamasının altında bulunduğu için bu bölgeler, gittikçe refah içindeki durumlarını kaybedecekler ve az gelişmiş bölgeler arasına katılabileceklerdir. Bu durumda olan bölgeler, gelişme potansiyellerini kaybettikleri için az gelişmiş bölge haline gelmektedirler.

²⁸ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 22.

²⁹ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 22.

1.2 BÖLGELERARASI DENGESİZLİK VE ÇEŞİTLERİ

1.2.1 Bölgelerarası Dengesizliğin Anlamı

Sinai faaliyetlerin mekana göre farklı dağılımı ve belli bölgelerde yoğunlaşması sonucunda, ülke ekonomisinde gelişmişlik seviyesi farklı olan bölgeler ortaya çıkmaktadır. Genellikle, sinai faaliyetlerin büyük şehirlerin bulunduğu sanayi bölgelerinde toplandığı görülür. Modern teknolojinin üretimde kullanılmasıyla birlikte emek verimliliğinin oldukça yükseldiği gözlenir. Geri kalmış bölgelerde, hemen hemen iktisadi faaliyetlerin tamamı zirai faaliyetlere dayanır. Sinai faaliyetlerin bulunmaması geri kalmış bölgelerin mühim bir özelliği olarak göze çarpar. Sinai faaliyetlerin yanı sıra, sosyal ve kültürel faaliyet ve imkanların bir ülkenin belli bölge veya bölgelerinde toplanması, bölgelerarası dengesizlik vakiasının ortaya çıkmasına yol açar³⁰. Ayrıca, dengesiz büyüme sonucu iç pazar genişlemez, buna bağlı olarak talep yetersizliği ve üretimde gerekli artışın gerçekleşmemesi görülür, sermaye birikimi yavaşlar, kalkınma için gerekli olan yatırımlar yapılamaz ve optimal ölçekli ve rekabet gücü olan işletmelerin kurulması pek mümkün olmaz. Bütün bunların sonucunda da bölgelerarası dengesizlikler kalkınma için bir engel, bir darboğaz meydana getirir³¹.

Belirtilmelidir ki, sanayileşme süreci içinde bölgeler arasında görülen dengesizlikler, daha çok *kamu gücü tarafından kaynakların dağılıma müdahale edilmemesinden kaynaklanmaktadır*³². Böyle bir müdahale olmadığı takdirde, dengesizliklerin ortaya çıkması iktisadi gelişmenin önüne geçilmez bir sonucu olmaktadır.

Aslında müdahale ihtiyacı, serbest piyasa güçlerinin yetersizliğinden doğmaktadır. *İdeal* bir ekonomik dünyada serbest piyasa güçleri fiyat mekanizması yoluyla tüm yerel dengesizlikleri düzeltilecektir. Kaynakları nispi olarak kıt olduğu yerlerde bunların fiyatları yükselecek ve bunun sonucu talep düşerken arz artacaktır. Ters durumda, kaynakların eksik yararlanıldığında, bunların fiyatları düşecek ve bu da talepteki bir artışa karşılık arzın azalmasına yol açacaktır. Bu süreçte, tüm piyasalarda dengeye ulaşınca dek devam edecek. Öyle ise, müdahale nasıl savunulabilir? Fakat bu *ideal* dünyanın *gerçek* dünyayı yeterince yansıtmadığı bilinmelidir.

³⁰ H. Musa Taşdelen, *Bölgesel gelişme ve Şehirleşme İlişkileri*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, 1984. s.24.

³¹ Asuman Çezik, *Bölgesel Gelişme ve Kentleşme*, DPT, Ankara, 1978, s.1.

³² Taşdelen, 25.

Şüphesiz, faktör fiyatlarının farklı bölgelerdeki nispi kıtlıkları yansıtmamasının sebepleri vardır. Ulusal düzeydeki bir ücret anlaşması, örneğin belirli bir tip emeğin fiyatının arz fazlası olan bölgede artmasına yol açacaktır. Bu, aynı türden emeğin istihdam edildiği fakat talep fazlası olan bir bölgedeki ücret taleplerinin aldıkları olumlu sonuçların başka bölgeleri de etkilemesidir. Bununla beraber, nispi kıtlıklar, faktör fiyatlarında yansıtılabilmesi dahi, bu faktörlerin düşük ücret verilen yörelerden yüksek ücret verilen yörelere kolaylıkla kaymamasıdır. Sosyal ve psikolojik unsurlar bölgelerarası göçü engellemektedir. Aile ünitelerinin parçalanmaması arzusu, bu unsurlardan biridir. Böyle durumlarda, serbest piyasa güçleri bölgesel işsizlik farklarını ortadan kaldıramayacaktır. Yine çok açık bir hususta şudur ki, piyasa güçleri uzun dönemde dengeleyici olsalar da, dengeleme süresinin gereğinden çok ızdıraplı olduğu bilinmelidir³³.

Bununla beraber, sinai faaliyetlerin belli bir bölge veya bölgelerde toplanması, diğer bir ifade ile sanayileşme ve gelişmenin mekana göre dengesiz olması, sanayileşmenin başlangıç aşamalarında bulunan ülkeler için kabul gören bir kalkınma stratejisi olarak göze çarpmaktadır. Fakat, kamu öncülüğünde ya da piyasanın işleyişi sonucu hangi yolla olursa olsun ortaya çıkan bölgelerarası dengesiz büyüme, uzun vadede kaynakların etkin bir şekilde kullanımına engel olmakta ve ortaya önemli bir takım sosyal ve iktisadi problemlerin çıkmasına yol açmaktadır³⁴.

1.2.2 Bölgelerarası Dengesizliğin Kriterleri

Bölgelerarası dengesizlikleri ölçmeye yarayan kriterler: nüfus, nüfus yoğunluğu, doğduğu ilde yaşayan erkek nüfus oranı, okuryazar kadın nüfus, boşanma sayısı, hastane yatak sayısı, nüfusa oranla, pratisyen hekim, eczacı sayısı, matbaa sayısı, trafik kazası sayısı, yeni tescil olan firma sayısı, motorlu taşıt sayısı, ticari elektrik tüketimi, sanayi elektrik tüketimi, turizm kurumları yatak sayısı, avukat sayısı, sinema seyircisi sayısı, biten konut sayısı, ticari inşaatın değeri, mevduat, imalat sanayi, gelir vergisi, sendikalı işçi vb. olarak sayılabilir³⁵.

³³ Stülwell, 22.

³⁴ Erdinç Tokgöz, *Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler ve Türkiye*, Ankara, 1976, s.98.

³⁵ Yalçın Tuncer, *Bölgelerarası Benzeşme ve Türkiye (1963-1973)*, Ankara, 1978, s.47.

Bu kriterlerden başka bazı yazarlar, farklı ölçü ve kriterler de ortaya koymuşlardır³⁶. Burada yalnız beş kriter gözönüne alınarak, kısaca ortaya konulmaya çalışılacaktır

1.2.2.1 Nüfus Dağılımı ve Şehirleşme

Nüfus, ya da insan unsuru bir memleketin en önemli kaynağı olan beşeri kaynağını meydana getirir. Genç ve yetişmiş vasıflı nüfusun ülke içinde ve bölgeler arasındaki dağılımı, bölgelerin gelişme potansiyeline tesir eder. Bu vasıflı nüfusa sahip olan bölgeler diğerlerine göre gelişme imkanlarına daha fazla sahiptir. Bununla birlikte gelişme göstermemiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru bu vasıflı nüfusun sürekli bir şekilde göç ettiği de bir gerçektir.

Şehirlerde yaşayan nüfusun bölgeler açısından dağılımı, bölgelerdeki şehirleşme oranı ve şehir sayıları da ilgili oldukları yerlerin gelişmişlik durumunu ortaya koyan göstergelerdir³⁷.

1.2.2.2 Sınai Faaliyetlerin Dağılımı

Bölgelerarası dengesizliklerin mühim göstergelerinden bir tanesi de, sınai faaliyetlerin ülke mekanında ne oranda dağıldığı ve hangi bölgelerde yoğunlaştığıdır. Sanayide katma değer, üretim hacmi, işyeri ve çalışanların sayıları gibi çeşitli kriterler mevcuttur. Bu kriterler yardımıyla, bölgelerin sanayileşme derecelerini daha somut bir şekilde tespit etmek mümkündür³⁸.

1.2.2.3 Kamu Hizmet Yatırımlarının Dağılımı

Altyapı, mekan düzenlenmesi, kamu hizmet binaları yatırımları, sosyal hizmet yatırımları gibi halkın refahını sağlamaya yönelik yatırımlar da bölgeler arasındaki dengesizlikleri ortaya koyacak kriterlerdir.

³⁶ Frank Jb Stilwell, Perloff'un, bölgesel ilerlemenin değişik ölçülerini zikrettiğini ifade etmektedir. Buna göre, istihdam edilenlerin işgücüne (fiilen iş arayan) oranı ile ilgili ölçüler; bireylerin maddi durumlarıyla veya şartlarıyla ilgili ölçüler; fert başına mal ve hizmet tüketimi ile ilgili ölçüler; fert başına gelir ile ilgili ölçüler refah, (veya hayat standardı) indekslerini oluşturur. Stilwell, 26-67.

Yine, sanayileşme ve madencilik göstergeleri, ticari ve mali göstergeleri, tarımda gelişme ve çağdaşlaşma (modernleşme) göstergeleri, sosyal ve kültürel göstergeler, sağlık göstergeleri, eğitim göstergeleri, nüfus (demografik) göstergeleri kriter olarak sayılmıştır. Daha geniş bilgi için bak. DPT, *Yatırımları Teşvik Politikaları*, Ankara, 1989, s.80-82.

³⁷ İsbir, 164.

³⁸ Recep İzgi, *Bölgesel Dengesizlik ve Sanayinin Yaygınlaştırılması*, DPT, Ankara, 1979, s.39.

Bununla beraber, kamu hizmetleriyle ilgili yatırımların dağılımı yanında bölgelerin gelişme düzeyini gösteren bir başka kriter de ***bölgelere göre kamu hizmet imkanlarının dağılımıdır***. Özellikle kamu ağırlıklı olarak yer aldığı sağlık, eğitim, fiziki ve altyapı ulaşım ve enerji gibi hizmetlerin dağılımı bölgelerarası dengesizliği etkiler³⁹.

1.2.2.4 İşgücü Dağılımı

Tarım ve sanayi alanlarında istihdam edilen işçi sayıları da, bölgelerin gelişmiş olup olmamasını ortaya koyacak göstergelerdir. Özellikle kamu ve özel sektöre ait sanayi kuruluşlarında çalışanların sayısının, toplam çalışanlara oranları bölgelerarası dengesizlikleri belirleyecek kriterlerdir.

1.2.2.5 Gelir Dağılımı

Gelirin bölgeler arasındaki dağılımı da bölgelerarası dengesizlikleri belirlemede önemli bir kriterdir. Hane halkının ortalama gelirlerinin bölgeler açısından dağılımı da bize bölgelerin gelişmişlik durumunu açıkça gösterebilecek bir kriterdir. Diğer taraftan bölgelerin yatırımlara doğrudan katkısını belirleyen bir gösterge de ***vergi gelirleridir***. Gelir düzeyi düşük olan bölgelerden sağlanacak vergi gelirleri, gelir düzeyi yüksek olan bölgelerden daha az olacaktır. Başka bir ifade ile, gelir düzeyi düşük bölgelerin devlet bütçesine vergi olarak katkıları düşüktür⁴⁰.

1.2.3 Bölgelerarası Dengesizlik Çeşitleri

Bölgeler arasında ortaya çıkabilecek dengesizlikler genellikle üç başlık altında toparlamak mümkündür⁴¹. ***Tabii ve coğrafi dengesizlik, iktisadi ve fonksiyonel dengesizlik ve sosyal ve kültürel dengesizlik***.

1.2.3.1 Tabii ve Coğrafi Dengesizlik

Fiziki şartlar ile kaynakların bölgeler arasındaki farklı dağılımı bu tip bir dengesizliğe yol açabilmektedir. Kıymetli maden yataklarına, petrol rezervlerine sahip, iklim ve coğrafi şartlar bakımından elverişli bölgeler, bütün bunların bir sonucu olarak iktisadi bakımından önemli avantajlara sahiptir. Aksine, tabii kaynaklar bakımından fakir,

³⁹ Ayla Eraydın, *Bölgesel Gelişme (Durum, Politikalar, Uygulama) Sektör Raporu*, DPT, Ankara, 1982, s.62

⁴⁰ İsbir, 165 vd.

⁴¹ Erkal, *Doğu Kalkınması*, 96; Taşdelen, 29; İsbir, 164.

iklim ve coğrafi şartlar bakımından da elverişsiz olan bölgeler ise, iktisadi gelişmelerini engelleyen dezavantajlara sahiptir. Netice de, tabii ve coğrafi dengesizlik, aynı zamanda ülke çapında bölgeler arasında iktisadi bir dengesizliğe yol açar⁴².

1.2.3.2 İktisadi ve Fonksiyonel Dengesizlik

Bu çeşit dengesizliğin ortaya çıkışı, üretim faktörlerinin bölgeler arasında eşit şekilde olmayan dağılımından kaynaklanmaktadır. Üretim faktörlerinin, bir bölge içindeki yokluğu ve sınırlılığı, o bölgede verimli üretime engel teşkil edebilir. Aynı üretim faktörleri farklı bölgelerdeki, farklı pazarlarda farklı kazançlar elde ederler⁴³.

Bu arada, üretim faktörlerinin eşit olmayan dağılımı, gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki farkın temel sebeplerinden birisi olmaktadır. Bir bölgede üretim faktörlerinden birisinin hiç olmaması veya çok sınırlı olması, üretimde verimliliği düşürebilir. Her bölgede, eşit aynı kalitede ve aynı miktarda üretim faktörünün bulunması çok nadirdir. Üretim faktörleri bazen birbirlerinin tamamlayıcısı olduklarından, o bölgede olmayan üretim faktörü yerine diğerlerini ikame etmek mümkün olabilir. Hatta bazen üretim imkansız hale gelebilir. Bu durum, ileri bir teknoloji seviyesinde bir sinai üretimin yapılması engellemektedir. Bu yüzden, geri kalmış bölgelerde kapalı aile tiplerinin kendi kendine yeter derecede üretimde bulundukları ve pazarlama imkanlarının yetersiz olduğu ortaya çıkar.

Yine, tarım dışında çalışan faal nüfusun durumu, işyerlerinin büyüklüğü ve coğrafi dağılımı, iktisadi faaliyet hacminin bir göstergesi sayabilecek banka mevduatlarının bölgelere göre dağılımı, ayrıca ulaşım durumu, üretim faktörlerinin yanı sıra bölgeler arasında iktisadi dengesizliklerin ortaya çıkmasında önemli rol oynar⁴⁴.

1.2.3.3 Sosyal ve Kültürel Dengesizlik

Bölgelerdeki sosyal ve kamuya ait hizmetlerin miktar ve kalite açısından farklılık göstermesi, bölgelerarasında dengesizliğin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Sosyal dengesizlikler olarak; şehirleşme derecesinde, eğitim, kültür ve sağlık hizmetlerin yaygınlığı ve kalitesinde, bölge içerisinde yaşayan nüfusun bütün bu hizmetlerden

⁴² Taşdelen, 29.

⁴³ Yavuz, Keleş ve Geray, 103; Erkal, *Az Gelişmişlik*, 39.

⁴⁴ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 39.

faydalanma oranında görülen farklılıklar gösterilebilir⁴⁵. Bunun yanında, çeşitli bölgelerde yaşayan insanların davranışları ve değer yargıları arasında görülen farklılıklar da bu tür dengesizliklere misal gösterilebilir.

Tabii ve coğrafi dengesizliklerin dışında, diğer dengesizliklerin ortaya çıkışları, insanların varlıkları ile yakından ilgilidir. Ele alınan bu üç tür tip dengesizlik arasında çok sıkı bir ilişki vardır⁴⁶.

2 - BÖLGELERARASI DENGESİZLİKLERİN SEBEPLERİ

Bölgesel dengesizlik, bir ülkenin çeşitli bölgelerinde görülen her çeşitten eşitsizlik olarak nitelendirilirse, bugün her ülke de az ya da çok, ama mutlaka bölgesel dengesizlik vardır. Bölgesel dengesizliği, ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği şeklinde, daha dar anlamda almak da mümkündür. Ekonomik fırsat eşitsizliği, farklı bölgelerdeki kişilerin gerek iş bulma, gerekse eşit işe eşit reel ücret elde etme fırsatına sahip olamamaları şeklinde tanımlanabilir. Sosyal fırsat eşitsizliği ise, farklı bölgelerde yaşayan kimselerin sağlık, eğitim, kültürel vb. hizmetlerden aynı derecede yararlanmamalarıdır⁴⁷.

Türkiye'nin doğusu ile batısı arasındaki ekonomik ve sosyal dengesizlik, ülkemize has bir problem değildir. Aşağı yukarı, her ülke, az ya da çok, böyle bir problem ile karşı karşıyadır.

2.1 TARİHİ SEBEPLER

İnsanlık tarihinde bir çok dönüm noktası vardır. Bunların içinde önemli bir yer tutan sanayi devrimi tüm dengeleri değiştirmiş, yeni değişimlerin başlangıcı olmuştur. İhtiyar dünyamızın tarihini, sanayi devriminden önceki dönem ve sanayi devriminden sonraki dönem diye ikilik bir ayırımla incelemek mümkündür. Fakat, sanayi devriminden sonra özellikle XXI. yüzyıla girerken, yeni bir dönem olarak bilgi toplumu veya enformasyon devri olarak bir üçüncü devreden de bahsetmek daha sağlıklı olacaktır.

2.1.1 Sanayi Devriminden Önceki Dönem

Sanayi devriminden önceki dönemde devletlerin "*zengin devletler - fakir devletler*"

⁴⁵ Yavuz, Keleş ve Geray, 103; Erkal, *Az Gelişmişlik*, 40.

⁴⁶ Taşdelen, 30.

⁴⁷ Dinler, *Bölgesel*, 123.

ya da **"hükmeden devletler - hükmedilen devletler"** diye ayrıldıkları görülür. Tüm ülkelerin ortak kaderi kurtulup, gelişip en parlak dönemi yaşadktan sonra duraklamanın başlaması ve bir istila ya da taht kavgası sonucu yıkılmasıdır. Bu çok süren tarihi devir içinde, aynı dönemdeki komşu devletlerin eriştikleri ekonomik gelişmişlik düzeyleri arasında önemli olarak nitelendirilebilecek bir farklılığın olmadığı görülmektedir. Bazı devletlerin daha zengin olması ya da başka devletlerin egemenlikleri altına alarak onları vergiye bağlamaları, bu devletlerin sahip oldukları üretim teknolojilerinin daha gelişmiş olmasından ziyade, daha ileri askeri organizasyona sahip olmalarında, iyi bir sosyal ya da kültürel örgütlenmeyi gerçekleştirmelerinde aranmalıdır. **"Daima üstün (asil, yöneten) sınıfların bulunduğu bu dönemde, sarayın zenginliği, geniş halk kütelerinden ve hükmedilen devletlerden alınan ağır vergilerin sonucuydu. Tüm ülkelerde yoksulluk hakimdi. Geniş halk kütelerinin hayat şartları oldukça kötüydü"**.⁴⁸

2.1.2 Sanayi Devrimi

Sanayi devrimiyle birlikte, geniş halk kütelerinin ve kaderlerinin değiştiği görülür. Devrimi gerçekleştiren ülkelerin, kısa dönemde büyük gelişmeler kat ettikleri görülür. 1750'lerden itibaren milli gelir artış hızlarında sağladıkları önemli artışlar sonucunda, Batı Avrupa Devletlerinin milli gelirleri bir yüzyılda otuz ila kırk kat arası artmıştır. İki yüz sonunda, devrimi gerçekleştiren ülkeler hızla gelişirken, devrimi gerçekleştiremeyen ülkelerin bu ülkelerle olan ticari ilişkilerinin sonucu sömürölmekten kurtulamamaları, dünya ülkelerinin bariz bir şekilde, **gelişmiş ve gelişmekte olan**⁴⁹ ülkeler diye iki gruba ayrılması sonucunu doğurmuştur. Dünya nüfusun yaklaşık %30'una sahip olan gelişmiş ülkeler, dünya gelirin yaklaşık %80'ini alırken, dünya nüfusun yaklaşık %70'ine sahip olan gelişmekte olan ülkeler dünya gelirin %20'sini aralarında paylaşma durumuyla karşı karşıya kalmışlardır⁵⁰.

Böylece, sanayi devrimi tarihsel açıdan, ülkelerin, gelişmiş ve az gelişmiş ülke diye ayrılmasının nedenini ve dolayısıyla farklılığın ortaya çıkışının başlangıç noktasını

⁴⁸ Freyssinet J. Le Concept de Sous-developpement, Ed. Mouton, Paris, 1970, s.9; Aktaran, Dinler, *Bölgesel*, 123-124.

⁴⁹ Bu ülkeler az gelişmiş, gelişmekte olan, geri kalmış vb. birçok ifade ile adlandırılmaktadır. Aslında bu grup ülkelere *geri bırakılmış ülke* demek gerekir. Çünkü bu ülkelerin geri kalmaları, öteki ülkelerin gelişmeleri sonucudur. Gelişen ülkeler, bu ülkelerin doğal kaynaklarından yararlanırlarken, onlara ucuz fabrikasyon ürünleri satarak, mevcut ekonomilerini çöktürmüşlerdir. Dinler, *Bölgesel*, 167-168.

⁵⁰ Dinler, *Bölgesel*, 124.

oluşturmaktadır. Ne var ki, sanayi devrimi, hiç bir zaman bir ülkenin tüm yörelerinde (tüm bölgelerinde) aynı anda başlamamıştır. Bir ülkenin bünyesindeki çeşitli bölgeler arasında görülen sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının nedeni ve dolayısıyla ortaya çıkışının başlangıcının, sanayi devrimine kadar indiğini söylemek mümkündür. Sanayi devrimi dönemini de *Eski Teknik Evresi* ve *Yeni Teknik Evresi* diye iki alt başlık altında incelemek, ekonomik gelişmişlik ve bölgelerarası dengesizliğin tarihi sebeplerini ortaya konulmasında daha sağlıklı bir yol olacaktır.

2.1.2.1 Eski Teknik Evresi (Birinci Sanayi Devrimi)

Demir ve kömürün birlikte kullanıldığı bir teknik düzeyi simgeleyen bu dönem, ilk buharlı makinanın icat edilmesiyle başlar ve bir dizi buluşla devam eder.

Bu dönemde, demir ulaşımının ve kömürün sağladığı avantajlar, daha düşük maliyeti üretimin gerçekleştiği büyük işletmelerin ortaya çıkmasını sağladı. Büyük üretim biriminin teknik üstünlüğünün ortaya çıktığı ve kömür karasının, gelişmenin rengini simgelediği bu dönem, aynı zamanda üretimin hızla arttığı bir kantite çağıdır. Tüm Avrupa ülkelerinde ve ABD'de, bugün görülen bölgelerarası gelişmişlik farklarının ortaya çıkışı eski teknik dönemine rastlamaktadır.

2.1.2.2 Yeni Teknik Evresi (İkinci Sanayi Devrimi)

Bu evre, elektrik, petrol, metal ve kimyasal bileşimlerin kullanıldığı bir teknolojik düzeyi simgeler. Elektriğin demir üretiminde enerji girdisi olarak kullanılmasıyla başlayan bu evrede, elektrik, (elektrikli yüksek fırın, Grammen dinamosu, Edison'un lambası...) haberleşme, (telsiz, radyo yayınları, televizyon yayınları...) otomobil, (ilk benzinli motor, ilk otomobil, ilk uçak...) alanlarında bir çok buluş birbirini izler. Kimya alanında yeni sanayi kolları doğmaya başlar. Bu evrede üretimde elektrik enerjisi ve petrolün kullanılması ve bu enerjilerin taşınabilmesi ekonomik faaliyetleri belirli yerlere bağımlı olmaktan çıkardı. Yol, su ve elektriğin bulunduğu her yerde işletmelerin kurulması mümkün hale geldi. İşletmeler, kuruluş yeri kararında dış ekonomilerin ortaya çıkmış olduğu yerleri tercih etmeye başladılar. Bu sebeple, dış ekonomilere sahip büyük yerleşim merkezleri giderek daha da kalabalıklaşmaya başladı. Böylece, eski teknik dönemde özellikle doğal kaynaklara bağlı olarak ortaya çıkan bölgesel dengesizlik, yeni teknik dönemde giderek arttı.

2.1.3 Enformasyon Devri (Bilgi Toplumu)

Son yıllarda teknolojide çok hızlı gelişme gözlenirken, insanların bu gelişmelere uyum esnekliğinin arttığı gözlenmektedir. Nükleer santrallerden elektrik enerjisi üretimi, bilgisayarın endüstriyel üretimde kullanımının yaygınlaşması, daha önce işçiler tarafından yapılan işlerin robotlar tarafından yapılması, yeni bir devrimin bilinen nitelikleridir. Bu devrime, *atom (nükleer Enerji) devri, bilgisayar devri ve bilgi (enformasyon) devrimi* gibi isimler yakıştırılmaktadır⁵¹.

Bu evrede; işletmeler için belirli yörelerde toplanma avantajı yerini iletişim ağı sistemi içinde bulunmaya terk edecektir. Üretimin bir kısmının evlerde de yapılacak nitelikte olması, şehrin görünümünün değiştirecek, aşırı kirlenmenin önüne geçecektir. Şehirlerin hiyerarşisinde, bilim teknolojilerinin üretildiği yerleşme merkezleri durumlarını muhafaza ettikleri gibi, daha da ön plana çıkacaklardır. Bununla beraber, işletmelerin kuruluş yerlerini büyük kentlerin dışına optimal ölçekteki yerleşme merkezlerine kayabilecektir⁵².

2.2 GELİŞEN BÖLGENİN BÖLGELERARASI DENGESİZLİKLERE ETKİSİ

Bir ülkenin kalkınma sürecine giren bölgesi veya gelişen bölgesi, öteki bölgeler üzerinde, olumlu ya da olumsuz diye nitelendirilebilen etkilerde bulunmaktadır. Gelişen bölgenin öteki bölgeler üzerindeki bu etkilerden olumsuz nitelikte olanı "*gelişmeyi durdurucu etkiler*", olumlu olanlara ise, "*geliştirici etkiler*" denilmektedir.

2.2.1 Gelişmeyi Durdurucu Etkiler

Bünyesinde belirli bir merkez bulunan bölge, çevresindeki bölgelerin gelişmesini bloke edici olumsuz etkilerde bulunur. Bu etkilerin başlıcaları, öteki bölgelerden, gelişen bölgeye doğru olan; *aktif eleman göçü, kapital transferi ve durgun bölgelerdeki geleneksel sanayilerin çöküşü* olarak sayılabilir.

⁵¹ Son yıllardaki ekonomik gelişmeler ve bilgi toplumu için bak. Hüsnü Erkan, *Bilgi Toplumu ve Ekonomik Gelişme*, Ankara, 1993.

⁵² Böylece, büyük kentler cazip merkez olma niteliğini kısmen kaybederken, optimal ölçekte, daha az çevreye zarar veren, bilimi alt-yapısı olan yeni kentler ön plana çıkacaktır. Böylece, bu evrede, bölgelerarası farklılıkların artması duracak, büyük merkezlerin cazibesi azalırken, daha küçük ölçekli yaşanabilir kentler ön plana çıkacaktır. Dinler, *Bölgesel*, 128-129.

2.2.1.1 Aktif Eleman Göçü

Gelişen bölgede başlayan ekonomik canlılık, iş imkanlarının artmasına sebep olurken, ücretler ve hayat düzeyi iyileşmeye başlayacaktır. Kent hayatının konfor ve avantajları ile birlikte, çeşitli iş imkanlarının ortaya çıktığı gelişen bölge çevre bölgelerdeki nüfusu kendine çekecektir.

Ne var ki, çevre bölgeden merkez bölgeye doğru olan bu göçte, ilk göçmenler gizli ve açık işsizlerden ziyade, aktif elemanlar olmaktadır. Çevre bölgede bulunan girişimci ruhuna sahip ancak yaşadığı yöreyi kendileri için yeterince elverişli bulmayanlar, başta gençler olmak üzere, yüksek öğrenimliler, aydınlar ile kalifiye işçiler ilk göç edenleri oluşturmaktadır. Böylece genç ve girişim ruhuna sahip elemanlarını kaybeden çevre bölgeler, gelişme potansiyellerini de kaybederek, mevcut gelişmişlik düzeylerini dahi korumakta güçlüklerle karşılaşır⁵³.

2.2.1.2 Kapital Transferi

Girişimci ruhuna sahip aktif elemanların durgun bölgelerden gelişen bölgeye doğru göçüne, aynı yönde gerçekleşen bir de *kapital göçü* eşlik edecektir. Gelişen bölgede ortaya çıkan ekonomik hareketlilik, yüksek talep ve artan yatırım imkanları, durgun bölgede çok az miktarda da olsa, tarımda ve geleneksel sinai faaliyetlerinde ortaya çıkan tasarrufları da cezbedecektir. Zira, durgun bölgelerde mütevazı miktarda da olsa ortaya çıkacak tasarrufları değerlendirme imkanları çok sınırlıdır. Göç eden aktif elemanlar, ellerindeki kapitali de bu bölgelere kendileriyle birlikte getirirken, ayrıca, durgun bölgelerde yeterince gelişmemiş olan bankalar, kendilerine emanet edilen tasarrufları, gelişen bölgelere transfer ederek, değerlendirmeyi tercih etmektedirler.

2.2.1.3 Durgun Bölgelerdeki Geleneksel Sanayiinin Çökmesi

Gelişen bölge ile durgun bölge arasındaki ticaret, durgun bölgenin aleyhine, burada varolan geleneksel sinai faaliyetlerini de körletecektir. Gelişen bölgede büyük ölçekli olarak kurulup, daha yüksek verimlilikte çalışan modern fabrikasyon ürünlerin girdiği

⁵³ Bu göçün, göç veren ve göç alan bölgeler üzerindeki bir diğer etkisi, *çarpan etkisidir*. Göç veren bölgenin geliri, göç eden kişilerin gelirleri ve buna ek olarak ta azalan tüketimin uyardığı çarpan etkisi kadar azalacaktır. Buna karşın, bu göçü alan bölgenin geliri, yeni göçenlerin şahsi gelirleri ile bu kişilerin tüketimde yapacakları artışla uyarılmış çarpan etkisi toplamı kadar artacaktır. Bu da bölgelerarasındaki farklılığın daha da artmasına sebep olacaktır.

durgun bölgelerdeki mevcut sanayi, bu fabrikasyon ürünleriyle rekabet edemeyerek çökecektir. Zira, durgun bölgedeki geleneksel sanayilerin ürettikleri mallar, gelişen bölgeden gelen ürünlerden hem daha düşük kaliteli hem de daha pahalı olduğundan, alıcı bulamayacaktır⁵⁴.

2.2.2 Gelişmeyi Sağlayıcı Etkiler

Gelişen bölge, çevresindeki durgun bölgeler üzerinde bir seri olumlu etkide de bulunur. Gelişen bölgedeki gelişme hareketinin, durgun bölgeye yayılması sonucunu veren bu etkilerin başlıcaları olarak, gelişen bölgenin durgun bölgeden yaptığı alışlar sonucunda, bu bölgelerde ekonomik canlılığı başlatmasıyla gelişen bölgenin durgun bölgedeki gizli işsizleri de cezbetmesidir. Yine, gelişen bölge, ihtiyaç duyduğu niteliksiz işgücünü de durgun bölgelerden talep eder. Böylece, bu bölgelerdeki açık ve gizli işsizler, gelişen bölge tarafından emildikçe, söz konusu bölgedeki emeğin marjinal verimliliği yükselmeye ve dolayısıyla da ücretler artmaya başlar.

Görüldüğü gibi, gelişen bölge, başlangıçta tamamıyla durgunluğa sürüklediği çevresindeki bölgeler, belirli bir etaptan sonra, canlanmanın ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bir başka ifade ile, öncelikle bir bölgede giderek yoğunlaşan ekonomik gelişme, belirli bir düzeyden sonra, çevre bölgelere yayılarak, onların gelişmesini de sağlayacaktır. Zira, ekonomik kalkınma, gelişme nokta ya da kutuplarında farklı şiddette ortaya çıkıp, çeşitli kanallardan ve farklı nihai etkilerde bütün ekonomiye dağılmaktadır. Her ülkenin yapısındaki bölgeler, birbirinden farklı gelişmişlik düzeyinde bulunmaktadırlar. Bunun sebebi ise, her bölgenin farklı gelişme hızına sahip olmasıdır. Bu farklılıklara karşın, eğer bir ülkede bölgelerarası dengesizlikler artarken, milli gelir artan bir seyir takip ediyorsa, böyle bir ülkede, ekonomik gelişmenin varlığından söz etmek mümkündür⁵⁵.

⁵⁴ Gelişen bölgelerde genellikle endüstriyel faaliyetler, hakim sektör niteliği kazanırken, durgun bölgelerde tarım sektörü ağırlığını korumaya devam edecektir. Öte yanda gelişmiş bölgede yalnız endüstriyel faaliyetler değil, tarım başta olmak üzere tüm faaliyetler, durgun bölgelerden daha ileri bir gelişme düzeyine erişmiş olacaktır.

⁵⁵ Bir ülkede, kalkınmakta olan bölgenin ilk gelişme hızı oldukça yüksek ve gelişmeyi sağlayıcı etkisi yeterli ise, bölgelerarası dengesizlik zamanla azalacaktır. Ama bu durum, özellikle bir ülke belirli bir gelişme eşiğini aştıktan sonra söz konusudur. Ekonomik gelişmenin piyasa güçlerine bırakıldığı, devletin ekonomiye müdahale etmediğinde, bölgelerarasındaki gelişmişlik farklarının, daha da artan bir yönde geliştiği görülmektedir. Kısaca, günümüzde aşağı yukarı her ülkenin yapısında bölgesel dengesizlik vardır, ama bunun şiddeti, gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş ülkelere oranla daha fazladır; Dinler, *Bölgesel*, 134-135.

2.3 İŞLETMELERİN KURULUŞLARINI ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Bölgelerarası dengesizliklerde önemli bir payı da, uygulamada işletmelerin kuruluş yerlerini etkileyen faktörler almaktadır. Liberal kapitalist düzende, hangi malların ne miktarlarda üretileceğine ve üretimin nerede gerçekleşeceğine, kâr peşinde koşan girişimciler karar verirler. Girişimci önce neyi üreteceğini bir başka ifade ile, hangi mal veya hizmeti üretirse, daha yüksek kâr sağlayacağını araştırır. Üreteceği mal ya da hizmeti saptadıktan sonra, söz konusu malı üreteceği kendisine en yüksek avantajı sağlayan yöreyi araştırır.

Yine, işletme kuruluş yerini saptarken, bir çok etkenleri gözönüne alır ve kendisine uzun vadede en fazla avantaj sağlayacak yeri belirler. Bu seçim kararının işletme yönünden söz konusu olan olumlu ve olumsuz yanlarının yanında, şehircilik, çevre sorunları ve bölgesel kalkınmayı ilgilendiren sonuçları da vardır. İşletmelerin belirli yerlerde toplanması, bir yandan bölgelerarası gelişmişlik farklarının ortaya çıkmasına sebep olurken, öte yandan işletmelerin iltifat etmediği yörelerdeki üretim faktörleri, - işgücü başta olmak üzere- gelişen yörelere kayacaktır.

2.3.1 Taşıma Harcamaları

İşletmelerin kuruluş yeri seçiminde taşıma harcamaları önemli yer tutar. İşletmeler, özellikle üretim maliyeti içinde taşıma giderlerinin (*hammaddenin üretim merkezine, mamul maddenin tüketim merkezine kadar olan taşıma harcamaları*) payı artıkça, maliyet giderlerini düşürmek amacıyla, taşıma giderlerinin en az olduğu yörelere yönelmek zorunluluğunu hissedecektir. Eğer işletme, kuruluş yeri seçiminde taşıma giderlerinin minimizasyonu ilkesine uygun hareket etmemişse, rekabet gücü azalacak, hatta işletme zamanla faaliyetlerini durdurma riski ile karşı karşıya gelebilecektir.

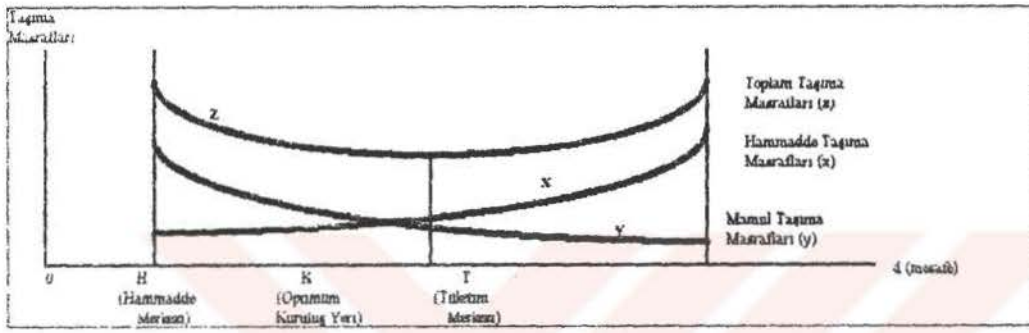
Gerçek ekonomik hayatta bir mal için gerekli hammaddeler birkaç farklı alandan temin edildiği gibi, üretilen mal birkaç farklı merkezde tüketilir. İşletme kuruluş yeri kararında, toplam taşıma giderlerini gözönüne alarak, kendisine en düşük toplam masrafı sağlayacak olan en avantajlı yöreyi seçerek, oraya yerleşmelidir.

Masraf minimizasyonunun nasıl sağlanacağını açıklayabilmek için, en basit kuruluş yeri modelini, alınan homojen ve iki merkezin (hammadde ve tüketim merkezleri) bulunduğu bir model alalım. hammaddenin üretimine kadar olan taşıma harcamalarına x ,

mamul maddenin tüketim merkezine kadar olan taşıma harcamalarına y diyelim. Üretim teknik katsayısını ve taşıma transferini gözönüne alan işletme, $x+y$ 'nin minimum olduğu yerlerde kuruluşunu gerçekleştirecektir.

Optimum kuruluş yeri (K), hammadde merkezi (H) ile tüketim merkezini (T) birleştiren doğru üzerinde bir yerde ya da bu iki merkezden biri olacaktır.

Şekil: 2'de dikey eksen taşıma giderleri toplamını (Z), yatay eksen ise mesafeyi (d) göstermektedir. Söz konusu işletme için en, en uygun kuruluş yeri, toplam taşıma masraflarının minimum olduğu H ile T arasında K noktasında olacaktır.



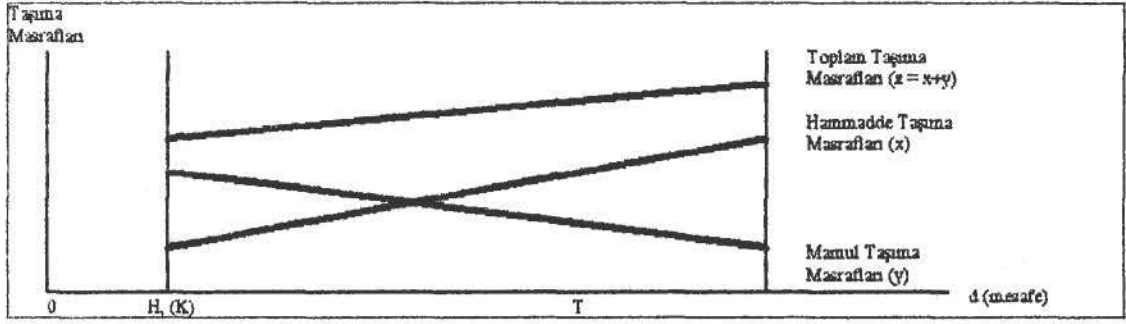
Şekil 2 : Taşıma Harcamaları

2.3.1.1 Hammerdeye Yönelik İşletmeler

Üretim sırasında ağırlığından önemli ölçüde kaybeden malları üreten işletmelerin, ulaşım giderlerinden tasarruf sağlamak için hammadde kaynağında ya da yakınında kurulması gerekir (şekil: 3).

Bu gibi işletmelerin kullandığı hammadde, genellikle pahada hafif, yükte ağır maddelerdir. Şeker pancarından ya da şeker kamışından şeker elde edilmesi, demir-çelik endüstrisi, kuruluş yönünden hammaddeye yönelik faaliyetlere örnek gösterilebilir⁵⁶.

⁵⁶ Şeker fabrikalarında hammadde girdi katsayısı, toplam üretim maliyetinin %70,4'üne erişmektedir. Bu fabrikaların, şeker pancarı ya da şeker kamışı üretiminde, şeker kamışı ülke dışından ithal ediliyorsa, fabrikanın limana yakın bir yörede kurulması gerekir. Üretim sırasında hammaddenin önemli ölçüde ağırlığını kaybettiği şeker endüstrisinde, nihai ürün çok düşük bir taşıma giderleriyle çok uzaklara taşınabilmektedir. Dinler, *Bölgesel*, 51-54.



Şekil 3: Hammaddeye Yönelik İşletmeler

Son yıllarda hızlı teknolojik gelişmelerin taşıma endüstrisinde de kendisini göstermesine paralel olarak, taşıma tarifelerinde önemli düşüşler görülmüştür. Çok büyük deniz tankerlerinin yapılması, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonraki yıllarda, bir ülkeyi, Japonya'yı çelik üreticisi yapmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nden kömür ve Avustralya'dan demir cevheri ithal eden Japonya, çelik üreterek ihraç etmektedir. Demek ki, ulaşım teknolojisindeki hızlı gelişmeler, bir çok işletmeyi, kuruluş yeri bakımından hammadde kaynağına yönelik olmaktan çıkarmıştır. Tüm bunlarla birlikte, günümüzde, birçok işletme, hammaddeye dönük olma niteliğini kaybettiği halde, kuruluş yıllarındaki şartlara uygun olarak, ilk kuruldukları yörede faaliyetlerini sürdürmektedirler.

Hammadde kaynağına yönelik işletme niteliği bazen hammaddelerin taşınmasının çok güç, hatta imkansız olmasından ileri gelmektedir. Bu gruba balık ya da sebze konserve endüstrileriyle, termik santraller örnek gösterilebilir. Konserve endüstrilerinde, üretim sonunda büyük ölçüde ağırlık kaybetmek söz konusu olmadığı halde, hammaddenin taşınmaya karşı yeterince dayanıklı olmaması, hammaddenin bulunduğu yörede kuruluşunun gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

2.3.1.2 Enerji Kaynağına Yönelik İşletmeler

Üretim giderleri içinde enerji giderlerinin önemli yer kapsadığı ve enerji girdilerin taşınmasının oldukça pahalı ya da imkansız olduğu durumlarda, bazı endüstriler, enerjinin bulunduğu yörede kuruluşunu gerçekleştirmekle, oldukça önemli ekonomiler sağlarlar. Bu durumdaki işletmelerin durumu yine şekil III'tekine benzemektedir.

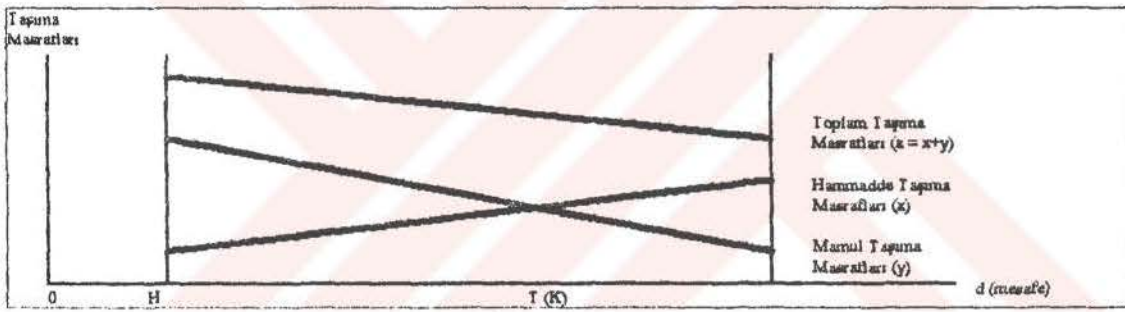
Çeşitli enerji kaynakları (düşen su, kömür, petrol, odun, elektrik enerjisi, atom enerjisi vs.) taşınabilirlik yönünden farklılıklar göstermektedir. Özellikle günümüzde işletmelerin en fazla başvurdukları enerji girdilerinden maden kömürü, petrol ve elektrik enerjisi arasında taşıma giderleri yönünde önemli farklar vardır. Elektrik enerjisi, hatlar

kurulunca çok az kayıpla oldukça uzaklara taşınabilmektedir. Petrolün taşınması elektriğe göre daha güç ve pahalıdır. Maden kömürünün taşınması ise, ilk ikisine oranla oldukça pahalıdır. Yalnız bu kıyaslamayı yaparken, taşıma tarifeleri yanında, yeni enerjilerin zamanla yararlanılabilir hale gelmesini de gözönüne almak gerekir.

Bir endüstride kullanılan enerjinin taşınması ne kadar güç ve pahalı ise, toplam girdiler içinde enerji payı ne kadar önemli ise, taşıma giderlerini düşürmek amacına yönelmiş olan işletme, o kadar enerji kaynağına yönelmek, kuruluşunu enerji kaynağına yakın bir yörede gerçekleştirmek durumundadır. Örneğin cam eşya, çinko arıtımı ve demir döküm gibi endüstriler, enerji girdi içindeki oranı %10'u geçmemesine karşın, enerji kaynağına yönelmişlerdir⁵⁷.

2.3.1.3 Pazara Yönelik İşletmeler

Ürettiği nihai mamulün taşıma giderleri çok yüksek olan işletmeler, genellikle kuruluşlarını pazarın bulunduğu yöreye yöneltirler (şekil 4). Bir başka ifade ile, tüketicinin bulunduğu yörede üretimlerini yaparlar⁵⁸.



Şekil 4 : Pazara Yönelik İşletmeler

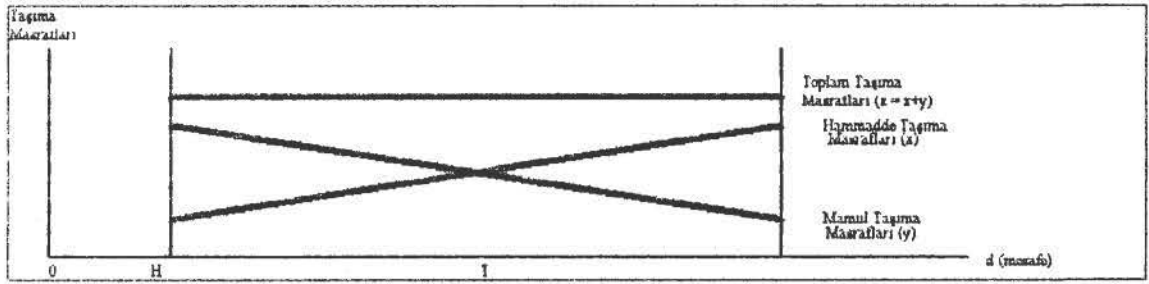
2.3.1.4 Serbest İşletmeler

Ulaşım imkanlarında ve taşıma tarifelerinde önemli aşamaların kaydedildiği

⁵⁷ Demir-çelik endüstrisinde, demir cevheri girdi katsayısı yüksek olduğu gibi, kok, ya da elektrik (enerji olarak) girdi katsayısı da yüksektir. Dolayısıyla demir-çelik endüstrilerinin kuruluşlarını, hammadde kaynağına yakın bir yörede gerçekleştirebilecekleri gibi, enerji kaynağına yakın bir yörede gerçekleştirebilirler; Dinler, *Bölgesel*, 54.

⁵⁸ Ürettiği mala hacim ve ağırlık kazandıran işletmeler, pazara yönelik olmak zorundadırlar. Şişeleme faaliyetlerinde bulunan tıbbi meşrubat ve su işletmeler, bu gruba örnek verebilir. Bu endüstrilerde meşrubatın özünü belirli bir yörede üretmekte, sulandırma ve şişeleme faaliyeti ise nihai tüketicinin bulunduğu yerde yapılmaktadır; Dinler, *Bölgesel*, 55-56.

günümüzde, bazı işletmeler için ne hammaddeye, ne de pazara yönelik olmayı gerektirecek sebepler yoktur.



Şekil 5 : Serbest İşlemler

Taşıma harcamalarının önemsiz ya da üretim sırasında hacim ve ağırlık değişimleri önemsenmeyecek kadar küçük olan endüstrilere ait işletmelere, kuruluş bakımından hiçbir yere bağlı olamayan işletmeler, bağımsız işletmeler ya da serbest işletmeler denilmektedir⁵⁹ (şekil 5).

Günümüzde ulaşım ve üretim teknolojisinin eriştiği yüksek düzey, serbest endüstrilerin sayısını hızla artırmaktadır.

2.3.2 Dışsal Ekonomiler

Kısaca ödenmeyen üretim faktörü denilen dışsal ekonomiler, işletmelerin kendi faaliyetleri dışında, bulunduğu endüstrinin kalabalıklaşması ya da bulunduğu yöreden sağladıkları avantajların tümünü ifade etmektedir. Dışsal ekonomiler yalnızca mikroekonomik açıdan değil, makroekonomik açıdan da önem taşımaktadır. Mikroekonomik tahlilde dışsal ekonomiler, üretim maliyetini artırıcı ya da azaltıcı role sahip olduğundan, kuruluş yerinin tespitinde en az taşıma harcamaları kadar önemlidir. Makroekonomik açıdan ise, sosyal hasılanın maksimizasyonu yönünden önem arz etmektedir. Dışsal ekonomilerden yararlanarak sağlanan avantaj -ki buna *özel fayda* denebilir- her zaman bir sosyal fayda artışı olarak düşünülemez. Özel fayda ile sosyal fayda arasında bir sapma ortaya çıktığında, makroekonomik açıdan dışsal ekonomilerin

⁵⁹ Serbest işletmelere örnek olarak petrol rafinerisi gösterilebilir. Ham petrolün tasfiyesiyle çeşitli ürünler elde edilmekle birlikte bu ürünlerle ham petrol arasında hacim ve ağırlık yönünden önemli bir farklılık ortaya çıkmamaktadır. Dolayısıyla petrol rafinerilerinin nerelerde kurulacağı giderlerin dışındaki faktörler tarafından belirlenecektir.

varlığından söz edilmektedir.

Üretim maliyetlerini düşürmeye yönelik işletmeler, en az taşıma harcamalarının minimizasyonu kadar, dışsal ekonomi sağlamayı amaçlarlar. Bunun için kendi faaliyetleri dışında, devletin ya da öteki işletmelerin faaliyetleri sonucu ortaya çıkan dışsal ekonomilerden yararlanmak amacıyla, belirli yörelere toplanmayı yeğlerler. Bu yöreler ise, genellikle alt yapı ve üst yapı tesislerini az çok tamamlamış, ekonomik canlılığın başlamış olduğu yörelerdir. *"Kuruluş yeri faktörü olarak taşıma harcamaları, işletmelerin toplam taşıma harcamalarının minimum olduğu yöreye yönelmesi gerektiğini açıklarken, Kuruluş yeri faktörü olarak, dışsal ekonomiler ise, işletmelerin neden belirli yörelere toplama eğilimi içinde olduklarını açıklamaktadır"*.⁶⁰ İşletmelerin kuruluş yeri faktörü olarak dışsal ekonomileri iki gruba ayırarak inceleme mümkündür: *"diğer işletmelerin faaliyetleri sonucu sağlanan dışsal ekonomiler"* ve *"kamusal faaliyetler sonucu sağlanan dışsal ekonomiler"*.

2.3.2.1 Diğer İşletmelerin Faaliyetleri Sonucu Sağlanan Dışsal Ekonomiler

Diğer işletmelerin faaliyetlerin sonucu sağlanan dışsal ekonomiler, işletmelerin faaliyette bulunduğu endüstrinin kalabalıklaşması sonucu, sağladığı avantajlardır. Belirli bir yörede, bir endüstri gelişip büyüdükçe, o endüstride faaliyette bulunan firmaların maliyetlerinin düşmesine neden olan avantajlar ortaya çıkabilecektir. Bu avantajların başlıcaları, yarı işlenmiş mamul ve kalifiye eleman temini, pazarlama avantajı, kolay kapital temini ile, yararlanılan bazı hizmetleridir. Bu avantajlardan faydalanmak isteyen yeni işletmeler, çok sayıda işletmenin faaliyette bulunduğu endüstrinin büyümesi sonucu, endüstriyel iklimin ortaya çıkmış olduğu yörelerde, kuruluşların gerçekleştirmeye yönelirler.

2 3 2 1 1 Yarı İşlenmiş Mamul Sağlama

Günümüzde üretilen mallar, giderek daha karmaşık bir yapıya daha çok parçadan oluşan niteliğe bürünmektedirler. Örneğin, bir binek otomobili, boyasından lastiğine, camından kayışına kadar, yüzlerce parça ve yarı işlenmiş mamulün bir araya getirilmesi ve

⁶⁰ Zeynel Dinler, *"Bölgesel Dengesizliğin Ortaya Çıkış Nedenleri, Fayda ve Sakıncaları"*, *Akademi. BİTİA Dergisi*, Cilt: I, No:1, Kasım 1972; Dinler, *Bölgesel*, 58.

işleme tabi tutulması sonucu üretilmektedir. Aynı şekilde, uçak, elektronik cihazlar, birçok dayanıklı tüketim malı, giderek komplike hale getirmekte ve böylece mamulün özellikleri ve kalitesi yükselmektedir.

İşte bu şekilde komplike bir mal üreten bir işletme, üretimde kullanıldığı sayısı yüzleri hatta binleri bulan tüm parça ve yarı işlenmiş mamulleri kendisi üretmeye kalkarsa, işletmenin finansman zorlukları bir yana, üretim maliyeti çok yüksek olacaktır. İşletme ürettiği malı bir kaç ana parçasını kendisi üretir, yüzleri bulan öteki parçaları ise, endüstrideki firmalardan, kendisinin mal edeceği fiyatın çok altındaki fiyattan satın alır. Bu şekilde ürettiği ürünün parçaların büyük kısmını faaliyette bulunduğu endüstriden sağlayan işletme, önemli bir nakdi tasarruf sağlayarak üretim maliyetini düşürecektir. Yarı işlenmiş mamullerin bir araya getirerek, karmaşık mallar üreten firmaların oluşturduğu endüstriye, *montaj endüstrisi* denir. Bu endüstriye girdi üreten işletmelerin oluşturduğu topluluğa ise, *yan sanayi* denilmektedir. Bu şekilde sağlanan dışsal ekonomilerin nedeni, ara malı da denilen yarı işlenmiş mamulleri üreten yan sanayideki işletmelerin sağladıkları içsel ekonomilerdir⁶¹.

2 3 2 1 2 Kalifiye Eleman Sağlama

Yeni üretim teknolojilerin sürekli geliştirilmesi işletmelerin üretim tesis ölçeklerinin giderek büyümesi, kalifiye eleman ihtiyacı artmasına sebep olmaktadır. Endüstriye yeni girecek bir işletmenin, en az yerleşik firmaların tesis ölçeği büyüklüğünde bir ölçekle üretime başlaması zorunluluğu, ihtiyaç duyulan kalifiye elamanın kendileri tarafından yetiştirilmesini imkansız kılmaktadır. Yeni kurulacak işletmeler, aynı alanda faaliyette bulunan işletmelerin bulunduğu yörede faaliyete geçerek, yerleşik firmalarda yetişmiş olan kalifiye elemanları kendi bünyelerine -genellikle daha yüksek ücret ve hatta transfer ücreti de ödeyerek- katma yoluna gitmektedir.

Bu şekilde, yetişmiş elamanların bulunduğu işletmelerin olduğu yörede kuruluşunu gerçekleştiren işletmelerin, bu elamanları işletmelerine çekerek elde ettikleri avantajlar,

⁶¹ Bunu şöylece açıklamak mümkündür. Örneğin X arabasını üreten firma, ihtiyaç duyduğu camı kendisi üretirse, birde cam fabrikası ya da cam üretim ünitesi kuruluşunu gerçekleştirmek zorundadır. Böyle bir üretim ünitesinin kuruluşunu gerçekleştirmesi halinde ihtiyacı kadar cam üreteceğinden, bu cam üretimi ünitesinin tesis ölçeği oldukça küçük ve dolayısıyla parça başına maliyeti yüksek olacaktır. Oysa endüstride, cam üretimi alanında uzmanlaşmış ve cama ihtiyaç duyan tüm işletmelerin taleplerine cevap verecek kadar büyük işletmeler kurulacak ve üreteceği camdan daha kaliteli ve daha ucuza satın alınabilecektir. Dinler, *Bölgesel*, 58-59.

en önemli dışsal ekonomilerden biridir. Zira, bu işletmelerin ihtiyaç duydukları elamanları yetiştirmeleri hem çok zordur, hem de oldukça uzun zaman alacağı gibi, pahalı da olacaktır.

2 3 2 1 3 Pazarlama Avantajları Sağlama

İşletmeler için bir malı mümkün olduğu kadar düşük maliyetle üretme çok önemlidir. Ancak, düşük maliyet kadar, hatta daha önemli diğer bir faktör üretilen malın pazarlanmasıdır. Bir çok işletme, tüketicinin ayağına gitmek zorunda olduklarından, pazarın bulunduğu yörelerde üretimini gerçekleştirmek durumundadırlar. Ne var ki, bazı işletmeler ise, ürünlerini pazarlayabilmek için, aynı konuda faaliyette bulunan işletmelerin faaliyette bulunduğu yörelerde kuruluşların gerçekleştirerek, o yörede hazır olan alıcılardan istifade ederek, pazarlama sorununu çözümlenmeye çalışırlar. Bu şekilde, endüstrinin kalabalıklaştığı yörelerde kuruluşunu gerçekleştiren işletmeler, o yöreye gelen öteki işletmelerin müşterilerin bir kısmını kendilerine çekerek, önemli bir dışsal ekonomi sağlarlar⁶².

2 3 2 1 4 Satın Alınan Hizmetler

Endüstrinin giderek kalabalıklaşması, faaliyette bulunan işletme sayısının artması, *endüstriyel iklim* doğması sonucunu doğurur. Bu endüstriyel iklim ise, işletmelerin yılda ya da birkaç yılda bir defa talep ettikleri bazı hizmetleri arzeden işletmelerin yeşermesi ve yaşayabilmesi için uygun ortam oluşturur. Bu şekilde hizmet arzeden işletmelere, mali müşavirlikler, uzman avukatlık büroları, dağıtım şirketleri, reklam şirketleri, kamuoyu araştırması yapan işletmeler, analiz laboratuvarları vb.leri örnek verilebilir.

Belirli bir yörede yığılan işletmelerin bu piyasadan talep ettikleri hizmetleri kendi bünyelerinde istihdam ettikleri personelle karşılama yoluna gitmeleri halinde, söz konusu hizmetleri yapacak uzmanları tüm yıl istihdam etme durumunda olacaklardır⁶³.

⁶² Örneğin, Bursa ilinde ipekli kumaş ve havlu endüstrileri kurulmuştur. Tüm Türkiye'de ipekli kumaş ya da havlu satan perakendeciler, belirli aralıklarla Bursa'ya giderek, buradan mal satışı yaparlar. Bursa'da kuruluşunu gerçekleştiren havlu üreten bir firma Türkiye'nin tüm illerinden yıllardan beri buraya gelen, perakendecilere malın pazarlama imkanı elde ederek, ürettiği malın pazarlanması sorununu halledecektir.

⁶³ Oysa, bu hizmetleri, ihtiyaç duydukça piyasadan talep etmeleri halinde, bu hizmetler hem daha kaliteli hem de daha ucuz sağlanacağından, söz konusu işletmeler için önemli bir dışsal ekonomi oluşturur; Dinler, *Bölgesel*, 62.

2.3.2.1 Kamusal Faaliyetler Sonucu Sağlanan Dışsal Ekonomiler

Pazar dışından sağlanan dışsal ekonomiler de denilen avantajlar, devlet ya da devlete bağlı kamu kuruluşlarınca sağlanan hizmetlerle, tesislerinden, işletmelerin dolaylı ya da dolaysız yararlanmalarıyla ortaya çıkmaktadır. Devletçe büyük yatırımlar sonucu gerçekleştirilen ve genellikle bölünmezlik özelliğine sahip olan alt ya da üst yapı tesislerini, bir tek işletmenin hatta bir grup işletmenin yapması imkansız iken, işletmeler bundan bazen hiçbir karşılık ödmeden (itfaiye, kanalizasyon hizmetleri vs.), bazen de genellikle maliyetinin altında saptanan bir fiyat (elektrik, su, sosyal konutlar vs.) ödeyerek yararlanmaktadırlar. İşte bir yanda düşük fiyat ödenerek yararlanılan, öte yandan işletmelerin bizzat kendilerince yapılması ya çok pahalı ya da genellikle imkansız olan alt ve üst yapı tesislerinin tamamlanmış olduğu yöreler, işletmeler tarafından tercih edilmektedir.

Bu dışsal ekonomileri, *altyapı hizmetleriyle mahalli vergi ve teşvik önlemleri* niteliğindeki avantajlar adı altında iki gruba ayırarak incelemek mümkündür.

2 3 2 1 1 Altyapı Hizmetleri

İşletmeler, devletin ya da devlete bağlı çeşitli kuruluşların gerçekleştirdiği altyapı tesislerinin tamamlanmış olduğu yerlerde kurulduklarında, bu avantajlara sahip olmayan yörelere oranla daha düşük maliyetli üretim yapma imkanlarını elde etmektedirler. Genellikle bölünmezlik özelliği gösteren bu tesisleri işletmelerin kendi imkanlarıyla gerçekleştirmeleri çok zor olduğundan, bu alandaki yatırımların tamamlanmış olduğu yöreleri tercih etmektedirler. Bu altyapı hizmetler, kısaca, sıralanacaktır⁶⁴.

– *Ulaşım:* Ulaşım, çok önemli bir altyapı hizmetidir. Bir ülkede her yörede karayolları imkanları ve kalitesi olmadığı gibi, bazı yörelerde demiryolu ulaşımı yoktur ve her yörenin denize uzaklığı farklıdır. Aynı derecede denize uzak yerler arasında, liman kolaylıkları yönünden de farklar vardır. Dolayısıyla taşıma harcamaları kadar ulaşım imkanları da kuruluş yerinin saptanmasında önemli roller oynar. Hammadde ve enerji bakımından oldukça zengin olan bazı yöreler, yolların elverişsiz, hatta hiç olmaması sebebiyle, kuruluş yeri olarak düşünülmemektedir.

⁶⁴ Dinler, Bölgesel, 64 vd.

– **Haberleşme:** İşletme kurulduktan sonra, normal faaliyetlerini yürütebilmesi için, posta, telefon, telgraf ve faks bağlantılarına ihtiyaç duyar. Kuruluş yerinde bu hizmetlerin eksik olması, işletmenin başarısını etkilediği gibi, bazen normal faaliyetlerini bile önler. Dolayısıyla kuruluş yeri olarak seçilecek yörenin haberleşme araçları yönünden iyi donatılmış olması gerekir.

– **Elektrik Enerjisi:** Teknoloji gereklerinin, elektrik enerjisine yönelik işletme sayısını arttırdığı günümüzde, bol ve sürekli enerjiye ihtiyaç duyan kuruluşlar, elektrik enerjisinin taşınması kolay olduğundan, enerji merkezine gitme zorunluluğu duymamakta, buna karşın en azında ülke elektrik şebekesinin geçtiği yöreleri seçmektedirler.

– **Endüstriyel Kullanım ve İçme Suyu:** Üretim süreci içinde her işletme az ya da çok suya ihtiyaç duyar. Girdi ya da çıktılarının genellikle yıkanıp temizlenmesi gerekir. Bazı endüstriyel faaliyetlerde yüksek tazyikli buhara (kimya, kağıt mensucat ve gıda endüstrileri vb.), bazı endüstrilerde soğutma aracı olarak (demir-çelik endüstrisi vb.), bazı endüstrilerde üretim sürecine katalizör olarak suya ihtiyaç duyulur. Ayrıca artıkların atılması için, ulaştırma aracı olarak ve hatta yangın söndürülmesi için, birçok işletme tarafından su aranır. Yine işyerlerinde içmek ve temizlenmek için, temiz suya ihtiyaç duyulmaktadır. Tüm bu şartlar altında ihtiyaç duyulan su, düşük maliyetle ihtiyaçlara cevap verebilecekse, o yörede kuruluş gerçekleştirilebilir.

– **Kanalizasyon ve Atıkların Atılması:** Endüstriyel üretim sırasında, sıvı, katı ve gaz niteliğinde, birçok atık ortaya çıkar. Kuruluş yeri seçilirken, her endüstriyel faaliyetin atıklarının çevreye zarar vermeyecek bir biçimde yok edilebileceği altyapılar ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla altyapı ihtiyacı, endüstriyel faaliyetin türüne ve özellikle kullanılan teknolojiye göre farklılık göstermektedir. Tüm bu farklılıklarla birlikte, işletmelerin kuruluş yerlerini tespit ederken, çevre kirlenmesini minimize edecek biçimde hareket etmeleri önemlidir.

– **Sosyal Konutlar:** Çok sayıda işçinin çalıştığı endüstriyel işletmelerde ücretlerin düzeyini, konut kiralari önemli ölçüde etkiler. Konut kiralariının oldukça yüksek olduğu yörelerde faaliyette bulunan işletmelerde çalışanlar, toplu sözleşme dönemlerinde yüksek kiralari, ücretlere yansıtmak için kırılması güç bir mücadele içine girerler. Bu sebeple düşük kirali ya da pahalı olmayan sosyal konutların olduğu yörelerde kuruluşlarını gerçekleştiren işletmeler, daha başlangıçta işçilerin huzursuzluğunu minimize etmiş olacaktır. Bu sebeple, devletin sosyal konutları nispeten sağladığı yöreler, kuruluş yeri

seçiminde, daha avantajlı olduğundan yeğlenmektedir.

– **İtfaiye Hizmeti:** Kuruluş yeri olarak seçilen yörede gl bir itfaiye örgütünün olması gerekir. Böyle bir örgüt olmayan yörede kurulan işletmeler, yangınla mücadele riskini ve itfaiye örgütünün maliyetini üstlenmek zorunda kalacaklardır.

2 3 2 1.2 Mahalli Vergi ve Teşvik nlemleri

Bazen bir ülkenin çeşitli yöreler arasında mahalli yönetimlerin aldıkları vergi, resim ve harçların önemli farklılık göstermesi, bazen de bu farklılığın devlet eliyle zendirilme amacıyla uygulamaya konması, bu avantajlı yörelerde kuruluşlarını gerçekleştiren işletmeler yönünden, dışsal ekonomiler sağlamaktadır.

– **Mahalli Vergi, Resim ve Harçlar:** zellikle federal devlet düzenine sahip olan ülkelerde mahalli vergi, resim ve harçlar arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Eğer bu vergi, resim ve harçlar, üretim giderleri içinde önemli bir yer tutuyorsa, işletmeler bunların en düşük olduğu yerde kuruluşlarını gerçekleőtirmeėe yönelirler.

Ülkemizde mahalli vergi ve resimler, belediye vergi ve resimleridir. Bunlar arasında yöresel farklılıklar söz konusu değildir.

– **Teşvik nlemleri:** Her ülkede bir takım teşvik önlemleri, dışsal ekonomilerden yeterince faydalanamayan yörelerin gelişmesini sağlamak için, alınır. Burada, esas olarak alınması gereken yöresel teşvik tedbirleri, yeteri gelişme içine girmemiő bölgelere özel sektör işletmelerini cezbetmek için uygulanan vergisel farklılıklar ve mali avantajlardır. Ülkemizde de başvurulan bu teşvik tedbirleri, işletmenin kendi faaliyeti olmadan sağladığı avantaj niteliğinde olduğundan, bir çeşit dışsal ekonomi niteliğindedir.

2.3.2.3 Olumsuz Dışsal Ekonomiler

İşletmeler, gerek kamusal faaliyetler, gerek öteki öteki işletmelerin faaliyetleri sonucu ortaya çıkan avantajlardan faydalanmak için, genellikle öteki işletmelerin kuruldukları ve altyapı tesislerinin tamamlanmış olduğu yörelerde kuruluşlarını gerçekleştirmeye yönelmektedirler. Bu avantajlardan faydalanmak isteyen işletmelere söz konusu yörede toplanırken oluşan **endüstriyel iklim** o yörenin avantajların daha arttırmaktadır. Ne var ki bu avantajlar, yöredeki faaliyetler belirli bir yoğunluğa eriőtikten sonra dezavantajlar şekline dönüőecek ve üretim giderini arttıran bir nitelik kazanacaktır.

Bu tersine dönen avantajların tümüne **olumsuz dışsal ekonomiler** denilmektedir. Olumsuz dışsal ekonomilerin çıktıkları yöreler, artık işletmeleri için çekiciliğini kaybedecektir. Yeni işletmeler, kuruluş için bu yöreleri tercih etmeyecekleri gibi, o yörelerde faaliyette bulunan işletmeler de genişlemek istedikleri takdirde öteki yöreleri tercih ederler.

Belirli bir yörede yığılan işletmeler, aşırı kalabalıklaşma meydana getireceklerinden, birbirine zarar vermeye başlayacaklardır. Ulaşım, haberleşme, elektrik enerjisi, su, kanalizasyon vb. altyapı hizmetlerin yetersiz hale gelmesi sonucu, tam olarak faydalanılamayan bu hizmetler sebebiyle maliyetler yükselmeye başlar. Ayrıca aşırı kalabalık, gürültü, çevre kirlenmesi, işe gidiş gelişte kaybolan zaman, işçilerin verimini düşürecektir. Öte yandan aşırı kalabalıklaşan bölgede hayat pahalılaşır, kiraların artması, işe gidiş-geliş için yapılan harcamaların artması sonucu, büyük merkezdeki işçiler, küçük yerleşme merkezindeki işçilere nazaran, daha fazla ücrete talip olacaklardır. Bu da büyük yerleşme merkezleri için, önemli bir negatif dışsal ekonomi oluşturur.

2.3.3 Diğer Faktörler

İşletmelerin kuruluş yerinin belirlenmesinde, taşıma masrafları, pozitif içsel ve negatif içsel ekonomiler gibi faktörlerin yanında, **iklim, askeri tehlike** vb. gibi başka faktörler de vardır.

2.3.3.1 İklim

İklimin çalışanların verimi üzerinde dolaysız etkisi vardır. Aşırı sıcak, aşırı soğuk ya da ısı derecesinin sık sık değiştiği yerler, verim üzerinde etkili olduğundan kuruluş yeri seçiminde etkin olur. Kuşkusuz iklim, işçi üzerinde etkin olduğu gibi, işletme binasının yapım maliyeti, ısınma ya da soğutma giderleri üzerinde de etkin olabilecektir. Bu sebeple, en uygun kuruluş yeri kararı alırken, iklim de bir faktör olarak gözönüne alınmaktadır. Bazı yöreler, bazı malların üretim için iklim yönünden en uygun şartlara sahipken, aksine bazı yörelerde ısı, nem, sıcaklık farkı vb. sebeplerle, bazı malların üretimi için uygun değildir.

2.3.3.2 Askeri Tehlike

Ağır sanayi işletmelerinin yer seçiminde, güvenlik unsuru da etkin olmaktadır. Ne var ki, değişen savaş teknolojisiyle birlikte, yer seçiminde etkin olan faktörler de hızlı bir

değişim göstermektedir. Örneğin, XX. yüzyılın ilk çeyreğinde, ağır sanayi işletmelerinin kıyılarda ve sınır bölgelerinde kurulması sakıncalı görülürken, İkinci Dünya Savaşı sonunda, hava saldırılarının en emin denilen yerlere kadar uzandığı görülmüştür. Havadan taarruzun bu denli gelişmesi, kuruluş yerinde askeri tehlike unsurunun önemini değiştirirken, günümüzde geleceğin en etkili savaş silahı olarak atom ve hidrojen bombalarının ön plana çıkması, kuruluş yeri seçiminde, askeri tehlikeden uzak yer belirlemenin imkansızlığı ortaya çıkmıştır. Bu teknolojiler karşısında korunabilmek için, işletmelerin mümkün olduğu kadar kentlerden uzak kurulması ve ayrıca işletmelerin bir araya toplanması yerine ülkeye yayılması, yani yığılmaların önlenmesi gereği ortaya çıkmıştır.

3 - BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN SORUNLARI

Bir ülkede ekonomik gelişme, hiç bir zaman ülkenin tüm bölgelerinde aynı anda başlamaz, öncelikle ayrıcalıklı yörelerde ortaya çıkar ve giderek orada yoğunlaşır. O halde, gelişmek isteyen her ülkede mutlaka bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkı yaşanacaktır. *Bölgelerarası gelişmişliğin ortaya çıkışı, ekonomik gelişmenin şartıdır.* Gelişmiş bölgelerin avantajlarından faydalanmak isteyen çevre bölgelerdeki girişimciler dinamik elemanlar, artan talep karşısında gizli işsizler ve sermaye bu bölgeye göçerken, ülkede toplam üretim düzeyi ve milli gelir artacak, ülke kalkınma yolunda mesafe katetmeye başlayacaktır.

Görüldüğü gibi, hiçbir ekonomik canlılığın olmadığı bir ülkede, belirli bölgelerde ortaya çıkan gelişme, sonuçta ülkenin gelişmesi için ilk adım olmaktadır. Gelişen bölgede ortaya çıkan dışsal ekonomiler, hem o yörede faaliyete geçen işletmeler, hem de o yörede yaşayan insanlara büyük avantajlar sağlamakla kalmamakta, ülkenin diğer bölgelerindeki atıl kaynakların da harekete geçmesini, onları emerek sağlamaktadır. Bununla beraber, hiçbir önlem alınmazsa, bir yandan tüm gelişme dinamizmini kaybeden *geri kalmış bölge sorunları* öte yandan ekonomik canlılığın başladığı, ancak sürekli göç nedeniyle çözümü güç problemlerin ortaya çıktığı *aşırı kalabalıklaşmış bölgelerdeki büyük kent sorunları* ortaya çıkacaktır.

3.1 GERİ KALMIŞ BÖLGE SORUNLARI

Ekonomik gelişmenin başlangıç safhasında bölgelerarası farklılığın ortaya çıkmasına, gelişmiş bölgelerde yapılan yatırımların verimliliğin yüksek olması sebebiyle

sempati ile bakılmaktadır. Ekonomik gelişmenin şartı olan bu dengesizliğin normal ve ekonomik verimlilik ilkesinin sonucu olduğu düşünülmektedir. Ne var ki, geri kalmış bölgelerin varlığı bir takım sorunların ön plana çıkmasına sebep olmaktadır. Bu sorunun başlıcalarını, ülkedeki mevcut *üretim faktörlerinin eksik kullanımı, üretim faktörlerin sektörler arasında optimal dağılmasının engellenmesi ve sosyo-politik sakıncaları* diye sıralamak mümkündür⁶⁵.

3.1.1 Üretim Faktörlerinin Eksik Kullanımı Sorunu

Hangi ekonomik sistem uygulanırsa uygulansın, her ekonominin çözümünü sağlamak zorunda olduğu temel ekonomik sorunlardan birincisi, ülkede miktarı kıt olan üretim faktörlerinin (kaynakların) tümünün üretimde görev almasının sağlanmasıdır. Bu soruna kısaca *kaynakların tam kullanımı* da denir.

Eğer, ülkede, bünyesindeki bölgelerarası gelişmişlik farkları önemli boyutlara erişiyorsa, geri kalmış bölgedeki üretim faktörlerinin bir kısmı katılmıyorsa, yani atılsa, eksik istihdam hali söz konusudur. Bir ülkede eksik istihdam varsa, söz konusu ülkede toplam üretim hacmi ve dolayısıyla refah düzeyi, erişilebilecek düzeyin altında gerçekleşiyor demektir.

3.1.2 Üretim Faktörlerin Sektörler Arasında Optimal Dağılımının Bozulması

Bir ekonomideki üretim faktörleri en verimli olabilecekleri üretim alanlarında üretime girerlerse, ekonominin faktörlerin üretim alanları arasında optimum dağılımı gerçekleşmiş olacak ve toplam üretim en yüksek düzeye erişecektir. Bölgelerarası gelişmişlik farkı bulunan bir ülkede kaynakların en verimli olarak girecekleri alanların dışında üretime girmeleri ve hatta gizli işsizlik olan sektörlerde çalışan bir kısmının marjinal verimlilikleri sıfır düzeyindeyken üretim yapar görünmeleri, kaynak dağılımında etkinliğin bozulması sonucunu doğurmaktadır.

O halde, bir ülkedeki bölgelerarası gelişmişlik farkı, bazı üretim faktörlerinin daha verimli olarak üretime katılabilecekleri üretim alanlarından alıkonmaları, daha az verimli oldukları alanlarda üretime katılmaları ve hatta atıl kalmaları, kaynak dağılımında

⁶⁵ Dinler, *Bölgesel*, 144-145.

ekonomik etkinlikte uzaklaşması sonucunu verdiği için toplam üretimin azalmasına ve dolayısıyla refah kaybına sebep olmaktadır.

3.1.3 Bölgesel Dengesizliğin Sosyo-politik Sakıncaları

Bir ülkenin bölgeleri arasında ekonomik gelişmişlik farklarının olması ve bu farklılığın giderek artması ya da en azından azaltılamaması önemli sakıncalar doğurur. Her şeyden önce ekonomik farklılık, aynı ölçüde sosyal farklılığa da yansır. Şöyle ki;

– *Gelişmiş bölgelerde istihdam imkanlarının fazla olması, hem işsizlik oranının çok düşük, hem de ücretlerin yüksek olmasına sebep olmaktadır. Geri kalmış bölgelerde ise istihdam imkanları çok sınırlı olduğundan, açık ve gizli işsizlik oranı önemli boyutlara varır. Bu bölgelerde gelir düzeyi çok düşüktür. Hayat şartları da çok zordur.*

– *Geri kalmış bölgelerde üretimin, ücretlerin ve dolayısıyla satınalma gücünün düşüklüğü, bu bölgelerde sosyal hizmetlerin gelişmemesine neden olur. Bu bölgelerde sağlık hizmetleri geridir, eğitim hizmetleri yeterince gelişmemiştir.*

– *Devlet ekonomik israfın önüne geçebilmek için, kamusal altyapı yatırımlarını, gelişmiş bölgelerden başlayarak, geri kalmış bölgelere doğru yaymak zorunluluğu hisseder.*

Bir ülkenin bünyesindeki bölgeler arasında kökeni ekonomik nedenlere bağlı olan sosyal dengesizlikler, büyük huzursuzlukların da kaynağı olur. Ülkenin bazı bölgeleri giderek hareketlenip daha da zenginleşirken, bazı bölgelerin giderek sönükleşmesi gelişmiş bölgeler ile geri kalmış bölgeler arasındaki benzerliklerin giderek azalmasına ve giderek bu bölgelerin birbirine yabancılaşmalarına kadar varabilir. Din, mezhep ve ırk farklılıkları gibi, aslında ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülke ve bölgelerde birlikte yaşayan insanların önemsemedikleri, hatta kültür zenginliği olarak gördükleri faktörler, geri kalmış bölgelerde ön plana çıkabilir ve huzursuzluk kaynağı olmaya başlayabilir. Etnik ya da mezhep farklılıkları nedeniyle, bölgenin ihmal edildiği ve bu nedenlerle geri bırakıldığı inancı, bölge halkı arasında taraftar bulmaya başlar. İşte bu noktadan itibaren, siyasi çözüm önerilerinde bulunanlar taraftar toplamakta başarılı olmaya başlarlar. Tarihte, böylesi gelişmelerin örneklerini bulmak mümkündür⁶⁶.

3.2 AŞIRI KALABALIK BÖLGELERİN SORUNLARI

Geri kalmış bölgelerin sakıncaları yanında, gelişen bölgelerin başta nüfus olmak üzere, ülkedeki tüm ekonomik faktörleri emerek giderek kalabalıklaşması da önemli

⁶⁶ Amerika'da Kuzey-Güney Savaşı, Doğu ve Batı Pakistan'ın birbirinden ayrılması, İspanya'da Bask sorunu, İngiltere'de Kuzey İrlanda sorunu ve Fransa'da Bretanya sorunu bu alanda ilk akla gelen örnekleri oluşturmaktadır; Dinler, *Bölgesel*, 146-147.

sorunlar doğurmaktadır. Başlangıçta sanayileşme ile başlayan kentleşme büyük kentlerin giderek kalabalıklaşmasına, ülke gelişmesinin göstergesi olarak bakılmaktadır. Ancak belirli bir zaman sonra, aşırı kalabalıklaşan bölgelerin sorunları çözümü imkansız boyutlara erişebilmektedir. Nüfusu birkaç milyonu aşan kentlerde yaşayanlara hizmet götürmek güçleşirken, giderek yoğunlaşan çevre sorunları hayatı felce uğratmaktadır. Aşırı kalabalık bölge sorunları iki kalemde incelenebilir; *kır-kent dengesinin bozulması ve çevre kirlenmesi*.

3.2.1 Kır-kent Dengesinin Bozulması

Sanayi devrimiyle birlikte, ekonomik canlanmanın başladığı ayrıcalıklı yörelerin giderek kalabalıklaşması yeni bir kent tipinin, sanayi kentinin doğmasına sebep oldu. Dünya yüzünde kentlerin kuruluşu günümüzden yaklaşık 5.000 yıl öncesine iner. Ancak nüfusları zaman zaman 100.000'i aşan bu sanayi öncesi kentleri idari, askeri, dini ve ticari merkez olma özelliğine sahiptir. Oysa sanayi devrimiyle birlikte, başta demir ve kömür madenlerinin bulunduğu yörelerde ortaya çıkan sanayi kentleri istihdam imkanlarına paralel olarak, öteki bölgelerden ve kırsal kesimden göç alırken, hızla büyüdüler ve nüfusları milyonlara erişti. 1800 yılına gelindiğinde dünya kentli nüfusu 30 milyon civarında iken, 1900'lerde bu rakam yaklaşık yedi kat artarak 200 milyona erişti. 1900'lerden günümüze yaklaşık 90 yıl içinde, kentli nüfus bu defa 10 kat artarak 2 milyarın üstüne çıktı⁶⁷.

Günümüzde dünya nüfusunun yaklaşık yarısı kentlerde yaşarken, kentlerde yaşayan nüfus oranı, ülke gruplarına göre farklılık göstermektedir. 1991 yılı verilerine göre düşük gelirli ülkelerde kentleşme oranı %39 iken, orta gelirli ülkelerde bu oran %62'ye, yüksek gelirli ülkelerde ise %77'ye yükselmektedir. Kanada'da nüfusun %77'sinin, Japonya'da %77'sinin, İngiltere'de %89'unun, Belçika'da %97'sinin kentlerde yaşıyor olması gözönüne alındığında yarının ekonomilerinin, kent ekonomileri olacağını söylemek mümkündür⁶⁸.

Sanayi devriminden bu yana gelişmiş ülkelerde, 1950'den bu yana da gelişmekte olan ülkelerde, nüfusun giderek kentsel karakterli yerlere toplanması, bir başka ifade ile

⁶⁷ Dinler, *Bölgesel*, 147.

⁶⁸ World Bank, *Development and Environment*, World Development Report, 1992, s.278-279. World Bank, *World Development Report*, 1993, s.298-299.

nüfusun kırsal yöreleri terkederek, kentte göçmesi, kır ile kent arasında, nüfus oranları yönünden büyük dengesizliğe neden olmaktadır. Kırsal nüfusun sürekli azalmasının her grup ülkede görülmesine *azalan tarımsal nüfus kanunu* denilmektedir. Bu kanunun bir diğer yüzü; azalan tarımsal nüfus kentte göçtüğüne göre, *artan kentsel nüfus kanunu*⁶⁹ şeklinde de ifade edilebilmesidir. Kırsal yörelerin, kentte göç nedeniyle sürekli nüfus kaybetmesi, kırsal kesimde demografik ve sosyo-ekonomik sorunların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

3.2.2 Çevre Kirlenmesi

Çevre kirlenmesi, özellikle aşırı derecede kalabalıklaşan büyük kentlerde yaşayan insanları tehdit eden olumsuzlukların başında gelmektedir. Kirlenmenin yoğun olarak görüldüğü alanların başlıcaları, *hava kirliliği, su kirliliği, toprak kirliliği ve ses kirliliği (gürültü)*dir.

Hava Kirlenmesi: Büyük kentlerde, dar bir alanda endüstriyel faaliyetlerin ve nüfusun yığılması sonucunda, evlerin ve fabrikaların bacalarından çıkan zehirli gazlar, giderek artan motorlu taşıtlardan çıkan eksoz gazları, havanın kirlenmesinin en önemli nedenidir. Kentin atmosferini, çeşitli nedenlerden kaynaklanan kirlilikleri alıp götüren kanalizasyona benzetmek mümkündür. Ne var ki, nasıl bir kanalizasyon kapasitesinin üzerindeki atıkları taşıyamaz tıkanırsa, kent üzerindeki havadaki kirlenmenin artışı, temizlenemez boyutlar ulaşabilir. Hava kirliliği; başta kanserojen etkisi olmak üzere, çeşitli solunum hastalıkların, çeşitli depresyona ve baş ağrılarına sebep olduğu gibi, iklimi ve bitki örtüsünü olumsuz yönde etkileyerek, ekolojik dengeyi bozar.

Su Kirlenmesi: İnsan hayatı için hava kadar önemli olan su da, hava gibi endüstrileşme ve aşırı kentleşmeyle birlikte kirlenmektedir. Su kirlenmesinin nedeni, pis kanalizasyon sularının temiz suya karışması ve sudan faydalanan sanayi tesislerinin kirllettikleri suyun gelişi güzel akarsulara karışmasının engellenmemesidir. Son yıllarda sanayi tesislerin sıvı atıklarının sularda neden olduğu kirlenme kanalizasyonunkini kat kat aşmıştır. Bu sanayi atıklarının içinde kadmiyum, cıva, kurşun, krom, bakır, çinko vb. zehirli maddeler bulunmaktadır. Bu sanayi atıklarının sulardaki miktarının artması, bu suların kullanılması halinde büyük sakıncalar doğurur.

⁶⁹ Zeynel Dinler, *Tarım Ekonomisi*, 3. Baskı, Bursa, 1993, s.89.

Toprak Kirlenmesi: Büyük kentlerde ve büyük kentlerin bulunduğu yörelerde artan nüfus ve sanayi işletmeleri, tarım alanlarını ortadan kaldırıp, yeşil alanları yok ederken, çevredeki toprağı da kirletirler. Öyle ki, aşırı kalabalık bölgelerin toprakları, yağlı bir tozla yapış yapış hale gelir. Toprak kirlenmesine bir diğer sebep, kalabalık yerleşim bölgelerinden ve sanayi kesimlerinden tabiata bırakılan katı atıklardır. Özellikle kağıt, besin maddeleri, plastik, tahta, cam, hatta metal, deri ve çöp, gelişi güzel açık alanlara bırakıldığında kirlenmeye sebep olmaktadır. Kuşkusuz toprak kirlenmesinde, tarımsal ilaç (böcek öldürücüler, ot öldürücüler ve mantar ilaçları) ile yanlış ve gereğinden fazla kullanılan kimyasal gübrelerin payı önemlidir.

Gürültü (Ses) Kirliliği: Hava kirlenmesinin bir türü olarak da nitelendirilen gürültünün en önemli kaynağı, trafik ve endüstriyel işletmelerin makinalarından çıkan seslerdir. Evlerde, elektrikli aletlerin sebep olduğu gürültü, olumsuz yanlarına karşın, trafik ve endüstriyel işletmelerin sebep olduğu gürültü yanında fazla önemli değildir.

Gürültü, en az hava ve su kirliliği kadar insan sağlığı üzerine olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Kentin gürültüsü, sinir sistemini tahrip eder. Bunun neticesinde çalışanların iş kapasitesi ve randımanı düşer. Ayrıca, kalp krizine, ülser ve yüksek tansiyona da sebep olan gürültü, bazı uyku bozukluklarının ve işitme bozukluklarının da kaynağını oluşturur.

İKİNCİ BÖLÜM

BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR, AMAÇLARI ve ARAÇLARI

1 - BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR

1.1 BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR AMAÇLARI

Her ülkenin yapısındaki bölgeler, ekonomik ve sosyal kalkınma düzeyleri bakımından farklılıklar göstermektedir. Bu farklılığın yoğunluğu ise az gelişmiş ülkelerde, gelişmiş ülkelere oranla daha fazladır. Durum bu iken, söz konusu dengesizlik sorununun bilincine ilk kez, Birinci Dünya Savaş'ından sonra işsizlik ve tam istihdam sorunları karşısında, gelişmiş ülkeler varmışlardır. Henüz bölgesel kalkınma teorisinin temelleri dahi atılmadan bu ülkelerde dengesizliğin azaltılması için, devlet müdahalesinin gereği üzerinde durulmuştur. Bazı ülkelerin hükümet programlarında, mevcut bölgesel dengesizlikleri azaltacak önlemlere yer verilmesinden sonra ekonomistler, böyle bir politikanın ilke, amaç ve araçlarının ne olması gerektiğini tartışmaya başlamışlardır.

1.1.1 Temel İlkeler

Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltabilmek için geri kalmış bölgeleri, kalkındırmaya yönelik bir politikanın izlenmesi gerekir. Böyle bir politika belirli ilke ve hedeflere göre hareket etmek durumundadır. Bu ilkeler farklı şekilde ifade edilmektedir. DPT tarafından 5 Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, Bölgesel gelişmede temel ilke ve hedefler şöylece sıralanmıştır¹:

- *Bölgesel gelişmenin hedefleri; üretimi artırmak, gelir dağılımını iyileştirmek, refah seviyesini artırmak, sanayileşmeye ortam hazırlamak.*
- *Kaynakların geliştirilmesinde, geliştirilmeye uygun öncelik verilmeli, yeni potansiyel alanlar tarıma kazandırılmalı,*
- *Küçük sulama projeleri işletme sayısı fazla ve arazileştirilmesine müsait alanlara öncelikle uygulanmalı,*
- *Kredilendirme ve teknik yardım gelişme halindeki yörelerde daha fazla ve daha müsait şartlarla kullanılmalı,*

¹ DPT, *Bölgesel Gelişme*, 5. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Raporu, Ankara, 1984. s.101-102.

- *Tabii gübrenin bol ve topografyanın müsait olduğu yörelerde bu gübrenin kullanılması teşvik edilmeli,*
- *Bölge dışı talebe ve rekabete uygun ürünlerin yetiştirilmesi teşvik edilmeli,*
- *İşletmeler, aileye yeterli, az parçalı, işleme uygun çaplı hale getirilmeli,*
- *Aile işletmesinin ailenin fazla işgücünü de değerlendirebilecek köy sanatları, küçük el sanatlarını geliştirecek tesislerin kurulmasına imkan vermeli,*
- *Haberleşme, eğitim, sağlık, pazarlama gibi hizmetler hizmet ünitelerinde yoğunlaştırılmalı, küçük sanayi tesisleri buralara kurulmalı,*
- *Profesyonel yöneticilerin gelişme bölgelerinde istihdamı teşvik edici tedbirleri alınmalı,*
- *Eğitim yolu ile farklı kültürlerin birleştirilip bütünleştirilmesi sağlanmalı.*

Yukarıda bahsedilen ilke ve hedeflere ilaveten ve birbirlerini bütünleyici üç ilkeden söz edilebilir. Birbirlerinin bütünleyicisi olan bu ilkeler sırasıyla; *sosyal kârlılık, kalkınma kutbu ve halkın katılımı ilkeleridir.*

1.1.1.1 Sosyal Fayda İlkesi

Kıt üretim kaynaklarının alternatif kullanım alanları arasında dağıtım kararı verilirken, özel fayda ile toplum faydası birçok durumda birbirleriyle uyuşmamaktadır. Hür teşebbüs rejiminin egemen olduğu liberal politikayı izleyen ülkelerde, müteşebbis kâr maksimizasyonuna yönelik kararlar alır. Ayrıca, müteşebbis, kârını maksimum kılacak ürün hacmini ve fiyatı belirleme yanında, kendisine yüksek kâr sağlayan sektörleri ve de faaliyete geçeceği yerleri titizlikle seçmek durumundadır. Kâr olduğu sürece yaşayabilen girişimcinin kendi yönünden rasyonel olan bu davranışı, bazen toplum faydası ile uyuşmaz. Bir başka ifade ile, işletmelerin kârlılık amacına yönelik yatırım kararlarında, işletmenin özel faydası ile toplumun sosyal faydası çakışabilmektedir.

Aynı şekilde, özel sektör hem kısa dönemde verimli olan ve dolayısıyla yüksek kâr oranı elde edebileceği faaliyetlere yönelir, hem de kendisine en fazla imkan sağlayan yörelerde faaliyetlerini yoğunlaştırır. Dolayısıyla, özel sektörün hem uzun dönemde verimli olabilen altyapı yatırımlarına yönelmemesini, hem de geri kalmış bölgelere gitmemesini normal karşılamak gerekir. Öyleyse geri kalmış bölgelerin hayati ihtiyaçlarını karşılayacak aynı zamanda ekonomik gelişmenin başlamasını ve devamını sağlayacak bu yatırımları kim yapacaktır? Bölgelerarası ekonomik ve sosyal gelişme farklılıklarını azaltmak amacıyla geri kalmış bölgelerde ekonomik canlılık sağlayacak buna karşın uzun vadede verimli olabilen sosyal faydası yüksek olan bu yatırımları, *devlet veya otoritesi devletten alın kamu kuruluşlarınca* gerçekleştirilmesi gerekir. Devletin iktisadi hayata müdahalesini, tamamen yol gösterici ve koordinasyon sağlayıcı bir

fonksiyon olarak anlamak gereklidir. Özellikle, gelişmekte olan ÷lkelerde kalkınma çabasını sürdürmek için özel sektörün yetersiz oluşu, bu konuda *kamu sektörünün önderlik* yapmasını gerekli kılmıştır². "*Gerek devletin ekonomik faaliyetlere yapacağı müdahaleler gerek özel ve kamu yatırımlarının hacmi ve muhtelif kesimlere göre dağılımı bir ekonomik planlama ile yürüt÷lür*"³. Buna göre, devletin ekonomik hayata müdahalesi, özel sektör kamu sektöründe yapılacak yatırımların hacmi, niteliğı, ayrıca kesimlere göre kaynakların ne şekilde tahsis edileceğı konularını kapsayan bir planla gerçekeřir⁴.

Bölgesel kalkınma politikasının ilk ilkesi, geri kalmış yörelerde kısa sürede ekonomik olmasa bile, sosyal faydası yüksek ve ancak uzun sürede ekonomik olabilen yatırımların devletçe yapılmasıdır. Çünkü günümüzde modern devlet anlayışı, toplum refahını yükseltmeye yöneliktir ve dolayısıyla ulusal devlet açısından sosyal fayda, daima özel faydaya tercih edilir.

şu halde, *devlet, geri kalmış bölgelere hem altyapı yatırımlarını, hem de bu bölgelere dinamizmi kazandıracak yatırımları bizzat yapmalıdır*⁵. Devlet geri kalmış yöreler bu ilke çerçevesinde müdahalesi olmadan, bölgesel kalkınma politikasından söz etmek mümkün değildir. O halde devletin geri kalmış bölgelerde ekonomik canlılığı başlatabilmesi için, söz konusu bölgelere gidecek müteşebbise bir takım mali ve vergisel teşvik tedbirleri uygulaması yeterli değildir. Devlet teşvik tedbirleri yanında bölgenin altyapı yatırımlarını tamamlamalı ve ilave olarak canlılık kazandıracak faaliyetleri bölgeye bizzat götürmelidir.

1.1.1.2 Kalkınma kutbu İlkesi

Bölgesel kalkınma politikasının savunulan ikinci ilkesi, birincinin sonucu denilebilecek *kalkınma kutbu ilkesidir*. F. Perroux, kalkınma kutbunu şöyle belirtmektedir: "*Ekonomik gelişme aynı anda, her yerde birden gör÷lmez, farklı şiddetlerde, gelişme kutup ya da noktalarda gör÷lür, çeşitli kanallardan değışen nihai*

² Erol Manisalı, *Gelişme Ekonomisi*, İstanbul, 1978, s. 133.

³ M÷lkerrem Hiç, *Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye*, İstanbul, 1979, s.79.

⁴ Tuna, *Sanayileşme*, 25.

⁵ B÷lent Açma, *Sanayileşme Perspektifinde Güneydoğı Anadolu Bölgesi ve GAP*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1991, s. 49.

etkilerde bütün ekonomiye yayılır".⁶

Gelişme bir sürükleyici birimin varlığı ile ortaya çıkacaktır. Sürükleyici endüstri de denilen bu birimin gelişme hızı, tüm endüstrilerin ortalama gelişme hızından daha büyüktür. Gelişme dinamızın hareket noktası olan bu birim, çevresine teknik planda, ekonomik alanda (tüketim ve tasarruf), psikolojik ve coğrafi planda bir seri kutuplaşma etkisinde bulunur. Gelişme kutuplarının kendiliğinde ortaya çıkışı, endüstri devrimine dayanan tarihsel bir süreç izlemiştir. Günümüzde yalnız gelişmiş ülkelerde değil, az gelişmiş ülkelerde bile bölgesel kalkınma kutbu ilkesine başvurulmakta ve geri kalmış yörelerde yapay kutuplar oluşturulmaya çalışılmaktadır. Devletin alacağı bir takım ekonomik kararlarla, kalkınmaya yönelik bazı ayrıcalıklı noktalarda kalkınma kutbunun yapay olarak oluşturulması mümkündür. Bu denli bir politikanın uygulanması çok güç olmakla birlikte, bu alanda denemeler vardır⁷.

Bir kutup oluşturulurken, yatırım çabasının tüm sektörler birden değil, bölgenin özelliğine göre, daha hızlı gelişme şansı olan sektörler ve genellikle de ikinci sektörü (endüstriyel sektör) yöneltilmesi gerekmektedir. Yatırımlar belirli bir bölgeye yapılırken, yatırımların finansmanının nereden sağlanacağı da önem taşımaktadır. Bazen, bir bölgedeki mevcut faaliyetler, nispetten geri kalmış bölgeye transfer edilebilir. Bu durum ekonomik faaliyetlerin alanda yer değiştirmesinden başka bir şey değildir. Bazen de, geri kalmış yöreden yeni bir faaliyetin doğması sağlanır. Her iki durumda da ekonomik faaliyeti başlatacak sürükleyici birimin, geri kalmış bölgede faaliyete geçmesinin sağlanması gerekmektedir.

1.1.1.3 Halkın Katılımı İlkesi

Bölgesel kalkınma politikasının savunulan üçüncü ilkesi, bölgesel kalkınma faaliyetlerine, başka bir ifade ile, bölgesel kalkınma planlarına halkın katılmasıdır. Bölgesel kalkınma politikasının başarısı, ancak yöre halkın politikada söz sahibi olması ile, yani ekonomik ve sosyal ortamın etkin beraberlikleriyle, gerçekleştirilebilir. Halkın faaliyetlere katılması, ekonomik yaşama uygulanan demokratik ilke sayılabilir. Gerçek bir bölgesel kalkınma politikasında, insanların rolü en önde gelir. Halk programlara katılmadığı sürece, programlar halktan kopmuş bir yönetimin eseri olacak, bir başarı

⁶ Perroux, F. *L' Economie du XX'eme Siecle*, P.U.F. Paris, 1964, s.143.

⁷ Bu denemelere ilişkin geniş bilgi için bak. Dinler, *Bölgesel*, 329.

rastlantılara kalacaktır. Bu katılım, yalnız kişinin onurunu ve her düzeyde toplum duygusunu yükseltmekle kalmayıp, aynı zamanda bölgesel kalkınma programlarına canlılık katmakta ve mahalli yörenin denetimin kurulmasına araç olmaktadır. Halkın, bölgesel kalkınma politikasına nasıl ve hangi aşamada katılacağı ve *katılma kavramının* neyi ifade ettiği de önemlidir. Katılma deyimi ile geniş anlamda, *devlet memurları da dahil olmak üzere, tayin ile görev başına getirilen memurlardan ayrı olarak, bölge halkına mensup fertlerin bölgesel kalkınma faaliyetlerine katılma karar ve uygulama safhasında, fiilen ya da danışman olarak katılmaları kastedilmektedir*⁸. Fakat halkın bölgesel kalkınma politikasına katılması, *tamamen yok edemese bile, bürokratik düşünceli yöneticilerin ve güç peşinde koşan veya ahlaken bozulmuş politikacıların sebep olacakları zararları bir dereceye kadar hafifletilebilmektedir. Halkın yönetime katılması ile, yapılan planlar daha insani olmakta, gelişmelerin iyi yönleri üzerinde daha çok durulmakta ve bunun devamı için bir nevi baskı yapılabilmekte, yönetim mekanizması daha duyarlı bir hale gelebilmektedir*⁹. Bir bölge halkı, bölgesel kalkınma politikasının hazırlanması ve uygulanmasına, sanayi odaları, ticaret odaları ve ziraat odaları başta olmak üzere mesleki odalar, belediye meclisi, bölgesel kalkınma komisyonu, kalkınmayı düzenleme özel komiteleri vb. gibi geleneksel ya da yeni kuruluşlar aracılığı ile bizzat katılabileceği gibi, yetkililerin seçiminde söz sahibi olarak, dolaylı yünden de katılabilir.

Özellikle halkın yetkililerin seçimine katılması halinde, politikayı yürütecek olan yetkililer bölge halkını, sorunların çözüm yollarına inandırmayı başarmak için, en olumlu önlemleri almak zorunluluğunu hissedeceklerdir.

1.1.2 Bölgelerarası Farklılıkları Azaltıcı Politikaların Amaçları

Bölgelerarası dengesizlikleri azaltacak politikaların amaçları çeşitli yazarlarca farklı farklı sıralanmaktadır. Bölgesel dengesizliğin azaltılması, her türlü kaynağın, ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun coğrafi bölgeler arasında uyumlu dağılımının kolaylaştırılması, gelişmenin ülkeye yayılması, bölgesel ekonomilerin entegrasyonu, bölgelerde sıhhatli büyümenin teşviki, bölgesel denge, ulusal ekonomik gelişmeden adil bir payın daha az

⁸ Birleşmiş Milletler Araştırma Grubu Raporu: *Yerinden Yönetim ve Kalkınma* (Çev. S. Yalçındağ, N. Ulusoy), TODAİE, Ankara, 1967, s.42

⁹ Maddick H., "Ekonomik Ve Toplumsal Gelişmeye Yerel Yönetimin Katılması" (Çev. S. Büyükdavros), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, Haziran 1973, s.73.

gelişmiş yörelere yöneltilmesi¹⁰ vb. gibi isimlendirilmelerle karşılaşılmaktadır.

Tüm bunlarla beraber, özellikle iki amacını üzerinde durmakta fayda vardır: **Nüfusun ülke içinde rasyonel dağılımı ve geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınması.** Zira, bölgesel dengesizliğin en belirgin göstergesi, bir ülkenin nüfusunun, başlıca ekonomik faaliyetlerinin, o ülkenin yapısındaki belirli bir kaç bölgesinde yoğunlaşması ve bunun sonucu olarak da öteki bölgelerin nüfus bakımından daha az kalabalık ve ekonomik açıdan daha az gelişmiş olmasıdır.

1.1.2.1 Nüfusun Ülke İçinde Rasyonel Dağılımı

Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış süreci incelendiğinde, önce gelişmeye uygun olan bazı bölgelerde kalkınma kutuplarının kendiliğinde ortaya çıktığı görülür. Belirli merkezlerin gelişmesiyle bölgesel dengesizlik ortaya çıkmakta ve bu durum, aynı zamanda ekonomik kalkınmanın kaçınılmaz ilk şartı olmaktadır. Gelişme sürecine girmiş bu bölgelerin, öteki bölgeler üzerinde gelişmeyi durdurucu etki yaptıkları bilinmektedir. Bu etkilerin en ilki; az gelişmiş bölgelerden, gelişmiş bölgelere olan **göç hareketidir.** Böylesi göçler, bir taraftan yoğun nüfuslu bölgelerin (kalkınma kutuplarının bulunduğu bölgeler), öte yandan nüfus yoğunluğu az bölgelerin, daha belirgin şekilde ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Bir bölge gelişmeye başlayıp öteki bölgelerden göç alırken, göç veren bölgeler mevcut canlılıklarını da koruyamayacaklardır. Göç veren bölgede istihdam imkanlarının ve hizmetlerinin azalması yeni göçlere neden olacak ve belirli noktadan sonra her göç , yeni göçleri uyacaktır.

Bu arada, nüfus almaya devam eden bölgelerde ayrıca başka problemlerle karşılaşmış olacaklardır. Zira, yoğun nüfuslu bölgelerin başlangıçta avantajlar taşımakla beraber, nüfusun belirli bir noktayı aşması durumunda bir takım dezavantajlar ortaya çıkacaktır.

Bir yandan demografik birikimin sakıncaları, öte yandan az yoğun nüfuslu bölgelerin karşılaştığı sorunlar, **"nüfusun ülkede rasyonel dağılımı"** amacının gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bununla beraber, bu amacın gerçekleştirilmesi, ne bir ülkenin tüm bölgelerine o ülkenin nüfusunun eşit şekilde dağılması, ne de bölgelerarasındaki her türlü nüfus hareketlerinin ortadan kaldırılması anlamını

¹⁰ Stilwell, 26.

taşımaktadır. Bu amaç daha çok nüfusun sürekli olarak yitiren geri kalmış ve giderek gerileyen bölgelerde, kalkınmaya elverişli bazı noktaları yani merkezleri seçerek, yatırım çabalarını buralarda yoğunlaştırmak ve böylece gelişmekte olan bölgelere doğru olan göçü durdurmaaktır. Bu şekilde oluşturulan *kalkınma kutupları*'na, *denge metropolü*¹¹ denilmektedir. Bu metropoller, bölge nüfusunun cezbederken, gelişmiş bölgelere yönelen göçün önüne set oluşturarak, nüfusun bölgelerarasındaki dağılımını dengeler. Bu politika aslında, ekonominin daha iyi işleyişini sağlayan *gönüllü bir kentçilik* politikasından başka bir şey değildir.

1.1.2.2 Geri Kalmış Bölgelerin Ekonomik ve Sosyal Kalkınması

Geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınması ile nüfusun ülkede rasyonel dağılımı birbirin bütünleyen iki amaç görünümündedir. Zira, bir ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki demografik dengesizliğin azaltılması, bir yerde aynı bölgelerarasındaki ekonomik ve sosyal dengesizliğin ortadan kaldırılmasından başka bir anlama gelmemektedir. Bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak (ya da hiç olmasa hafifletmek) için bölgesel kalkınma politikasının *ikinci amacı*, geri kalmış bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmalarının gerçekleştirilmesi olmalıdır. Şu ifade edilmelidir ki, bölgesel kalkınma politikası, ulusal kalkınma politikasınca saptanan amaçlara erişmeyi planlamalıdır. Her bölge ulusal kalkınma politikasının amaçlarını gözönüne tutmadan belirli amaçlara ulaşmaya çalışırsa, ikisi arasında bir farklılık olacak, bu ise, çoğu kez kaynakların israf edilmesine yol açacaktır.

Bölgesel politikanın amaçları, *ulusal faydayı zarara uğratmayacak bir biçimde, ülkenin bütününün kalkınmasını esas almalıdır*. Yalnız bölgesel kalkınma politikasının bu amacı, bir ülkenin gelişmiş bölgelerinin mevcut kalkınma düzeylerinin azaltılması; yani ekonomik faaliyetlerinin buralardan geri kalmış bölgelere nakli değil, az gelişmiş bölgelerin ekonomik kalkınma düzeylerinin yükseltilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla bu politika sonucunda, yalnız az gelişmiş bölgeler değil, bütün ekonomi yarar görecektir. Ancak bu durumda bölgesel dengesizliğin azaltılmasından söz edilebilir. Bir ülkenin yapısındaki az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, ülkenin kalkınma düzeyini yükseltmek için gereklidir. Çünkü iyi uygulanan bir bölgesel kalkınma politikası, nispeten daha az gelişmiş olan bölgeleri ülke ekonomisine kazandırmakta, gelişmiş

¹¹ Zeynel Dinler, "Bölgesel Kalkınma Politikasının İlke, Amaç ve Vasıdaları" *Akademi, BİTİA Dergisi*, Cilt II, No: 2, Ekim 1973; Dinler, Bölgesel, 281.

bölgelerde üretilen ürünler içinde daha geniş pazar imkanları hazırlanmış olmaktadır.

Bir ülkenin yapısındaki çeşitli bölgeler arasında var olan dengesizlikleri azaltacak araçları seçerken cevaplandırılması gereken ikinci sorun, mutlak dengesizliğin mi, yoksa nispi dengesizliğin mi esas alınacağıdır. Bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik dereceleri arasında nispi farkın azaltılmasına yönelik bir politika uygulanması daha faydalı olacaktır. Çünkü bazen, bölgeler arasındaki mutlak gelişmişlik farkı o kadar büyük olabilir ki, kısa dönemde bunu ortadan kaldırmaya yönelik çabalar, ulusal kalkınma hızının azaltılması, sonucunu doğurabilir. Dolayısıyla, *ulusal kalkınma hızından fedakarlık etmeden* bölgelerarası ekonomik ve sosyal dengesizliği azaltmaya yönelmek gerekir.

Az gelişmiş bölgelerin yapısı incelendiğinde, çoğu kez, bu bölgelerin coğrafi etmenlerin etkisi altında oldukları görülmektedir¹². Bununla birlikte eski uygarlıkların egemen olduğu ülkelerde, uzun tarihsel süreç sonucu ortaya çıkan sosyal yapı, belki de coğrafi şartlardan daha fazla, bu ülkelerin ya da bazı bölgelerin geri kalmasında en önemli neden olmuştur. Ekonomik yönden kalkınmanın başlıca nedenlerin, biraz da ülke ya da bölge insanlarında ve onların eserlerinde aramak gerekir. Gerçekten de oldukça elverişsiz coğrafi şartlarına sahip olmalarına karşın, eriştikleri yüksek yaşam düzeyi ile dünyanın sayılı ülkeleri arasına giren bir çok devleti (İsviçre, Danimarka, Hollanda vs) saymak mümkündür. Bu ülkelerin ekonomik ve sosyal ilerlemelerinin temel kaynağı, birinci derecede, buralarda yaşayan insanların bilgi, kültür ve en önemlisi uygulayabildikleri teknik düzeyinde aranmalıdır.

Geri kalmış bölgelerden, gelişmiş bölgelere doğru olan nüfus hareketleri sonucunda birinci grup bölgelerde, (özellikle kırsal yörelerde daha da hissedilir olmakla birlikte) genellikle yaş ortalaması artmaktadır. Nüfusun neden olduğu kalkınma engeline (az gelişmiş bölgelerdeki etkin ve verimli elemanları gücü sonucu) ortadan kaldırmak için, gençler yönelerek teknik kapasite eksikliği ile fizik ve moral çöküntüsü ile mücadele etmek gerekir. Özellikle gençlere öğrenim imkanlarının sağlanması ve bilgi düzeylerinin yükseltilmesi ile az gelişmiş bir bölgeyi hareketsizlikten kurtarmak ve hatta bölgenin sosyal potansiyelini arttırmak mümkündür.

¹² Mesela, Türkiye'de Doğu Anadolu Bölgesi'nin nispi olarak geri kalmasının bir nedeni de coğrafi durumu gösterilebilir. Ülkemizde bölgelerarası farklılığın ortaya çıkmasında rol oynayan faktörlerden biri olarak coğrafik nedenler, ileride tekrar bahsedilecektir.

Bilinmelidir ki, az gelişmiş bölgenin kurtuluşu daima yeni imkanlarda aranmalıdır. *Kalkınmada yenilikler bölümü, acele ve gerekli politikalardan, çok daha önemli olabilir. Mevcutların düzeltilmesi oldukça önemli, ama yeterli değildir; Aynı zamanda yeni şeyler yapmak gerekir.* Yeni şeylerden kasdedilen, bir kısım buluşların, yeni gelişen ama geleceği olan endüstriyel faaliyetlerin bölgede yerleşmesidir. Bu yenilikler arasında, kullanım alanı hızla artan atom enerjisi, güneş enerjisi, vb. gibi bir çok buluş sayılabilir.

1.2 BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALARIN ARAÇLARI

Endüstri Devriminin Batı Avrupa'da ortaya çıkmasından sonra, aşağı yukarı her ülkenin yapısında, az ya da çok şiddetli, ama mutlaka bölgesel dengesizliğin varlığı belirtilmelidir. Ama, her ülkenin yapısındaki nispi az gelişmiş bölgelerin imkanları ve sorunları büyük farklılık göstermektedir. Dünyanın herhangi bir ülkesi ile, mesela, Almanya ile, Türkiye'nin yapısındaki nispi az gelişmiş bir bölgenin yapı, sorun ve dolayısıyla uygulanacak bölgesel kalkınma politikasının aynı olmayacağı tartışma götürmez bir gerçektir. Bundan dolayıdır ki, *bir tane değil, farklı araçlarla, farklı sonuçlara erişmeyi amaçlayan birden fazla kalkınma politikası vardır.*¹³

Bölgelerarasındaki gelişmişlik farkların azaltıcı politikanın araçları, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde farklılık gösterebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde, aşırı kalabalık bölgelerdeki büyük kentlerin sorunları ile, gelişmekte olan ülkelerde büyük kentlerin sorunları farklı olduğu gibi, geri kalmış bölgelerin sorunları birbirlerinden farklı olabilmektedir. Gelişmiş ülkelerde problemlı bölgeler, endüstriyel faaliyetlerin henüz filizlenmediği ekonomisi tarıma dayalı olabildiği gibi, gerileyen endüstriler nedeniyle canlılığını kaybetmeye başlayan bölgeler de olabilir. Oysa, *gelişmekte olan ülkelerde*, nispi olarak daha geri olan bölgeler, genellikle altyapısı eksik, tarımsal karakterli ve gizli işsizlik nedeniyle nüfus kaybeden bölgelerdir. Bu farklılık gözönüne alarak bölgeleri ya da bölgelerin bulunduğu ülkeleri sınıflara ayırarak, her bölge türü için hangi araçlara

¹³ Stillwell, 67-76.

Türkiye'de az gelişmiş yörelerin kalkınmasında kullanılabilircek araçlar şu şekilde de sıralanabilir: Tarım reformu, insan - toprak ilişkilerinin düzenlenmesi, tabii kaynakların korunma, kullanma ve geliştirilmesi, tarım ürünlerinin değerlendirilmesi, kalkınmada çekim ve hizmet merkezlerinin oluşturulması, siyasal istikrar ve huzurun sağlanması, kooperatifleşme, kredilendirme ve teşvik. Mustafa E. Erkal, "Yöre Kalkınmasına Sosyolojik Bakış", *Doğu Anadolu'nun (Sosyal, Kültürel ve İktisadi) Meseleleri Simpozyumu*, 13-15 Mayıs 1985, Tunceli, 1986, s.151; DPT, *Bölgesel Gelişme*, V. BYKP ÖİK, 102-103.

başvurulması lazım geldiği yerine, genel olarak tüm bölgeler için ortak olabilecek olan nitelikteki araçlardan söz edilecektir.

Bölgelerarasındaki dengesizliği azaltmanın *birinci şartı*; geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerden daha hızlı bir şekilde kalkınmasını sağlamaktır. Bu gerçekleştiği zaman, bir yandan bölgelerarasındaki gelişmişlik farkları azalacak, öte yandan gelişmiş bölgelere olan, başta işgücü olmak üzere, her türlü kaynak göçü hızı azalacağından, aşırı kalabalık bölgelerin daha da kalabalıklaşmasının önüne geçilmiş olacaktır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik araçların sayılarının, farklı olacağı gerçektir. Fakat, özellikle dört araçtan söz edilebilir. Bu araçlardan ilk üçü, geri kalmış bölgelerin kalkınmasına, dördüncü ise, aşırı kalabalıklaşmış yörelerin gelişmesinin sınırlandırılmasına yöneliktir; Ekonomik faaliyetlerin her şeyden önce bir takım *teşvik tedbirleri* ile (mali ve vergisel avantajlar) belirli yörelere yönelmesinin sağlanması, bölgesel kalkınma için gerekli *devlet yatırımlarının* gerçekleştirilmesi, idari örgütün *bölgesel kalkınma problemlerine adaptasyonunun* sağlanması ve *metropoliten bölgelerin gelişmesinin sınırlandırılması*.

Bölgesel kalkınma politikasının araçları incelenmeden önce, belirtilmesi gerekli olan çok önemli bir nokta vardır ki, o da, *Devletin doğrudan bir müdahalesi olmadan hiçbir bölgesel kalkınma politikasının etkin olamayacağı gerçeğidir*. Öyleyse mali ve vergisel teşvik tedbirleri ve idari reformun ötesinde, *devlet bizzat, gerek kamu yatırımlarıyla, gerek iktisadi devlet teşekkülleri aracılığı ile, az gelişmiş bölgelerin kalkınması için doğrudan müdahalede bulunmalıdır*.¹⁴

1.2.1 Teşvik Tedbirleri

Geri kalmış bölgelerin temel karakteri, söz konusu bölgelerde yeterli istihdam alanlarının bulunmaması nedeniyle yaygın gizli ve hatta açık işsizliğin varlığı, bunun sonucu olarak da gelir düzeyinin düşük olmasıdır. Bu bölgelerde girişimlerin filizlenmesi için uygun ortam olmadığı gibi, başka bölgelerden de hiç bir cazibesi olmayan bu tür

¹⁴ Dinler, *Bölgesel*, 283; her ülkenin kendine özgü sosyal ve ekonomik şartları, siyasi rejimi, mevcuttur. az gelişmiş bölgelerin kalkınması politikaların başarı şansını azaltan faktörler şöyle sıralanabilir: *Tabii afetler, bürokratik engel ve geciktirmeler, sosyal ve ekonomik gelişmenin yeterli seviyede olamamasından dolayı doğan kaynak yetersizliği, politik tercihler, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklardan kaynaklanan engeller*. Erkal, *Sosyolojik Bakış*, 155.

bölgelere, girişimciler gelmemektedir. O halde, bu az gelişmiş bölgelere, girişimcileri cezbedebilmek için, bu bölgelerde faaliyete geçmek isteyen girişimcilere öteki bölgelerde sağlayabilecekleri avantajlardan daha fazlasını vermek gerekmektedir. İşte bu yaklaşım, teşvik tedbirleri düşüncesinin ortaya atılmasının nedenidir. Yatırımların maliyetini düşürmeye ya da, işletmelerin kârlılıklarını arttırmaya yönelik teşvik tedbirleri, uygulandığı geri kalmış bölgeleri, özel sektör için cazip hale getirerek, ekonomik canlanma için uygun ortam hazırlayacaktır.

Bununla beraber, teşvik tedbirleri, sadece özel sektörü geri kalmış bölgelere cezbetmek ya da geri kalmış bölgelerdeki mevcut endüstrilerin gelişmesini sağlama amacından öte, gelişmekte olan ülkelerde genellikle ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla başvuru alan yaygın bir araçtır. *Geri kalmış ülkelerde, ülkenin gelişmesi için önem arzeden bazı sektörleri ya da bazı faaliyetleri teşvik edici tedbirler uygulanır.* Bünyesindeki bölgelerarası önemli gelişmişlik farkları bulunan ülkelerde ise, ülke genelinde uygulanan teşvik tedbirlerine, işletmeleri geri kalmış bölgelere çekebilmek amacıyla da başvurulur. Bunun için, *ülke genelinde sağlanan teşviklerin avantajları artırılarak, geri kalmış yöreler uygulanır.* Böylece daha büyük teşvik alan geri kalmış bölgeler, işletmeler için öteki yörelerden daha cazip hale gelir.

1.2.1.1 Teşvik Tedbirlerinin Çeşitleri

İşletmelerin geri kalmış yörelere cezbetmek için uygulanacak teşvik tedbirleri beş grup altında incelenebilir¹⁵.

1 2 1 1 1 Vergisel Avantajlar

Geri kalmış bölge ya da yörelere, girişimcileri çekebilmek için, bazı vergisel avantajlar öngörülebilir. Bu avantajlar da gelir vergisi avantajı olabildiği gibi, gümrük vergisi, kayıt ve tescil vergileri ve nihayet mahalli vergiler olabilecektir.

-- *Gelir Vergisi Avantajı:* Geri kalmış bölgelere işletmeleri cezbedebilmenin ilk yolu, söz konusu bölgelere gelen işletmelere vergisel avantajlar sağlamaktır. Bu avantajlar arasında *belirli bir süre vergiden muafiyet (yatırım indirimi), hızlandırılmış amortisman, kârın bölgelere göre farklı vergilendirilmesi* vb. sayılabilir. Ayrıca bölgedeki işletmelerde çalışan ücretlilerden daha düşük oranlı vergi alınabilir.

¹⁵ Dinler, *Bölgesel*, 284-285.

– **Gümrük Vergileri Avantajları:** Belirli bölgelerin gelişmesini teşvik için, bu bölgelerde faaliyete geçen ya da bölgede bulunan işletmelere, gümrükle ilgili vergilerde avantajlar sağlanabilir. Bu bölgelerde faaliyete geçecek olan işletmelerin ithal edecekleri her türlü araç ve gereçlere **vergi muafiyeti** tanınabileceği gibi, gümrük vergisi düşük tutulabilir, gümrük vergisi ve resimler taksitlendirilebilir. Bu tür bölgelerde kurulan işletmelerin ürettikleri mallar söz konusu ise, bu defa ihracatta vergi iadesi, ihracatla ilgili işletmelerde vergi, resim ve harç istisnası vb. avantajlar sağlanabilir.

-- **Kayıt ve Tescil Vergileri Avantajları:** Bölgede faaliyete geçen işletmelerin ödemekle yükümlü oldukları her türlü kayıt ve tescil ile ilgili vergilerde indirimler yapılabilir ya da bağışıklık uygulanır.

– **Yerel Vergiler:** Bölgedeki işletmelerden yerel yönetimlerin alacağı her türlü resim, harç ve vergilerde indirim ya da muafiyet uygulanabilir.

1 2 1 1 2 Kredi Avantajları

Geri kalmış bölge ya da yörelerde faaliyete geçen işletmelere uzun vadeli, faizsiz ya da düşük faizli krediler verilebilir.

1 2 1 1 3 Diğer Mali avantajları

Bölgede faaliyete geçecek olan işletmelere vergi ve kredi dışında, üretim maliyetini düşürücü başka avantajlar da sağlanabilir. Bu avantajlar arasında; Geliştirme ve teşvik fonları; devlet iştiraki; döviz tahsisinde öncelik, işletmelerin sağladıkları her yeni istihdam için para yardımı (işgücü giderlerine devletin doğrudan katılması), kamu ulaştırma araçlarında indirimli tarife, bölgedeki işletmelerin eleman yetiştirme giderlerine devletin katkısı, devlet ya da yerel yönetimlere ait tesis, bina ve arazilerin, yeni kurulacak işletmelere uygun fiyata satılması ya da kira ile uzun süre için kiralanması sıralanabilir.

1 2 1 1 4 Devlet Garantisi, Kamu İhalelerinde Öncelik

Devlet, geri kalmış bölgelerde kurulan işletmelere, gelişmiş bölgelerdeki işletmelerin elde ettikleri oranda kârı garanti edebilir. Zarar eden ya da beklenen oranın altında kâr elde eden işletmelere, zararları ya da kârındaki kaybın tazminat olarak ödenmesi, garanti edilebilir. Bazen bölgede kurulan işletmelerin kâr elde etmelerini garanti etmek için, bu işletmelerin üretimlerinin önemli bir kısmının devlet tarafından

satın alınması garantisi verilebilir. Bölgede kurulacak işletmelere sağlanan bir diğer avantaj, kamu ihalelerinde bölgede kurulacak olan işletmelere öncelik verilmesidir.

1 2 1 1 5 Organize Sanayi Bölgeleri

Geri kalmış bölgede kurulacak işletmeler sağlanacak önemli bir avantaj da, bu işletmelere ucuz arsa ve hatta bina sağlanmasıdır. bunun için bir bölgeye gelecek olan işletmelere, sanayi bölgeleri organize edilerek, bu bölgelerdeki altyapısı tamamlanmış arsalar ve hatta binalar, çok uzun vadeli olarak satılır.

1.2.1.2 Teşvik Tedbirlerin Yararlanması Konusunda Başvurulan Yöntemleri

Çeşitli teşvik tedbirlerinden hangi projenin yararlanacağı konusunda, iki yonteme başvurulmaktadır. Basit olan birinci proje seçim yöntemi, *liste yöntemi*dir. Teşvik görmesi istenen branşların listesi yapılmakta ve genellikle teşviklerin uygulanacağı süre de belirtilmektedir.

İkinci proje seçim yöntemi ise *ölçüt yöntemi*dir. Proje seçiminde esas alınacak ölçütlerden bazıları şu şekilde sıralanabilir¹⁶:

Sermaye-hasıla oranı ölçütü (katma değer esasına göre yatırımın ulusal gelire yapacağı katkı); Sermaye-istihdam oranı ölçütü (yatırım istihdam oluşturma kapasitesi); İhracat ve ithalat oranı ölçütü (yatırımlarının dış ödemeler dengesine yapacağı etki); Projenin sosyal karlılık ölçütü (yatırımın oluşturacağı sosyal fayda).

Yatırım kararının alınmasında, önerilen proje, bu ölçütlerden biri ya da birkaçı esas alınarak değerlendirilmekte ve teşvik görüp görmeyeceği karara bağlanmaktadır. Özellikle ikinci ve dördüncü ölçüt yönteminde, bölgesel gelişmeye en yararlı yatırım projelerini seçilme ihtimali daha yüksektir.

1.2.1.3 Teşvik Tedbirlerinin Etkinliği

Sayıları oldukça kabarık olan çeşitli teşvik tedbirlerinin etkinlikleri aynı değildir. Özellikle bu tedbirlerin etkinlikleri uyguladıkları ülkenin ve bölgenin özelliklerine göre değişiklikler arzederler. Teşvik tedbirlerinin tümünün uygulanması durumunda bir takım

¹⁶ Öztin Akgüç, *Yatırım Projelerinin Milli Ekonomi Yönünden Değerlendirilmesi*, Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi, Ankara, 1970, s.392-404.

genel sonuçlara varılabilir¹⁷.

- Bu mali, vergisel ve kredi avantajlarından yararlanmayı isteyen girişimcilerin, başlatmak ya da genişletmek istedikleri projeleri, gelişme imkanlarını gösterir nitelikte olmalıdır.

- Önlemlerin uygulanacağı uygun ortamın oluşturulması sağlanmalıdır. Teşviklerin başarıya ulaşabilmesi için, maliyet ve kâr bilincine ulaşmış, teşvik tedbirlerine karşı duyarlı bir girişimciler grubunun varlığı gereklidir.

- Teşvik tedbirlerinin etkin olabilmesi için gerekli olan bir başka ön şart, ekonomik ve sosyal yapı yatırımlarının belirli bir düzeye eriştirilmiş olması gereğidir. Altyapı tesisleri henüz tamamlanmamış ise, ön görülen teşvik tedbirlerinden beklenen sonuçlar elde edilemeyecektir. Çünkü bu tedbirlerinin hiçbir altyapı yatırımlarındaki yetersizliklerinin yerini tutamaz.

- Bu teşvik tedbirleri arasında önem durumunu gösteren bir sıralama yapmak mümkün değildir. Teşvik tedbirlerinden hangisinin daha önemli olduğu, bir yandan bölgedeki işletmelerin mali yapılarına ve bölgedeki sermaye piyasasının karakterlerine, öbür yandan erişilmek istenen amaca bağlıdır.

- Teşvik tedbirleri, bölgenin ekonomik yapısının yeni şartlarına uymasına kolaylaştırmaya yönelik olmalı, ilk hızı sağlayacak yardımlardan öte bir nitelik taşımaması gereklidir. Şartlar elverdiği ölçüde, zaman içinde teşvik tedbirleri azaltılmalıdır. Sürekli yardım, uyarlanmanın kösteklenmesine sebebiyet verecektir.

- Teşvik tedbirleri seçici olmalıdır. Eğer seçici değil de genel olursa, başka bir ifadeyle, her faaliyetin teşvik amaçlanırsa, hiçbir faaliyet teşvik edilmemiş olur.

- Teşvik tedbirleri özellikle vergisel nitelikte olanların etkin olabilmesi için vergi idaresinin kuvvetli, vergi kaçakçılığının çok az olması gereklidir. Çünkü, vergisel avantajlar müteşebbise yasal yollardan yardım niteliği taşımaktadır.

- Teşvik tedbirlerinin etkinliğini azaltan öbür önemli iki nokta, ekonomik ve siyasal istikrarsızlıkla, teşviklerdeki istikrarsızlıktır.

Bir ülkedeki ekonomik ve siyasal istikrarsızlıklar hüküm sürüyorsa, bu durum girişimcileri ürkütecek ve teşvik tedbirlerinin sağladığı avantajlar ne kadar önemli olursa olsun, yatırımları teşvik niteliği kazanamayacaktır. Bir ülkede siyasal istikrarsızlık, güvensizlik, ekonomik istikrar yokluğu ise belirsizlik oluşturur. Güvensizlik ve belirsizliğin hüküm sürdüğü bir ülkede, hiçbir girişimci devletin sağladığı avantajların cazibesine kapılarak yatırım yapmaya yanaşmayacaktır.

Teşvik tedbirlerinin etkinliğini azaltabilecek bir başka nokta ise *teşviklerin istikrarsızlığıdır*. Teşvik tedbirleri, dikkatli incelemeler sonucunda saptanmalı ve bir kez ilan edilince en az birkaç yıl değiştirilmemelidir. Zaman içinde tedbirlerin yeniden gözden geçirilmesi zorunluluk haline geldiğinde, daha önceki tedbirlerin ruhuna uygun değişikliklere gitmek gerekir.

¹⁷ Dinler, *Bölgesel*, 288.

1.2.2 Kamu Yatırımları

Hükümetlerin bölgelerarasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak için müracaat edebilecekleri bir diğer önemli araç, **kamu harcamalarıdır**. Devlet nispi olarak geri kalmış bölgeye, o bölgede elde ettiği kamu gelirlerinden daha fazla bir harcama yaparak, sözkonusu bölgeye ilave bir satın alma gücü zerkedebilir. Böylece bir yandan zerkedilen satın alma gücüyle bölgede bir canlanma başlayacak, öte yandan kamu yatırımlarıyla bölgenin üretim kapasitesi arttırılacak ya da eksik olan alt yapısı tamamlanacak ve böylece bölge işletmeler için daha cazip hale getirilecektir. Kamu yatırımların iki başlık altında incelemek mümkündür.

1.2.2.1 Üretken Kamu Yatırımları

Hiçbir ekonomik faaliyetin bulunmadığı az gelişmiş bölgelerde, sanayileşmenin başlatılması için, o bölgeye öncelikle **devletin gitmesi** kaçınılmaz bir zorunluluktur. Devletin, bölgedeki atıl üretim potansiyelini harekete geçirmesi lazımdır.

Devletin üretken kamu yatırımlarıyla geri kalmış bölgeye dolaysız müdahalesi, benimsenen iktisat politikası ile yakından ilgilidir. Her ülkede devlet az ya da çok yoğunlukta, ama mutlaka ekonomiye şu ya da bu amaçla müdahale etmekte, bazı sanayileri de bizzat kontrolü altına almaktadır. Geri kalmış bir bölgenin canlanması için, devletin bölgeye bizzat üretici olarak gitmesi, günümüzde piyasa ekonomisi politikası uygulayan ülkelerde de görülmektedir. Bu ülkelerde devlet, bölgede faaliyete geçirdiği işletmeyi kâr edebilecek düzeye gelince özel sektöre devretmektedir. Üretken kamu yatırımlarının geri kalmış bölgelere kayması için, kuşkusuz ekonomik verimlilikten belirli ölçüde fedakarlık gerekmektedir. Bu fedakarlık, bu yatırımların sosyal yönünü oluşturmaktadır. Özellikle az gelişmiş ülkelerde, sağlıklı bir bölgesel gelişme politikasında, yatırımların ekonomik yönü ile sosyal yönünün iyi dengelenmesi gerekir. Salt sosyal amaçla yapılan yatırımlar, ekonomiye büyük bir yük getirecektir. Bu nedenle, verimlilikten aşırı ölçüde fedakarlık etmeden, mümkün olduğu kadar kamu üretken yatırımlarının geri kalmış bölgelere kaydırılması gerekir.

1.2.2.2 Altyapı Yatırımları

Altyapı yatırımlarının yapılması devletin en eski görevi olmakla birlikte altyapı kavramı, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomi diline girmiştir. Bu kavram bazen dar

anlamda, *bir bölgenin yalnızca ulaşım ve haberleşme düzeni ile sınırlı olarak yorumlanmakla birlikte*, geniş anlamda alındığında *belirli bir ekonomik alanda üretim şartların oluşturulması ya da geliştirilmesinin sağlayan, ekonomik, kurumsal ve sosyal düzenin tümünü ilgilendiren her türlü yatırımı kapsamaktadır*. Kısaca, *"altyapı, ekonomideki üretim imkanlarının oluşturulması ve geliştirilmesini sağlayan unsurların hepsidir"*¹⁸. Öyleyse, yalnızca yollar ve haberleşme şebekeleri değil, su, eğitim, sağlık, vs. gibi işgücünün verimini arttıran tüm yatırımlar, altyapı yatırımlarını oluştururlar. Altyapı yatırımlarını diğer yatırımlardan ayıran bazı özellikler vardır¹⁹.

1 2 2 2 1 Altyapı Yatırımlarının Özellikleri

Altyapı yatırımlarını, ekonomik gelişmede rol oynayan faktörlere ve yatırımların alansal dağılımına göre iki grup altında toplamak mümkündür.

– Ekonomik Gelişmede Rol Oynayan Faktörlere Göre Altyapı Yatırım Türleri

Altyapı yatırımları, ekonomik gelişmede rol oynayan faktörleri kapsayan tarzda, *üç grup* altında toplanmaktadır.

– Mesleki Formasyonla İlgili Altyapı Yatırımları: Bu altyapı yatırımları bölgenin sosyal ve potansiyel kalitesine bağlı olarak yalnızca işçileri değil, yöneticileri ve hatta girişimcileri de içine alan *her derecede mesleki formasyon ve genel eğitimi kapsamaktadır*. Üretim tekniğindeki gelişmelere paralel olarak, bu altyapı yatırımları, bölgesel gelişmede sürekli artan bir önem kazanmaktadır. Çünkü, ekonomik gelişmede büyük ölçüde, aktif nüfusun kalitesine (yani öğrenim ve mesleki tecrübesine) bağlı olduğu söylenebilir. Mevcut ekonomik yapının pek gelişmemiş olduğu (geleneksel tarım ve el zanaatlarının bölgeye karakterini vermesi hali) az gelişmiş bölgelerde, aktif nüfusun modern teknolojiye geçiş ve uygulama yapacak tecrübeyi edinmek fırsatını yakalamak imkansız denilecek kadar güçtür.

Mevcut nüfusun tümüne yakın bir bölümünün tarımsal faaliyetlerde bulunduğu geri kalmış yörelerde, ekonomik kalkınmayı başlatacak altyapı niteliğinde görülen mesleki

¹⁸ Ayhan Kazaz, *Türkiye'de Altyapı Yatırımlarının Yapısı ve Gelişimi*, (Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi), İstanbul, 1990, s. 3.

¹⁹ Bunlar çok kısa olarak şöylece sıralanabilir: *Altyapı yatırımlarının verimliliğinin ölçülmesinde güçlük görülmesi, altyapı yatırımların ekonomik israftı önlemek, ekonomik etkinliği arttırmak ve halkı korumak amacıyla, devletçe yapılması zorunluluğundan söz edilmesi, altyapı yatırımların sağladıkları hizmetlerin ithalinin güçlüğü ve yabancı sermayenin bu alana sokulamaması*. Dinler, *Bölgesel*, 291-292.

formasyon, yalnızca endüstriyel ve hizmet sektörlerine değil - mevcut potansiyeli en iyi şekilde değerlendirmek için - tarım sektörüne de yönelik olmalıdır. Geri kalmış bölgenin özelliklerine göre, yeni ihtiyaçları karşılayacak biçimde mesleki formasyon sağlayacak programlar düzenlemek ve bunları zamanla gözden geçirerek, gerekli değişiklikleri yapmak zorunludur.

-- **Sosyo-Kültürel Altyapı Yatırımları:** Bu altyapı yatırımları eğlence, kültür hizmetleriyle sağlık personel ve tesislerini kapsar. Bu tür yatırımlar, belirli bir bölgede eksiksiz bir biçimde tamamlanmışsa, girişimciler için olduğu kadar sermaye ve işgücü için de bölge son derece cazip bir duruma gelmiş demektir. Eğer, bir bölgede sosyo-kültürel altyapı yatırımları eksikse, söz konusu bölge orada yaşayan insanlar için bile yeteri kadar cazip olmayacak, başta işgücü olmak üzere, her türlü üretim faktörü başka bölgelere göçmek için sıraya girecektir.

Sağlıkla ilgili altyapı yatırımları, sağlık tesislerinin iyileştirilmesi yanında, koruyucu hekimliği, halkın sağlık alanında bilinçlendirilmesini de kapsar. Dolayısıyla, sağlıkla ilgili altyapı yatırımlarını, sosyal yönü yanında, ekonomik yönü de ortaya çıkarmaktadır. Bölge halkının sağlık durumunun iyileştirilmesi, verimliliklerinin yükseltilmesini sağlayacaktır.

- **Ekonomik Altyapı Yatırımları:** Ekonomik altyapı yatırımları, haberleşme, enerji ve ulaşım şebekeleriyle ilgili altyapı yatırımları kapsar. Bu altyapı yatırımları kalkınmayı harekete getiren bir motor olmaktan çok, bir çerçevedir. Günümüzde üretim birimlerinin aşırı uzmanlaşması, ekonomik nitelikte olan altyapı yatırımlarının öneminin daha da artmasına neden olmaktadır. İç dinamizmden yoksun olan geri kalmış bir bölgede, ekonomik altyapı yatırımlarından bazılarının eksikliği, görülmeye başlaması muhtemel seyrek ekonomik faaliyetlerin de körleşmesi sonucunu vererek, bölgenin kalkınma şansını olumsuz yönden etkileyecektir.

Bölgenin kalkınma atılımının sürekli olabilmesi için zorunlu olan bu yatırımların yapılması sırasında, bölgeden işgücü talep edilecek ve bunlara ödenen ücretler ve öteki harcamalarla, buralara ek bir satın gücü zerkedilmiş olacaktır. Dolayısıyla henüz altyapı yatırımları gerçekleştirilirken, geri kalmış yörede ekonomik canlılık filizlenmeye başlayacaktır.

Her bölgenin ekonomik kalkınma perspektiflerine göre, altyapı yatırımlarını önem

sırasına koyan bir program düzenlemek gerekmektedir. Bu programın düzenlenmesinde her yatırımın verimliliği inceden inceye hesaplanarak birbiriyle karşılaştırılmalı ve öncelik seçimi ona göre yapılmalıdır. Eğer ekonomik altyapı yatırımlarının sırası saptanamaz ve teknik idareler arasındaki dağılım rastlantılara bırakılırsa zaten çok uzun dönemde verimli olan bu yatırımların etkinliği, daha da azaltılmış olacaktır.

- Alansal Dağılıma Göre Altyapı Yatırımları Türleri

Ekonomik gelişmede rol oynayan faktörlere göre ayırma tabi tutulabilen yatırımların, ayrıca alansal dağılıma göre de çeşitli ayırmalara tabi tutulması mümkündür. Çünkü bu yatırımların bir bölümü doğrudan doğruya işletmelere yönelirken, bazıları bir merkeze, bazıları da tüm bölgeye yönelmişlerdir. Bu nedenle altyapı yatırımlarını ekonomik alandaki dağılımına göre beş gruba ayırabilir²⁰.

- **İşletmeyi İlgilendiren Altyapı Yatırımları:** Bu altyapı yatırımları, belirli bir yöreye - örneğin, organize sanayi bölgesi, küçük sanayi bölgesi vb. endüstriyel işletmelerini çekmek için yapılan yatırımlardır. Arsa satın alımını, arsalar üzerinde ortak hizmet yapılarının yapılması ve hatta bir takım ön inşaatlar, bu yatırımların başlıcaları olarak sayılabilir.

- **Kentsel Altyapı Yatırımları:** Genellikle belediyeler tarafından yerine getirilen, kentlerde yaşayan halkın yararlandığı hizmetleri karşılamaya yönelik alt yapı yatırımlarıdır. Bu yatırımların eksikliği, yerleşim merkezinin cazibesini azaltacaktır. Tüm belediye hizmetlerine ilişkin yatırımlar, bu altyapı yatırımlarına örnek gösterilebilir.

- **Endüstriyel Kullanıma Yönelik Yöresel Altyapı Yatırımları:** Bu grup altyapı yatırımları, belirli bir yöredeki endüstriyel faaliyette çalışanların sosyal, kültürel ihtiyaçlarını karşılamaya ve ayrıca mesleki formasyon vererek kalifiye işgücü yetiştirmeye yöneliktirler. Dolayısıyla, sosyal konutları, mesleki eğitim ve kursları, mesleki sergi ve konferansları bu tür yatırımlara dahil etmek mümkündür.

- **Genel Kullanıma Ait Yerel Altyapı Yatırımları:** Genel eğitim, sağlık ve yerel taşıma ile ilgili yatırımlardan oluşan bu gruba, ilk ve orta öğrenim kuruluşları için yapılacak harcamalarla, hastane, çocuk, sağlık evleri vb. sağlık tesisleri için yapılacak

²⁰ Dinler, Bölgesel, 295-296.

harcamalar girer. Ayrıca, halk hizmetine sunulan belediye otobüsü, metro, banliyö trenleri vb. bu grup yatırımları içine girmektedir.

- **Bölgesel Altyapı Yatırımları:** Bölgesel altyapı yatırımları genel olarak yüksek düzeyde eğitim ve öğretimle, bölgesel ulaşım ile ilişkili giderlerden oluşmaktadır. Üniversite, çeşitli enstitüler, araştırma ve denemeye ilişkin merkez ve istasyonlarla, kanallar, otoyollar, demiryolu, havayolu köprüsü vb. gibi bölgesel ulaşım ile ilgili yatırımları, bu altyapı grubu içinde saymak mümkündür.

1.2.3 Yerel Yönetimleri Güçlendirme ve Bölgesel Sorunlara Adaptasyonu

Bir ülkede bölgesel kalkınma politikasının uygulanmasına geçildiğinde, mevcut idari örgütün, bu politikanın ihtiyaç vermesi genellikle güçtür. Bölgesel kalkınma planların hazırlanması ve uygulanması için, yeni bir bölgesel örgütlenmeye gitmek gereklidir. Bölgesel kalkınma politikasının yürütülmesinde çözümü gereken birçok idari örgüt problemleri vardır²¹.

Bölgesel kalkınma politikasının uygulanabilmesi için, önce bölgeler hakkındaki ayrıntılı bilgilere dayanarak bölgeleri birbirinden belirli ölçülere göre ayırmak (homojen bölge ya da polarize bölge) ve daha sonra politikanın uygulanacağı yöreyi saptamak (plan bölge) gerekir. Plan bölge, nispeten geri kalmış bir bölgesi (İtalya'nın Mezzogiorno örneği) olabileceği gibi, bir ülkenin tüm illerinin gruplar şeklinde birleştirilmesi sonucu ortaya çıkan ve kalkınma planlarının uygulandığı bölgelerde olabilir (Fransa'da 21 plan bölge ayrımı gibi). Bölgesel kalkınma politikasında ilk adım, politikanın uygulanacağı, plan bölgelerinin saptanması olduğuna göre, idari yapının bu yeni bölgesel ayrıma göre örgütlenmesi gerekir.

²¹ Bunları, şu şekilde sıralama mümkündür

- *Mevcut idari yapıyı saptanan plan bölgelerine göre yeniden örgütlemek;*
- *Plan bölgelerindeki yönetim kademelerinde yetki devri, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini uygulamak;*
- *Bölgesel yönetimin mali imkanlarını arttırmak ve yeterli personele kavuşmasını sağlamak;*
- *Halkın yönetime katılmasını sağlamak;*
- *Yönetim kademeleri arasında gerekli koordinasyonu sağlamak;*
- *Bazı özel görevleri yerine getirebilmek için gerektiğinde geleneksel yönetim çerçevesi dışında özel kuruluşlar oluşturmak.*
- *Mevcut idari yapıyı saptanan plan bölgelerine göre yeniden örgütlemek; Dinler, Bölgesel, 297.*

Bu arada, özellikle il sisteminin uygulandığı ölkelerde il sınırlarına uymayan ya da birbirinden çok farklı il gruplarını kapsayan bölgesel teşkilatlanmaya gidilmiştir. Bölgesel kalkınmada görev alan bir çok merkezi yönetimin her biri farklı bir bölgesel teşkilatlanmaya gitmesi, bölgesel kalkınma politikasının etkinliğini azaltacaktır. Bu nedenle özellikle gelişme ve kalkınma amacına yönelik çalışmalar yapan merkezi yönetimin bu faaliyetlerini, il kademesi dışında, fakat merkezleri ve kapsadıkları alanları aynı olan bölgeler içinde toplamak gerekir. Böylece bir yandan merkezi yönetimin bölge düzeyindeki faaliyetlerinde gerekli koordinasyon sağlanacak, öte yandan faaliyetlerin, bölgelerarası dengeli dağılımını, kalkınma politikası gereklerine uygun bir şekilde, gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır.

Plan bölge düzeyindeki idari yapının nasıl olacağı konusunda da şunları söylemek mümkündür. Teknik hizmetlerin planlama bölgesi içinde koordinasyonunu sağlayacak, bölgesel planın hazırlanması ve uygulanması devresinde yardımcı olacak bölgesel yönetim yapısı içinde çeşitli alternatiflerden bahsetmek mümkündür²².

-- *Plan bölgelerindeki yönetim kademelerinde yetki devri, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini uygulamak;*

Merkeziyetçi sistemi benimsemiş ölkelerde, tüm kararlar merkezden alınacağından, alt düzeydeki yönetim kademelerinin, ancak merkezden aldıkları direktiflere göre hareket etmeleri gerekir. Fakat bu, hem işleri bürokrasiye boğarak geciktirir, hem de maliyeti artırır. Bununla birlikte, Merkezdeki yöneticilerin, tüm bölgelerin özel şartların değerlendirmeleri oldukça güçtür. Tüm kararları merkezde olan bir hükümet, giderek halktan uzaklaşacak, halkın ne istediğini bilmek imkanını kaybedecektir.

Geri kalmış yörenin kalkındırılması için gerekli olan önemli bir şartta; plan bölgelerindeki yönetim kademelerinde *yetki devri, yetki genişliği ve yerinden yönetim* ilkelerini uygulamaktır²³.

²² Bu alternatifleri şöyle sıralamak mümkündür: *Bölgesel Koordinasyon Komitesi ve Bölge Valiliği, (Özellikle bölge valiliğinin bölgesel ekonomik kalkınma komisyonları oluşturup, Bölgesel kamu kuruluş ve hizmetlerinin koordinasyonu sağlamaya çalışması ona ayrı bir önem kazandırmıştır.)* Daha geniş bilgi için bak: Arif Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Tasra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE-DPT, Ankara, 1966, s. 87.

²³ Bu yönetim kademelerinden yetki devri sadece yerel yönetimlere yetkinin devredilmesi anlamını içermektedir. Yetki genişliği daha çok merkezi yönetimin yükünü azaltmak için bazı yetkilerini bölgesel ya da yerel yönetime bırakılmasını ifade ederken; Yerinde yönetim (adem-i merkeziyet) ise, hükümetlerin karar verme yetkisini, yerel ya da bölgesel özerk kamu hukuku tüzel kişiliklerine vermesini ifade için kullanılır. Burada özerk kuruluşun kendine özgü bütçesi, tüzel kişiliği ve mulları bulunabilecektir. Fakat bununla beraber, bir tek yerinden yönetim yoktur. Her ölkede, mevcut yönetim düzenine ve gerçekleştirmek istediği amaca göre, farklı bir yerinden yönetim yöntemi geliştirmekle karşı karşıyadır. Birleşmiş Milletler Araştırma Grubu Raporu, 13-16.

Bölgelerarasında dengeli ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak için, bölgesel kalkınma politikası uygulayan ülkelerin, plan bölgelerini yerinden yönetim birimi olarak kabul ederek, birçok kararın bizzat yörede alınarak uygulanmasını sağlamaları, hızlı bir gelişme için zorunludur. Çünkü, bölgesel nitelikte olan birçok hizmetin önem derecesinin merkezi yönetim tarafından değerlendirilmesi ve alınan kararların uygulanmasının izlenmesi oldukça güçtür.

- Bölgesel yönetimin mali imkanlarını arttırmak ve yeterli personele kavuşmasını sağlamak;

Çözümü gerekli sorunların oldukça yoğun olduğu geri kalmış yörelerde, ekonomik ve sosyal kalkınma için gerekli mali kaynaklar sınırlı olduğu gibi, idare yeterli elemandan da yoksundur. Özellikle yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesi halinde özerk yönetim kuruluşlarının, mali ve personel imkanlarına sahip olmaması, bölge kalkınma politikasının etkinliğini azaltacaktır.

- Personel Sorunları: Bir ülkede geri kalmış yöreleri kalkındırmak için, geleneksel idare teşkilatı yeniden düzenlenebilir. Bu amaçla plan bölgeleri saptanabilir. Çeşitli yönetim kademeleri arasında rasyonel bir görev dağılımı yapılabilir. Hatta halkın programlara katılmasını sağlamak için gerekli önlemler alınabilir. Ancak böyle bir programın başarısı, yeterli, kalifiye ve moral²⁴ durumu iyi personelin varlığına bağlıdır. Geri kalmış bölgelerdeki personel birçok sorunla karşı karşıyadır²⁵.

- Mali İmkan ve Kaynaklar: Bölgelerarasındaki ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarını azaltıcı bir bölgesel kalkınma politikasını uygularken, sadece mevcut yönetim yapısını bu politikasının gereklerini karşılayacak şekilde düzenlemek, yeterli değildir. Yerinde yönetim kuruluşlarının gerçekleştirilmesinin yanında, bunların mali imkanlarının sağlanması gerekir. Özellikle geri kalmış yörelerdeki yerinden yönetim kuruluşlarının

²⁴ Payaslıoğlu, 143

²⁵ - Yerel ve bölgesel yönetim, yöre halkı ile etkili bir biçimde çalışacak *nitelikte* ve *yeterli* personel olmamasından dolayı sıkıntı çekebilir.

- Başkent ve büyük metropollerde çalışmak, buralarda kaliteli eğitim kurumlarının, yüksek okulların bulunması yanında konut, sağlık ve eğlence hizmetlerinin gelişmiş olması nedeniyle, avantajlıdır. Dolayısıyla, geri kalmış bölgelerde yürütülecek idari ve teknik faaliyetlerde etkin rol alacak yetenekte elemanların eksikliği, programların başarısını olumsuz yönde etkiler.

- Devlet memuru ile halk arasındaki ilişkilerde, geleneksel memur zihniyetinin olması, hizmetlerin etkinliğini azaltmaktadır. Birleşmiş Milletler Araştırma Grubu Raporu, 62.

merkezi idarece mali yönden desteklenmesi gerekmektedir. Yerinden yönetim ilkelerinin uygulandığı plan bölgelerinde, mali imkanlarının sağlanması için alınması gereken önlemler, şöylece sıralanabilir²⁶.

- Halkın yönetime katılmasını sağlamak;

Bölgesel kalkınma plan ve programlarının, bölge halkının katılması olmaksızın, merkezden yapılan bir takım çalışmalarla bilinçli ve etkin bir şekilde yürütülmesi oldukça güçtür. Fakat, plan bölgelerini saptandığı ve geleneksel yönetim yapısının bölgesel kalkınma politikası gereklerine göre gözden geçirilerek, yerinden yönetim görevlilerinin halk tarafından seçilmesi çok önem arzeder. Ancak bu şekilde, plan ve programlar daha bilinçli olarak yapıldığı gibi, yönetimde de halka karşı samimiyet ve duyarlılık artacaktır.

- Yönetim kademeleri arasında gerekli koordinasyonu sağlamak;

Bölgelerarası gelişmişlik farkını azaltmak için alınan önlem ve girişilen faaliyetler ne kadar iyi koordine edilirse, o ölçüde başarılı olacaktır. Bu nedenle yerel ve bölgesel düzeyde olduğu kadar ulusal düzeyde de, faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak gerekir.

- Bazı özel görevleri yerine getirebilmek için gerektiğinde geleneksel yönetim çerçevesi dışında özel kuruluşlar oluşturmak,

Bazen az gelişmiş bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını gerçekleştirmek, geleneksel idari teşkilatla mümkün olmayabilir. Bu gibi durumlarda, kamusal ya da özel faaliyetlerin hacmi bakımından yerel ve bölgesel ve hatta ülke düzeyinde olabilen özel kuruluşlara başvurulabilir²⁷.

1.2.4 Büyük Metropollerin Gelişmesinin Sınırlandırılması

Hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerde, büyük metropollerin bulunduğu

²⁶ - Geri kalmış yörelerinin sosyal ve ekonomik kalkınmasını sağlamak için ulusal planlara ve mümkün olan yerlerde, bölge plan ve programlarına uygun olarak yerel birimlere ödenek verilmesi,
- Ulusal kalkınma ve vergileme önlemlerine ayak uydurabilmelerini sağlamak amacıyla, yerel yönetim ve bölgesel birimlerine vergi koymak ve öteki yollardan gelir sağlama yetkilerinin verilmesi,
- Büyük kalkınma projelerinin, bizzat merkezi yönetim tarafından finanse edilmesi. Tüm bu önlemler, yerel ve bölgesel yönetimin, mali imkanlarının sağlanması ve sınırlı olan kaynakların ulusal kalkınma planlarına uygun kullanılmasının denetimi amacına yöneliktir. Birleşmiş Milletler Araştırma Grubu Raporu, 76.

²⁷ Geniş bilgi için bak. Dinler, *Bölgesel*, 305.

aşırı kalabalık bölgelerde yaşayan insanlara belediye hizmetlerinin götürülmesi güç ve pahalıdır. Bu bölgelerde işletmeler olumsuz dışsal ekonomilerle karşılaşmaya başlar ve üretim maliyeti artar. Çevre kirlenmesi ileri boyutlara ulaşır. Sonuçta bu bölgelerde yaşam aşırı derecede güçleşir. Çalışanların verimliliği azalır.

Büyük metropollerin bulunduğu bu bölgelerin daha da kalabalıklaşmasının önüne geçmek gerekir. Kuşkusuz yukarıda belirtilmeye çalışılan geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, bu bölgenin bünyesindeki bazı merkezlerin nüfus tutmaya başlaması, metropoliten bölgelere olan göçün önüne set oluşturacağından, metropollerin daha da büyümesi nispeten de olsa önlenmiş olacaktır. Ancak metropoliten bölgelerin sorunlarının halli için, geri kalmış bölgeleri kalkındırma politikasının olumlu sonuçlarını beklemek yeterli değildir. Bu bölgelerinin sorunlarının halli için; *Nüfusun kırdan tutulması, metropoliten bölgedeki faaliyetlerin bir kısmının geri bölgelere transferi ve büyük kentlerin nüfusunun, uydu kent ve yeni kentler oluşturularak dağıtılması gerekir.*

1.2.1.1 Nüfusun Kırdan Tutulması

Bölgesel kalkınma araçları, geri bölgelerin kalkınmasını sağlayarak bölgesel dengesizliği azaltmak amacına yöneliktir. Oysa metropoliten bölgelere göç ve bu bölgelerdeki hızlı nüfus artışının nedeni, az gelişmiş bölge kaynaklı göç yanında, ülkenin her yanında gelen kırsal kökenli göçtür. Kırsal kesimden dışarıya yönelen göç, çeşitli nedenlerden kaynaklanmaktadır²⁸.

İşte tüm bu sebeplerden dolayı göç alan şehirlerin nüfus artış hızını düşürmek ve özellikle de metropoliten bölgelere yönelen nüfusu azaltmak için, kırdan dışarıya doğru olan göçü durdurmak gerekir. Bunun için, kırsal yerleşme merkezlerinde, tarıma dayalı

²⁸ Dinler, *Tarım*, 89-110; Bu faktörler yaygın olarak köyün nüfusu itişini meydana getirenler ve şehirlerin nüfusu çekmesini sağlayanlar diye iki ana grupta toplanabilir. Bazı yazarlara göre köyün itişini ana başlığı altında, nüfus tazyiki, yetersiz ve kötü dağıtılmış toprak, gizli işsizlik, eksik istihdam, düşük produktivite, düşük gelir ve fakirlik, mevsim dışı iktisadi faaliyetlerin mevcut olmaması, tabii afetler, eğitimle artan seyyaliyet, kan davaları, tarım arazisinin, özellikleri, iklim şartları ve erozyon olarak sıralanmaktadır. Şehrin çekişi başlığı altında ise; köy-şehir gelir farkları, daha ileri eğitim, şehrin cazibesi, iş bulma umidi, daha yüksek hayat standartı, modern sağlık tesisleri ve ulaşım imkanları şeklinde ifade edilmektedir. Nusret Ekin, *Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik*, İstanbul, 1971, s.209

Fakat, bazı yazarlar tüm bu sebepleri kabul etmekle beraber, bunlardan başlıca üç faktörün Türkiye'de öncelikle rol oynadığı vurgulanmıştır. Bunlar: Şehirlerde istihdam imkanı, Köy ve şehir kesimi arasında köylerin aleyhine olan gelir farkı, Şehirlerdeki eğitim, sağlık, boş zamanları değerlendirme gibi sosyo-kültürel imkanlar olarak belirtilmiştir. Bu üç genel faktörü yanında dördüncü bir faktör olarak ta, son yıllarda güvenlik nedeniyle iç göçün olduğunu görülmektedir. Nevzat Yalçınbaş, *Türkiye'nin Sosyal Būnyesi*, İstanbul, 1972, s.133.

sanayilerin gelişmesini teşvik edici programlar uygulanması, emek yoğunluklu bazı sanayi işletmelerinin kırsal karakterli yörelerde kuruluşunun teşvik edilmesi gerekir. Yine kırsal yörelerde el sanatlarının öğretilmesi, gelir getirici projelerin desteklenmesi yoluna gidilebilir. Böylece bulunduğu yörelerde iş bulan, tarım dışı alanlarda ek gelir imkanı elde eden köylülerin kente göçü için nedenler ortadan kalkacak ve dolayısıyla kıyın itici gücü azalacaktır.

1.2.1.2 Metropöten Bölgedeki Faaliyetlerin Bir Kısımının Geri Bölgelere Transferi

Metropöten bölgedeki nüfusu azaltmanın bir diğör yolu, bu bölgelerdeki ekonomik ve toplumsal etkinliklerin bir kısmının öteki bölgelere aktarılmasıdır. Bunun için, faaliyetlerin geri kalmış bölgelere aktaracak işletmelere büyük avantajlar ve mali yardımlar sağlanabilir. Ancak bu gibi projeler riskli olduğu kadar, çok mali yük gerektirir.

Bu alanda izlenecek bir diğör politika, büyük kentlerdeki üniversiteleri daha geri bölgelerdeki kentlere transfer ederek yeni üniversite kentleri oluşturmaktır. Büyük kentlerde, sadece o kentlerde yaşayan ailelerin çocuklarına yetecek kadar fakültelerin muhafaza edilmesi yeterli olacaktır. Aşırı kalabalık bölgelerdeki faaliyetlerin öbür bölgelere transferi, büyük kentleri rahatlatacak nitelikler arzemesine karşın, uygulaması oldukça güç ve pahalıdır. Bu nedenle transfer politikası pek tercih edilmemektedir²⁹.

1.2.1.3 Büyük Kentlerin Nüfusunun, Uydu Kent ve Yeni Kentler Oluşturularak Dağıtılması

Büyük kentlere hizmet götürmenin maliyetini düşürmek ve kent yaşamının zorluklarını azaltmak için, bu kentlerin çevresinde yeni kentler oluşturulması düşüncesi ileri sürölmüştür. Yeni kent, uydu kent, peyk şehir ya da yatakhane kent de denilen bu yeni kentlerin özelliğı, **büyük kentte olan göçü tutması yanında belediye hizmetlerinin götürölmesi yönünden önemli avantajlar sağlamasıdır**³⁰.

²⁹ Transfer yerine, yeni etkinliklerin ve yeni işletmelerin bölgede kuruluşunu zorlaştıracak, sıkı bir şekilde izne bağlama ve buralarda yapılacak yatırımları her türlü teşviklerin dışında tutma yöntemi, tercih edilmektedir; Dinler, *Bölgesel*, 307-308.

³⁰ Öte yandan bu kentlerde yaşayanlar büyük kentlerin istihdam imkanlarına sahipken, çevre sorunlarından uzak, tabiat ile iç içe huzurlu bir yaşam ortamı yakalayabileceklerdir. Yeni oluşturulacak olan kentlerin nüfuslarının 40 ila 110 bin, anakente olan uzaklıklarının ise, 40 ila 50 km olması öngörülmektedir. Kuşkusuz yeni kent projelerinin başarılı olabilmesi için, her ülkenin şartlarına göre farklı olmakla birlikte, büyüklüklerinin, sayılarının, anakente uzaklıklarının ve yerlerinin çok iyi saptanması gerekmektedir. Dinler, *Bölgesel*, 308-309

1.3 KALKINMA KUTBU

1.3.1 Tanım

Ekonomik kalkınma, yatırımların, tüm ülke düzeyine - başka bir ifade ile ekonomik alana - serpiştirilmiş şeklinde bir politika ile sağlanamaz. Kalkınma hamlesinin başlangıcındaki her ülke, ekonomik faaliyetleri belirli sayıdaki *ayrıcalıklı noktalara* yığmak zorundadır. Ancak bu şekilde bir hareketle, kalkınma hamlesini başarmak mümkün olacaktır. Fransız ekonomist François Perroux'un "*ekonomik gelişme, her yerde birden görülmez, farklı şiddetlerde çeşitli nokta ya da kutuplarda oluşur, çeşitli yollardan değişen nihai etkilerle tüm ekonomiye yayılır*"³¹ şeklinde dile getirdiği bu görüş, birçok ekonomist tarafından benimsenmektedir.

F. Perroux'un bu tanınmış cümlesindeki etapların, günümüzün gelişmiş ülkelerince, ekonomik gelişme süreçleri boyunca yaşandığı gözlenmektedir. Çünkü kalkınmanın belirli sektör ve özellikle belirli yörelerde başlaması rastlantı olmaktan öte, ekonomik gelişmenin ilk şartıdır. Bazı yörelerin, sanayi devriminden önceki dönemlerde bile, bir kısım nedenlerle, öteki yörelerden daha zengin olduğu öne sürülebilir. Bu şekilde bir farklılaşmayı sağlayan şartlar, endüstrileşme ile ortaya çıkan mekanizmadan oldukça farklıdır. Ayrıca sanayi devriminden önceki dönemde daha zengin olan yöreler, sanayi devrimi ile birlikte bazen önemlerini yitirirken, çoğu kez de kutuplaşma sürecine girerek, yine ilk kalkınma kutuplarını oluşturmuşlardır. Bu tarihsel olgu, *kalkınmada dengesizliğin motor karaktere sahip olduğunu göstermektedir. Bu dengesizlik ise hem sektörel, hem de alansal anlamdadır. Kalkınma kutupları, dengesiz kalkınma görüşünü tamamlamaktadır.*³²

Az gelişmiş ülkelerde ekonomik gelişmeyi başlatmak, gelişmiş ülkelerde ise, geri ve sorunlu bölgeleri kalkındırmak amacıyla belirli yörelerde, *kalkınma kutbu* adı verilen gelişme merkezleri oluşturulmaya çalışılmaktadır. Böylece gelişmekte olan ülkelerde ekonomik gelişmeyi başlatmak, gelişmiş ülkelerde de başlamış olan gelişmeyi daha az gelişmiş bölgelere kadar yaymak mümkün olacaktır. Kalkınma kutuplarının ortaya çıkmasında hareket noktası *sürükleyici* ya da *motor* denilen birimlerdir. Kutup ekonomik

³¹ Perroux, 143.

³² Başka bir ifadeyle, kalkınma kutupları teorisi, kalkınmayı sektörel yönden inceleyen dengesiz kalkınma teorisini daha ileri götürerek, alanı da analize sokmaktadır. Dolayısıyla, daha mantıksal ve gerçekçi bir analizdir. Dinler, *Bölgesel*, 402.

gelişmeyi başlatacak böyle bir birimin varlığıyla oluşabilir. Sürükleyici birim, basit bir birim, örneğin bir işletme olabileceği gibi, bir çok birimin iç içe birarada bulunmasıyla ortaya çıkan bir endüstriyel kompleks de olabilir.

Ayrıca, belirli bir ekonomik alanda faaliyetlerini sürdüren sürükleyici işletme, söz konusu alandaki toplam girdi ve çıktıların önemli bir kısmını tüketir ve üretir. Bu şekilde faaliyette bulunduğu ekonomik alan üzerinde önemli bir yere sahip olan sürükleyici endüstri satın aldığı girdiler ve piyasaya sunduğu çıktılar gözönüne alındığında, gelişmeyi harekete geçiren, süreleyen bir motor görevine sahip olmaktadır. Sürükleyici endüstriyi saptamada alınan ölçüt, bir endüstrinin girdilerini ve çıktılarını arttırdığı zaman, başka bir ya da birçok endüstrinin de satışlarını arttırmalıdır. Bu takdirde birinciye *sürükleyici endüstri*, ikinciye ya da ikincilere de *sürüklenen (bağlı)* endüstriler denilmektedir. Sürükleyici endüstrinin istihdam imkanları sağlayan genç bir endüstri olması gereklidir. Bu endüstrinin aynı zamanda *kendisi gelişirken, mümkün olduğu kadar çok sektörü de beraberinde geliştirebilme özelliğine* sahip olması gereklidir.

Ayrıca, *endüstriyel kompleksi*, sıkı bir ilişki içinde olan belirli yörelerde yerleşmiş faaliyetler olarak belirlemek mümkündür. Bu faaliyetlerin başlıcaları olarak, enerji üretim endüstrisi, hammadde üretim endüstrisi, tarımsal faaliyetler sayılabilir. Endüstriyel komplekste, birden çok sürükleyici bir arada, iç içe girmiş bir şekilde faaliyette bulunmaktadır. İşte bu sürükleyici endüstriler arasında, en yüksek gelişme hızına sahip olan endüstriye *kilit endüstri* denilmektedir³³.

Sürükleyici birimin bazı özelliklerini ortaya koymakta yarar vardır. *Öncelikle*, bir endüstrinin ancak belirli bir zaman için sürükleyici olacağının belirtilmesi gereklidir. *İkinci nokta*, sürükleyicilik özelliği gösteren birimin, bu özelliğinin büyük ölçüde, faaliyette bulunduğu yöre ile sıkı bir ilişki içinde olmasıdır. *Üçüncü olarak*, belirli bir yörede kurulan endüstriyel faaliyetin otomatik olarak kutup oluşturacağı düşünülemez. Kutbun oluşabilmesi için, sürükleyici birimin faaliyette bulunduğu yöredeki tüm faaliyetlere egemen olabilecek bir üretim hacminde olması gerekir.

³³ Ama saptanması oldukça güç olan kilit endüstriler bir analiz aracı olmaktan öte bir özellik göstermezler. Kesin ve önemli olan, bir ekonominin yapısında, faaliyetlerin uyarıldığı ya da gelişme dinamizm alanı olan ayrıcalıklı noktaların varlığıdır. Dinler, *Bölgesel*, 404.

1.3.2 Kutuplaşma Mekanizması

Kutup ve kutbun çevresi arasındaki ilişkilerin kurulmasını sağlayan kutuplaşma mekanizmasını saptayabilmek için sürükleyicilik olayını incelemeden önce, kutbun yöresinin karakterinin bilinmesi gereklidir³⁴.

Öncelikle, sürükleyici faaliyetler için, her şeyden önce, yerel imkanları, yerel kaynakları bilmek ve bunlara uygun bir seçim yapmak zorunluluğu vardır. Bazen bölgenin yapısını değiştiren yeni kaynakların keşfi ya da atıl kaynakların üretime katılması, bu ihtimallerin olmadığı hallerde ise yerel kaynaklardan nispeten bağımsız yeni faaliyetleri yörede yetiştirmek gerekir³⁵.

1.3.3 Kutuplaşmanın Bölge Üzerindeki Etkileri

Gelişmeyi durdurucu ve gelişmeyi sağlayıcı etkilerin eşanlı beraberliği sonucu bir merkez, çevresini daha da yoksullaştırarak ya da çevresinde gelişmeyi sağlayarak kalkınırken, bölgede demografik, sosyal ve ekonomik alanda olmak üzere bir takım değişiklikler olacaktır. Kutuplaşmayı daha iyi anlamak için, bölge üzerindeki bu etkileri bilmek gerekir.

³⁴ Genellikle bölge ekonomisi, veri bir yörede, sürükleyici endüstrinin faaliyetlerini inceler. Bu veri olarak alınan yörenin, üç ayrı durumda olabileceği kabul edilir.

- *Gerilemekte olan küçük bölge*: Kutuplaşmış kalkınmanın gerçekleştirilmesinde karşılaşılan yöre, geliştirmekte olan bir ya da bir kaç dalın dış rekabete dayanamaması sonucu bazı güçlüklerin ortaya çıktığı küçük bir bölge olabilir. Böyle bir bölgesel bunalımda sorun, yeni bir gelişme ortamı düzenlemek, başka bir ifade ile, mevcut yatırımlardan yararlanarak, yeni geliştirilen bir sürükleyici endüstri ile durgunluğu ortadan kaldırmaktır.

- *Gelişmiş durgun bölge*: Eğer, karşı karşıya olunan bölge, belirli bir beşeri dinamizme sahip gelişmiş bir bölge ise, bölgedeki durgunluğu ortadan kaldırmak için, bölgeye canlılık verecek sürükleyici birimin, bölgede faaliyete geçirilmesi gerekir. Böyle gelişmiş bir durgun bölgenin sorunları, az gelişmiş bölgelerinkinden oldukça farklıdır.

- *Az gelişmiş bölge*: Gelir düzeyleri ve bunun zaman içindeki değişim seyri, nüfus yapısı, gelişme hızı, istihdam yapısı ve özel yatırım hacmi ile gelişmiş durgun bölgelerden ayrılan az gelişmiş bölgede, yalnızca gelir arttırmaya yönelik değil, fakat her sektörde çeşitli üretici birimlerin durum ve davranışlarını olduğu kadar, bölgede yapısal değişikliği gerçekleştirecek kalkınma kutupları oluşturmak gerekir. Dinler, *Bölgesel*, 405-406.

³⁵ Tüm bunlarla birlikte, kutbun oluşmasını engelleyen faktörlerle de karşılaşmaktadır. Bu alandaki *birinci engel*, davranış ve zihinsel yapıdan gelebilmektedir. Ekonomik kalkınma, bölgeye canlılık verirken, bölge örf ve adetlerine uymayan yenilikleri de beraberinde getireceğinden, şiddetle tepki görebilir. Yine böyle bir kutbun oluşmasına *ikinci engel*, hukuksal yapıdan gelebilir. Ticari ve endüstriyel sektörde aile tipli işletmelerin egemenliği, gerçekleştirilecek yatırımlar için gerekli kapital birikimine engel olabilir. Fakat, bu alanda karşılaşılan *en büyük engel*, şüphesiz, ekonomik engellerdir. Bu engellerin en önemlisi de sürükleyici birimi tamamlayıcı olan faaliyetlerin bölgede bulunmamasıdır. Sektörler arasında, oldukça ileri dereceye varan ilişkiler olmadan, kalkınmanın kümülatif süreci harekete geçmeyecektir. Eğer tamamlayıcı faaliyetler yeterince harekete geçmezse, sürükleyici birim kalkınma kutbunun oluşturulmasını sağlayamayacak, ama bölgede gelişme noktası oluşacaktır.

1.3.3.1 Demografik Plandaki Etkiler

Kutuplaşma ile birlikte, Demografik planda ortaya çıkan etkiler, istatistiki olarak saptanabildiği gibi, rahatlıkla da görülebilir. Kutbun oluşması sırasında çevresi üzerinde yaptığı gelişmeyi durdurucu etkilerin en önemlilerinden biri, çevresindeki dinamik nüfusu kendisine çekmesidir. İşte kutba yönelmiş olan bu göç önemli Demografik sonuçların doğmasına yol açmaktadır. Bu göç, bölgenin kutup dışında kalan yöreleri dinamik nüfustan ve kalifiye işçiden yoksun bıraktığı ölçüde, önem taşımaktadır³⁶.

1.3.3.2 Sosyal Plandaki Etkiler

Kutuplaşma olayı ile birlikte sosyal planda ortaya çıkan değişiklikler oldukça önemli olmakla birlikte, genellikle pek incelenmemektedir. Kutup merkezindeki halkın inancı, değer yargıları değişecek, geleneksel uygulamalara son verilecektir. Bu arada ticari işletmeler aile işletmeciliğinden ortaklıklara geçerken, tarımsal işletmelerde, işletme ölçeği ve kiracılık ilişkileri değişecektir. Yine, daha yüksek gelir, tüketim alışkanlıklarını değiştirecektir. Bu değişikliğin en önemli göstergesi olarak, eğlence alanındaki gelişmeler rahatlıkla izlenebilecek niteliktedir. Ayrıca, çok partili demokratik rejime sahip ülkelerde, seçmenlerin politik tutumlarında önemli değişiklikler olacaktır.

1.3.3.3 Ekonomik Plandaki Etkiler

Ekonomik alandaki değişiklikler, genel olarak en çok üzerinde durulan konulardan biridir. Bu alanda, üç seri etkiden söz edilebilir.

- *Kutupta sürükleyici birimin faaliyetleri sonucu ortaya çıkan dışsal ekonomilerin varlığıyla bölgeye cezbedilmiş olan tamamlayıcı faaliyetlerin sonucu sağlanan gelişmeler.*
- *Kutbun geliştirilmesi için gerçekleştirilen yatırımlar ve satın alınan girdiler için yapılan harcamalar, bölgede satın alma gücünün artmasını sağlayarak, yeni yatırımların doğmasını sağlayacaktır. Böylece bölgede her hareket, yeni hareketleri uyacaktır.*
- *Nihayet, buluşların yayılması ve taklidi kanalıyla ortaya çıkan gelişmelerden söz edilebilir. Sonuçları ekonomik olan bu etkiler, sosyal etkilerle de birleşebilir.*

Tüm bu etkiler ortaya çıktığı ölçüde bölge ekonomisi tam bir değişim içine

³⁶ Burada *İlk etki*, bu göç sonucunda, kutuptaki yaş ortalaması, kutup çevresine oranla daha düşmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. *İkinci etki*, kentleşme olayı şeklinde ortaya çıkmaktadır. Göç alarak kalabalıklaşan kutup merkezi, kent hüviyetini kazanacaktır. Bu şekilde gelişen kent merkezinden düşünce yapısı, aktif nüfusun sektörler arasındaki dağılımı da değişikliğe uğrar. Sürükleyici birim ve bağlı endüstriler, yaptıkları yatırımlar sonucu yeni istihdamlar sağlarlar. Dinler, *Bölgesel*, 409.

girecektir. Buna karşın, eğer bu etkilerden bir kısmı bütünüyle ortadan kalkmış ya da sınırlanmış ise, kutbun kalkınması tam olarak gerçekleşmeyecek, ancak yörede sektörel bir gelişme ortaya çıkacaktır. Bu da söz konusu merkezde, kalkınmadan oldukça uzak, nispi bir canlılık ortaya çıkaracaktır.

Şu belirtilmelidir ki, kalkınmanın temelinde, dengesizliğin motor karakteri yatmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde gelişme bir ya da bir kaç bölgede başlayacak ve buralarda giderek yoğunlaşacaktır. Kısaca tarihsel kutuplar denilen gelişme sonucu, ülkenin belirli yörelerinde tehlikeli ve ağır birikimler olacaktır. Bu, nüfusun ve az sayıdaki ekonomik faaliyetlerin başkent ve çevresinde toplanmış olduğu az gelişmiş ülkelerde görülür³⁷.

1.4 BAZI ÜLKELERDE UYGULANAN BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR

Günümüzde her ülkede bölgeselarası dengesizlik mevcut olduğu ve bu durumun düzeltilmesi için farklı yol ve metotlar kullanıldığı bilinmektedir. Burada, ABD, İtalya, İngiltere, Fransa, Almanya, Japonya, İsviçre'de yapılan denemeler ortaya konulacaktır.

1.4.1 ABD Tennessee Vadisi'ni Kalkındırma Politikası

Son derece geniş bir ülke olan ABD'de XX. yüzyılın başında çeşitli bölgeler arasında önemli gelişmişlik farkları ortaya çıkmıştı. Bu ülkenin doğusunda bulunan Ohio'nun bir kolunu oluşturan 1600 km uzunluğundaki Tennessee Irmağı, oldukça düzensiz bir su rejimine sahipti. Düzensiz yağışlardan kaynaklanan sel baskınları, erozyona sebep oluyordu. Tarımsal üretimi bundan olumsuz etkileniyordu. Nüfusun yarısından fazlası çiftçi olduğundan, fert başına gelir çok az idi. Okuma yazma bilenlerin oranı düşüktü.

Tüm bu olumsuzluklarla beraber, 1929 ekonomik krizinden bu bölge diğer bölgelerden daha fazla etkilendi. Bunun üzerine 1933 yılında 9 yıl için seçilen 3 direktörün 3'er yıl ara ile başkanlık yapacağı³⁸ *Tennessee Valley Authority (TVA)* genel

³⁷ Örneğin ülkemizde, Marmara ve Ege Bölgesinin belirli yörelerinde ve Ankara dolayında başlamış olup, giderek buralarda yoğunlaşmaktadır. Bölgeler arasında giderek artan bu gelişme farkını kendi seyrine bırakmamalı, nispeten daha geri durumda olan yörelerde, kalkınma kutupları oluşturulacak bölgesel kalkınma politikaları izlemek gerekir. Dinler, *Bölgesel*, 412.

³⁸ Talat Uğur, "Bölgesel Kalkınma İçin Örnek Bir Çalışma TVA", *Planlama dergisi*, Sayı:21, Mart 1987, s.612

olarak bölge halkının ekonomik ve sosyal refahını arttırmak için doğal kaynakları geliştirmek ve korumak, Tennessee Nehri'nin kollarında direnaj çalışmaları yaparak bu nehirten azami faydayı sağlamak (taşımacılık, hidroelektrik, sulama, balıkçılık, turizm vb), uygun kullanım planları yaparak özel girişimi teşvik etmek gibi görevler yüklendi³⁹.

Elektrik üretim ve dağıtımında yetkili kılınan TVA'ya devlet arazileri parasız olarak verilmiş, TVA'nın görevlerini yerine getirebilmesi için bütçesi güçlendirilmiştir. Bir yandan mevcut sermayesi güçlendirilirken, diğer yandan da *Federal Finans Bankası* ile devlet hazinesinden borç alması sağlanmıştır. Ayrıca önemli projelerin finansmanı da devlet bütçesinden desteklenmiştir. *Yatırımlara kamu öncülük etmiş, çeşitli teşviklerle özel sektör de bu vadiye çekilmiştir* ⁴⁰.

TVA, gelişen sanayinin ihtiyacı olan teknik personel ve vasıflı işgücünün vadiye gelmesi ve bunların eğitimi için önemli yatırımlar yapmış ve bu konuda özel sektör ile üniversitelerin işbirliğini de sağlamıştır.

TVA tarafından Tennessee Nehri üzerinde 21 baraj kuruldu ve altı baraj gölü oluşturuldu. Bu barajların tüm güney eyaletlerinin gelişmesine yetecek güçte elektrik üretildi. Bölge sanayiinde, özel sektörü teşvik tedbirlerinin de olumlu etkisiyle, önemli gelişmeler oldu. Elektro kimya, elektrometalurji, kağıt ve gübre sanayileri gelişti. Elde edilen ucuz elektrik enerjisi, sulama imkanları ve gübre sanayi girişimcileri bölgeye çekti. Bugün 50'nin üzerinde baraja sahip olan bu vadi, basamak basamak birbirini izleyen göllerle kaplıdır. 1930'lardan bu yana, ağaçlandırma çalışmalarıyla zengin orman alanlarına kavuşmuştur ve su rejimi tamamen düzelmiştir⁴¹.

Tennessee Valley Authority'nin faaliyetleri sonunda, sekiz ilin bulunduğu fakir tarım bölgesi, hem yüksek verimliliğe sahip bir tarım bölgesi haline gelmiş, hem de ucuz elektrik enerjisine dayalı bir çok sanayi bölgede faaliyete geçmiştir. Bugün bölge aynı zamanda ABD'nin tarım deneme merkezlerinden biridir. Gübre kullanımı, toprak ıslahı ve verim artırıcı ilaçlarla ilgili çalışmalar, bölgedeki merkezlerde yürütülmektedir.

³⁹ Açma, 66-67.

⁴⁰ Cüneyt Kahraman, *Ülke Ekonomisinin İçinde Bölgesel Kalkınmanın Önemi (GAP Örneği)*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1992, s.23.

⁴¹ TOBB, *Kalkınmada Öncelikli Yörelere Ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model*, Ankara, 1989, s.55-56; Kahraman, 23; Açma, 67-68; Dinler, *Bölgesel*, 310

1.4.2 İtalya'da Güney İtalya'yı Kalkındırma Politikası

İkinci Dünya savaşı sonrası İtalya'nın kuzeyi ile güneyi arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları, kuzey lehine ileri boyutlara erişti. Bölgelerin birbirine yabacılaşmaya başlaması, bu dengesizliği azaltıcı politikanın acilen yürürlüğe konulmasını gündeme getirdi⁴².

Kuzey ve güney İtalya arasındaki dengesizliği azaltmak için, 1950 yılında *La Cass Per Il Mezzogiorno (Mezzogiorni Sandığı veya Güney Sandığı)* kurulmuştur. İtalya nüfusunun % 37'sini barındıran ve İtalya'nın toplam yüzölçümünün % 41'ine sahip bulunan Mezzogiorno bölgesinde tarım egemen bir sektör durumunda olup, üretim ve istihdam, Kuzey ve Orta İtalya ile kıyaslanmayacak kadar düşüktür⁴³.

İtalya'da tarımın; genç nüfusu tarıma itibar etmemesi nedeniyle tarımdaki işgücünün yaşlanması; tarım arazilerinin parçalanarak, birimlerin ekonomik ölçüden uzaklaşması; dağıtım ve pazarlama bakımından destekleme sistemlerinin yetersizliği gibi yapısal sorunları bulunmakta olup, Güneyde ise tarım arazisinin daha az verimli olması, yatırım ve mekanizasyon düzeyinin çok düşüklüğü Mezzogiorno planının güncelliğini korumasına sebep olmaktadır. Mezzogiorno Bölgesi'nin sosyal ve ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmek üzere kurulan Güney Sandığı'nın faaliyetleri üç dönem altında incelenebilir⁴⁴.

Tarım sektörünün kalkındırma çabası yanında, altyapı tesislerine önem verilen *birinci dönemde*, sinai faaliyetler yer almadığından, uygulanan politikanın ekonomik kalkınmayı başlatacak niteliklerden uzak olduğu anlaşılmıştır.

1957 yılından sonra, endüstriyel gelişmeye yönelik önlemlerin alınmaya başlamasıyla *ikinci döneme* girildi. Özel sektör yatırımlarını özendirici önlemler yanında, dolaysız devlet müdahaleleriyle belirli merkezlerde kalkınma kutupları oluşturulmaya yönlendirilmiştir. Sekiz yıl süren bu ikinci dönemde, Mezzogiorno'da 4000 yeni birim oluşturulmuş olmasına karşın, Kuzey İtalya düzeyinde bir kalkınmayı gerçekleştirmenin oldukça güç olduğu görülmüyordu.

⁴² İbrahim Aksöz, *Doğu Anadolu'nun Ekonomik ve Zırai Yapısı ve Kalkınma Yolları*, Ankara, 1973, s. 120-122.

⁴³ Kahraman, 25.

⁴⁴ Kahraman, 25; Açma, 68-69; Dinler, *Bölgesel*, 310

Üçüncü dönem, 1965 yılında *La Cassa per il Mezzogiorno*'nun faaliyet süresinin yeniden uzatılmasıyla (1980 yılına kadar) başladı. Hızlı endüstrileşme dönemi de denilen ve günümüze kadar süren bu son dönem, Mezzogiorno'da belirli merkezlerde başlatılan ekonomik faaliyetlerin kalkınma kutbu oluşturacak şekilde geliştirilmesine çalışılmakta ve oldukça başarılı sonuçlar alınmaktadır. Bu başarıda sürükleyici sektörler ile yardımcı sektörlerin isabetli seçimi yanında, Güney Sandığı'nın sağlam kaynaklara sahip olmasının, bu kaynakların tahsisinde izlenen politikanın ve getirilen teşvik sisteminin önemi büyüktür. Bölgenin gelişmesinde önemli bir rol oynayan teşvikler vardır⁴⁵.

Bu arada mutlaka belirtilmesi gereken önemli bir nokta da, Güney İtalya'nın bu denli gelişmesinde Avrupa Topluluğu'ndan sağlanan yardım ve kredilerin öneminin büyük olduğu gerçeğidir.

Avrupa Topluluğu'na üye devletlerin bölgesel kalkınmaları için gerek doğrudan, gerekse dolaylı yollardan kredi ve yatırımları yapan *FEOGA* (Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu), *FSE* (Avrupa Sosyal Fonu), *FEDER* (Avrupa Bölgesel Gelişme Fonu), *CECA* (Avrupa Kömür Çelik Topluluğu), *BEI* (Avrupa Yatırım Bankası), *NIC* (Topluluk Yeni Aracı), mali kaynaklarının (85837,31 milyon ECU) % 37'sini (31869,85

⁴⁵ Bu teşvikler hatlarıyla şöyledir:

- *Yatırım Teşvikleri*: İtalya, mezzogiorno'da yatırımcılara uzun vadeli, düşük faizli kredi, indirimli sosyal sigorta, vergi muafıkları ve nakit yardımlardan oluşan bir teşvik paketi teklif etmektedir.

- *Mali Teşvikler*: Para yardımları, yatırımların belirli bir kısmı için belirli bir yüzde şeklinde verilmektedir. Bu nakit yardımlar ve krediler, toplam sabit miktarlarında ancak belirli bir yüzdesi kadar olabilecektir. Yardım ve kredilerin miktar ve oranları için bak: Kahraman, 28.

- *Vergi Muafiyeti*: Mezzogiorno'da şirketlere, anonim şirket haline geliş tarihinden itibaren 10 yıl içinde kurumlar vergisinden %100 istisna ve tekrar yatırılan kârlardan da mahalli vergiden %100 muafiyet tanınmaktadır.

- *KDV İadesi*: Yatırım mallarının satın alınması sırasında ödenen KDV'nin şirketin toplam KDV borçlarından düşülebile imkânının tanınması, destekleyici teşviklerden birisini teşkil etmektedir. TOBB, Model, 57-58; Açma, 69-70.

- *Hizmet Sektörünün Teşvikleri*: Küçük ve orta çaplı şirketlerin hizmet sektöründeki faaliyetleri, Mezzogiorno planı dahilinde yardıma hak kazanır ve Güneyli firmaların hizmet sunduğu müşteriler maliyetlerin belirli bir yüzdesine kadar sübvansiyon alabilirler.

- *Düşük Faizli Krediler*: Belirli bir miktardaki yatırımlar için faiz, referans faiz oranının belirli bir yüzdesi kadar hesap edilmektedir. Daha büyük projeler için, bu oran artmaktadır. Kredi miktarları ise, işsizliğin tehdit ettiği ve sanayileşmenin düşük olduğu bölgeler için daha fazla olmak üzere yatırım mahalline göre değişmektedir.

- *Araştırma-Geliştirme Yatırım Teşvikleri*: Bölgede teknolojik önemi haiz yatırımları planlayanlara, eğer proje yüksek endüstriyel risk taşıyor ise, araştırmanın maliyetini karşılamak için devlet yardımına başvurmalarına imkan sağlanmaktadır. Bunlar, toplam maliyetin belirli bir yüzdesine kadar sabit faizli kredi ve araştırma maliyetini belirli bir yüzdesine kadar hibe şeklinde yardımlardır. Demiray Akman, *İtalya'da Bölge Planlaması ve Bölge Planlama Çalışmaları*, DPT, 1962, C. I, s.125

milyon ECU) İtalya'ya aktarmıştır⁴⁶.

1.4.3 Fransa'da Bölgesel Kalkınma

Sanayi devrimiyle birlikte, maden kaynakları ve toprak şartları sanayilerin kuruluş yerlerini etkileyerek Güney Fransa'ya oranla Kuzey Fransa'nın daha fazla gelişmesine neden olmuştur. Güney ve Batı Fransa'da ekonomik faaliyet; küçük aile çiftliğiyle, el sanatlarıyla ve küçük ölçekli halı sanayii ile sınırlı kalmıştır. Kuzey ve Güney Fransa arasındaki farklılık daha belirginleşmiş, nitekim II. Dünya Savaşı'ndan sonra toplam sinai yatırımın % 85'i Kuzey ve Doğu Fransa'ya yapılmıştır. Bu bölgelerdeki kişi başına gelir, Güney ve Batı bölgelerindekinin iki katı olmuştur⁴⁷.

Bölgelerarası ekonomik farklılıklar, sosyal ve siyasi sorunlara da yol açmıştır. Ulusal tehlike halini alan bu farklılığın azaltılması için Provence, Aşağı Longuedoc, Korsika ve Gaskonya gibi bölgelerde, bölgesel kalkınma politikaları uygulanmıştır. Bu politikalarda uzun vadeli amaçlar, hem ulusal kalkınma ve hem de Avrupa Topluluğu perspektifi açısından ele alınarak belirlenmiş ve buna uygun programlar seçilmiştir.

Bölgesel kalkınmanın ön şartı ve başlama noktasını oluşturan sulama ve direnaj çalışmaları gibi genel kolaylıklar yanında, şehirleşme, haberleşme, sağlık ve eğitim konularında da yoğun çaba harcanmış, sektörler arasında bütünleşmiş ve uyumlu faaliyetlere aynı anda girilmiş ve çeşitli yardım programları uygulanmıştır. Çiftliklerin yeniden organizasyonu yapılmış, bunlara teknik yardım yanında gerekli araç, gereç ve uzun vadede kredi imkanları sağlanmıştır. Depolama, paketleme ve satış kuruluşların kurulmasına ve yönetimine destek verilmiştir.

Özel sektörün esnekliğine ve idari etkinliğine sahip olan, kamu yararını ön planda tutan ve kamunun kabul ettiği program çerçevesinde faaliyetlerini sürdüren şirketler, gerekli altyapı hizmetlerini yaparak geri kalmış yörelerde özel girişimin ortaya çıkmasına yardımcı olmuştur. Özel ve kamu kesiminin karşılıklı etkileşimi, Fransa'nın güney ve batı bölgelerini geliştirmiş, dolayısıyla karma ekonomi şirketleri başarılı olmuşlardır. Bu başarıda Avrupa Topluluğu fonların etkisi büyüktür⁴⁸.

⁴⁶ Arif Esin, *Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası*, İstanbul, 1988, s. 49-84.

⁴⁷ Açma, 70-71; Kahraman, 33.

⁴⁸ TOBB, *Model*, 59-60; Açma, 72.

Fransa'da bölgesel kalkınma tedbirleri içerisinde, devlet yardımının yanında mahalli ve bölgesel teşviklerde mevcuttur:

- **Sübvansiyonlar:** Fransa'da geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için verilen teşvikler esas itibariyle (Prime d'Amenagement du Territoire - Arazi Düzenleme Primi) veya kısaca PAT denilen bir prim ödemesi şeklindedir. Fransa'da 1. ve 2. derece teşvik edilen bölgelerle, teşvik öngörülmeyen bölgeler olmak üzere 3'e ayrılmıştır.

Prim, belirli iller dahilinde sanayi faaliyetine geçen, araştırma yapan veya 3.ncü grup faaliyet gösteren ve belirli bir asgari ücret sınırının üstünde maaşla devamlı işçi çalıştıran kamu menfaati bakımından desteklenmeye hak kazanmış teşebbüslere verilir. Yeni sanayi kuruluşlarının teşvike layık görülmesi için belirli bir süre belirli bir rakamın üstünde işçi çalıştırmış olmaları gerekmektedir. Bu istihdamın teşvik edilmesi sonucunu doğurmuştur. Oluşturulan istihdam, vergiler hariç net yatırım tutarı ve topluma yararlılık ölçütü prim miktarının tespitinde rol oynar.⁴⁹

Mahalli idarelerin tanıdığı mali kolaylıklarda vardır. Bunları şöyle sıralamak mümkündür.

- **Meslek vergilerinden geçici muafiyet:** Muafiyete hak kazanmak için bazı şartların tahakkuku gereklidir. Öncelikle, sinai faaliyetlerin veya ilmi ve teknik araştırma faaliyetleri yapılması gerekmektedir. Ayrıca, yönetim, etüt, mühendislik veya enformatik servislerin kurulması, genişletilmesi, yetkilendirilmesi şarttır. Zor durumda bulunan sinai kuruluşların ıslahı da önem arz etmektedir. Mahalli kuruluşlar tarafından tanınan vergi muafiyetleri ücretlere ve işletmenin maliki bulunduğu veya kredi ile aldığı gayri menkullerin kira değerine uygulanır.

- **Satış vergisi ve reklam vergisinde indirim:** İstihdam ve yatırım şartları itibariyle meslek vergi muafiyetinden faydalananlar bu indirimde de hak kazanırlar. İndirim 5 yaşından yukarı fabrikalarla malzemelerin ve ticari kuruluşların alımında uygulanır⁵⁰.

1.4.4 İngiltere'de Bölgesel Kalkınma Politikası

Sanayi devriminin ortaya çıktığı ülkelerin içinde özel yere sahip olan İngiltere'de

⁴⁹ Geniş bilgi ve rakamlar için bak, Kahraman, 34-46.

⁵⁰ Kahraman, 38.

bölgesel gelişmişlik farklarına müdahale gereği, 1929 krizinden sonra hissedilmeye başlamıştır. Krizden daha fazla etkilenen yöreler Kuzey İrlanda, İskoçya, Kuzey İngiltere ve Güney Galler olmuştur. Endüstri devriminin bir zaman kalbi durumundaki bu bölgeler, daha sonraları buralarda bulunan gemi inşaatı, kömür madenleri, demir-çelik ve tekstil gibi sektörlerin gerilemesiyle birlikte, yoğun işsizlik kitlelerinin ortaya çıktığı yörelerdir.

İngiltere'de 1930'larda ortaya çıkan bölgesel sorunlar, ekonomik yapısındaki değişikliklerden, bazı sanayilerin gerilemesinden kaynaklanmaktadır. İngiltere'de bu dönemde, öteki Avrupa ülkelerinden farklı olarak bölgesel sorunlarda tarımsal bölgelerin geliştirilmesi gündemde değildir. Bölgesel kalkınma sorunları tarımsal alanların iyileştirilmesinden ziyade, işsiz duruma düşen sanayi işçilerine çalışma imkanların sağlanmasıyla ilgilidir. İngiltere'de 1930'lardan başlanarak günümüze kadar süren politikalarda, hükümetlerle birlikte değişiklikler olduğu görülmektedir.

1934 yılında durgunluk içine girmiş olan kömür madenleri alanlarını canlandırmak için bazı teşvik tedbirlerinin uygulanmasına karar verildi⁵¹. Teşvik alacak olanlar *özel yöreler (Special Areas)* olarak ilan edildi. Bu yöreler arasında, *Kuzeydoğu İngiltere, Güney İrlanda, Batı Camberland* (İngiltere'nin Kuzey Batı'sında) ve *Clydeside / Nort Lanurshire* (İskoçya'da) sayılabilir.

1946 ve 1948 yıllarında, bu özel yörelere, yeni alanlar ilave edildi. On yıl boyunca değiştirilmeyen bu Özel Yörelere canlandırmak için, buralarda hükümet tarafından fabrikalar kurularak, düşük fiyattan kiraya verildi, hatta satıldı. Ayrıca, bu yörelerdeki işletmelere mali yardımlar yapıldı ve düşük faizli krediler verildi. Tüm bu gayretlere karşın 1958-59 yaşanan durgunluk, işsizlik oranının önemli boyutlarda artmasına neden oldu. Bu durumda, yeni bir bölgesel politika arayışı doğdu.

1960 yılında çıkarılan bir kanunla *Özel Yöreler* görüşü terkedilerek, *Kalkınma Alanları (Development Districts)* görüşü benimsendi. Ayrıca işsizliğin ileri boyutlara eriştiği yöreler *Kalkınma Yöreleri (Development Places)* olarak ilan edildi. 1960 yılında çıkarılan *Local Employment Act*'la, işsizlik sorununa daha da önem verildi.

Kalkınma Yöreler uygulamasıyla, ağır derecede işsizliğin olduğu dar alanlar belirlenerek, buralara teşvikler verildi. Kalkınma Yörelerinin kapsamı sürekli olarak

⁵¹ Kahraman, 46; Dinler, *Bölgesel*, 311; Açma, 72.

değişikliğe uğradı. 1963 yılından itibaren teşvik oranları daha artırılmaya başlandı. Yeni kurulacak olan fabrikalara kredi ve amortisman kolaylıkları tanınmaya başlandı.

Bir süre sonra, *Kalkınma Yöreleri* uygulamasının dezavantajları görüldü. Teşviklerle desteklenen yörelerini sık sık değiştirilmesi, girişimciler için istikrarsız bir ortam doğuruyordu. Tüm teşviklere karşın özel sektörün Kalkınma Yörelerine iltifat etmemesi, öteki Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, *Büyüme Kutupları (Growth-area)* stratejisine yönelme yönünden baskıların ortaya çıkmasına neden oldu. Ne var ki, bu baskı kısa sürdü. 1966 yılında iktidar olan işçi hükümeti *Kalkınma Yöreleri (Development Places)* fikrini terkederek *Kalkınma Alanları (Developed Areas)* görüşünü benimsedi. Az gelişmiş olarak nitelenen kalkınma alanları geniş tutuldu. İngiltere'nin kuzeyi ile batısının büyük kısmı, tüm Galler ülkesi, bu desteklenen alan kapsamına alındı. Bu alanlar İngiltere'nin topraklarının % 40'ını, nüfusunun %20'sini kapsıyordu⁵².

Kalkınma planlarında kurulacak sanayiler için bina, makina ve kredi avantajı yanında işçilerin eğitimi için mali yardımlar öngörülmüyordu. 1966 yılında kabul edilen Kalkınma Alanları, ancak kısa bir süre uygulanabilme imkanı buldu. Kasım 1967 tarihinde sonra, kömür ocaklarının bir kısmının kapanması ve ortaya çıkan yoğun işsizlik olgusu, kömür ve maden alanlarını özel olarak desteklenmesini gündeme getirdi. Böylece *Özel Kalkınma Alanları (Special Development Areas)* oluşturuldu. 1970 yılında ise, gelişmiş bölgeler ile problemlili bölgeler arasında kalan alanlar, *Orta Alanlar (Intermediate Areas)* adı altında kalkınma alanları dahil edildi. Bu üçlü sistem halen destek görmektedir. Ayrıca bu bölgeler, zaman içinde genişletilmektedir. Bu arada, bu üçlü sistem arasında yer yer statü değişimi gerçekleşmiştir. İngiltere'de sorunlu bölgelerle ilgili altmış yılı aşkın bir uygulamanın sonucunda, belirli bir aşama katederek, bölgelerarası gelişmişlik farkının yoğunluğunun azaltılmasında nispeten de olsa bir başarı sağlanmıştır.

⁵² Dinler, *Bölgesel*, 312. Kalkınma Alanları (DA) olarak nitelenen teşvik kapsamındaki bölgelerin geniş tutulmasının üç avantajı vardı. *Birinci avantaj*, bu şekilde belirlenen alanların sınırların çok az değişmesi teşviklerin olmasına neden teşkil etmesidir. *İkinci avantaj*, desteklenen alanların hem potansiyel gelişme imkanları olan yöreleri, hem de gerileyen yöreleri kapsayabilmesidir. *Üçüncü avantaj* ise, desteklenen alanların genişliği nedeniyle sınır çizgilerin az ve dolayısıyla sınırlar nedeniyle ortaya çıkabilecek zorluklarında az olmasıdır.

1.4.5 Federal Almanya'da Bölgesel Kalkınma

Federal Almanya'da bölgelerarası gelişmişlik farklarının yoğunluğu İtalya ve Fransa ile karşılaştırıldığında daha azdır. Ancak, bazı bölgelerini ekonomisi öteki bölgelere göre daha az güçlü ve dolayısıyla gelir düzeyi düşüktür. Almanya'da bölgelerarası farklılıkları azaltmak için ekonomisi zayıf bölgeleri kalkındırmak yönünde bölgesel programlar yürütüldü.

II. Dünya Savaşını izleyen yıllarından hemen sonra izlenen politika, savaşın neden olduğu yöresel problemleri çözmek, tahrip olan altyapıyı tamamlamak amacına yöneliktir. 1951 yılında bölgelerarası gelişmişlik farkların azaltmak için harekete geçildi ve işsizlik göstergeleri gözönüne alınarak, hemen müdahale edilmesi gereken *Acil Alanlar* saptandı. Acil Alanlar, işsizlik oranının yüksek olduğu, ekonomik durgunluk içine girmiş olan sanayi alanlarıyla, alternatif istihdam imkanları olmayan düşük gelirli tarım alanları olarak ikiye ayrılıyordu. Bu alanlara birde, 1953 tarihinden sınır bölgeleri ilave edildi. Geri bölgelerle ilgili destekleme politikaların yönetimi *Bakanlıklararası Komite (IMNOS)* tarafından yürütüldü. Yardımlar, Federal Bölgesel Teşvik Programı tarafından bazı endüstrilere ve hükümetler, kısa dönemli borç şeklinde verildi. 1958 tarihinden sonra, tarımsal üretim yapısındaki değişiklikler sonucu tarımsal nüfus sanayi sektörüne kayarken, endüstride tam istihdam sağlanmış ve hatta işgücü açığı ortaya çıkmaya başlamıştı. Yatırımların hızla arttığı böyle bir durumda sanayinin belirli yörelere rastgele yerleşmesinin önüne geçmek ve kaynak israfının minimize etmek amacıyla *Federal Büyüme Merkezleri* oluşturulmasına karar verildi. Gelişme potansiyeline sahip olan yöreler, Federal Büyüme Merkezi olarak saptandı ve buraların mali yardımlar yapılarak geliştirilmesine çalışıldı⁵³.

Bu tarihten sonra, kömür madenleri ile demir ve çelik endüstrilerinin yapısal değişmelerinden etkilenen alanlar, problemlili bölgeler olarak ön plana çıktı. Bu bölgelerinde Federal Bölgesel Teşvik Programlarından yararlanmalarını sağlamak için 1963 yılında, teşvik tedbirlerinden yararlanan alanların belirlenmesinde esas alınan kriterler değiştirildi. Gayrisafi bölgesel gelir yanında endüstriyel aktivite oranları, işsizlik oranları ve göç oranları, kriterlere dahil edilirken, gayrisafi bölgesel oranının teşvik edilecek alan hesabındaki ağırlığı arttırıldı. Firmaların finansal teşviklerden daha çok altyapı yatırımların tamamlanmış olmasından olumlu etkilendiklerinin görülmesiyle,

⁵³ Başlangıçta 3 bin ile 20 bin nüfuslu olarak düşünülen bu merkezlerin 1960 yılında 16 olan sayısı, 1968 yılında 81'e yükselmiştir. Dinler, *Bölgesel*, 315.

firmalara altyapı konusunda büyük teşvikler getirildi.

Bu arada, 1969 yılında teşvik gören bölgelerdeki yatırımları koordine etmek amacıyla, *Bölgesel Faaliyet Programı* başlatıldı. Bu programın en büyük özelliği, Federal Hükümet ile Eyalet Hükümetleri arasında bölgesel politikaların koordinasyonu sağlanarak, kaynakların etkin kullanımını sağlanmasıdır.

Federal Hükümet ile Eyalet Hükümetleri arasındaki eş güdüimde iş bölümüne gidilmiş, ulusal nitelikli büyük projelerin (başta otoyol projeleri olmak üzere) sorumluluğunu Federal Hükümet üstlenirken, bölgesel nitelikli yatırımların sorumlulukları ilgili Eyalet hükümetlerine bırakılmıştır. Ülkenin her yanında hayat standardında eşitlik sağlanması amacıyla, bazı bölgelerde eksik olan haberleşme ağı geliştirilmiş, enerji ve su alanındaki eksiklikler tamamlanmaya çalışılmış, yüzme havuzu ve oyun sahaları gibi sosyal tesisler kurulmuş, atıkları değerlendirecek fabrikalar yapılmıştır.

Bölgesel gelişme politikasında, sanayi tesislerinin problemlili bölgelere çekilebilmesi için teşvikler öngörülürken, teşviklerin tipi bölgenin karakterine göre değiştirilmiştir. Sanayiinin gelişmesinde son derece önemli olan kredilerden çok daha etkin bir araç olarak *hibelere* de yoğun şekilde başvurulmuştur. Bölgesel kalkınma politikasının başarısı için, her faaliyetin her yörede teşviki uygulaması terkedilerek, bölgelerin şartlarına göre, daha hızla gelişme vaadeden alanlara öncelik tanıyan selektif bir politika izlenmiştir.

1.4.6 Japonya'da Bölgesel Kalkınma

Japonya'da 1950'lerden sonra, endüstrileşmenin büyük ölçüde belirli merkezlerde (Tokyo, Osaka, Napoya kentleri ve bunların hinterlandları) toplanması sonucunda, başta doğal çevrenin tahribi olmak üzere, bir çok sorun ortaya çıkmıştır. Endüstriyel faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgelerde aşırı bir nüfus yığılması olurken, bu bölgelere göç veren öteki bölgeler dinamik nüfusunu kaybederek tenhalaşırken, yalnız yaşlıların bulunduğu yerler haline dönüşmüşlerdir.

Bu dengesizliğin karşısında 1960'larda Japon Hükümeti, ulusal bölgesel ve alt bölgesel programları hazırlamak zorunda kalmıştır. Nüfusu azalan geri kalmış bölgelerde endüstriyel faaliyetlerin yerleşmesinin sağlanarak, göçün azaltılması yolları aranmaya başlanmıştır. Bu amaçla 1962'de tüm ülkeyi kapsayan, bölgesel alanlarda çalışma alanları

oluşturulmak suretiyle göçü azaltacak ve yeni sanayi kentlerinin kurulmasına yönelik *Ulusal Kalkınma Projesi* ve bununla ilgili yasa çıkartılarak uygulanmaya başlanmıştır⁵⁴. Bu yasayı 1969-1971 ve 1972 yıllarında çıkartılan, sanayileri geri kalmış bölgelere yaymayı öngören kanunlar izlemiştir. Bu politikaların sonucunda, 1970'li yıllarda büyük kentlerin nüfus artış hızının yavaşladığı, buna karşın 200-290 bin nüfuslu orta büyüklükteki kentlerin nüfusların da hızlı artışlar olduğu görülmüştür⁵⁵. Buna rağmen, büyük kentlerin nüfuslarının artmaya devam etmesi ve Japon Hükümetlerince bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı daha etkin bir politika izlenmesini kaçınılmaz kılmıştır.

III. Kalkınma Planı (1977-1987) döneminde, bir yanda kalıcı ve istikrarlı büyüme sağlanırken, öte yandan nüfusun ve sanayinin ülke düzeyine dağıtılmasında nispeten başarı sağlanmıştır. Buna rağmen IV. Kalkınma Planı (1987-1997) ile, Tokyo ve civarındaki aşırı yoğunlaşmanın durdurulması ve işsizliğin azaltılması sorunları yine önceliğini korumaktadır.

1.4.7 İsviçre'de Bölgesel Kalkınma

İsviçre, federatif birer devlet statüsündeki kantonlardan oluşmuştur. Gelişme ve mali güçleri yönünden, bu kantonlar üç gruba ayrılmaktadır⁵⁶. Bu kantonlar içerisinde de bölgelerarası bazı farklılıklar mevcuttur. Ancak, İsviçre'deki bölgesel ekonomik farklılıkların abartılmaması gereklidir. İsviçre'nin Federal yapısı, federal birlik (konfederasyon) kantonlar ve yerel yönetimlerden oluşmuştur. Bu kurumlar politik, hukuki ve mali açılarından birbirlerinden bağımsız yetki alanları oluşturmaktadırlar. Kantonların her birisi, anayasa ile federal birliğe bırakılan alanların dışında işlerini kendileri düzenleyen birer devletçik statüsündedirler. Kantonun hukuk işleri, kanton güvenliği, bazı altyapı tesisleri ve işletmelerin yönetimi, altyapının bakımı ve kısmen sosyal politika konuları kantonların görevleridir. Kantonlar bunun için gelir ve servet vergileri tahsil etmektedir⁵⁷.

⁵⁴ Ağna, 73; Kahraman, 47-48; Dinler, *Bölgesel*, 316-317.

⁵⁵ Nazif Kuyucuklu, *Üretim Güçleri ve Üretimin Dağılımı*, Cilt: I, 1977, s.138-139; Kahraman, 48.

⁵⁶ Çok gelişmiş ve bu nedenle mali gücü yüksek kantonlar (*Basel Şehri ve çevresi, Cenevre, Zug, Zürih*), nispeten az gelişmiş ve mali gücü az kantonlar (*Uri, Fribourg, Jura, Wallis, Obwalden*) ve normal gelişmiş kantonlar (*Nidwalden Neuchatel, Bern, Luzern...*) Kahraman, 48.

⁵⁷ Kantonlar kendilerine düşen görevleri yerine getirebilmeleri için federal vergilerden pay ayrılmaktadır. Bu paylar; Direkt federal vergilerin %30'u, stopaj gelirlerinin %10'u, damga resmi net hasılatının %20'si, askerlik ödevi bedellerinin %20'si ve Alkollü İçkiler İdaresi net hasılatının %50'sidir. Kahraman, 48.

Bu şekilde Federal Devlet gelirlerinin ortalama %30'u kantonlara gitmektedir. Nispeten az gelişmiş kantonlar bu gelirlerden kendilerine düşenler dışında, özellikle yolların yapımı ve bakımı için her yıl götürü paylar artmaktadır. Federal düzeyde, 1974'de dağlık bölgeler yatırım yardımı başlatılmıştır. Bu yardım, ihtiyacı ve yatırım potansiyeli olan bölgeler verilmektedir. Bölgeye ilişkin geliştirme planın kanton ve konfederasyon tarafından değerlendirilmesini ve onaylanmasını takiben, hükümet kalan diğer altyapı projelerin finansmanı için yatırım yardımı tahsis etmektedir. Yardım, piyasa faiz oranının altında bir faiz oranında verilmesi ve gereken hallerde tüm faiz giderlerinin hükümetçe üstlenilmesi şeklindedir.

Krediler, altyapı, ulaşım kolaylıkları, okul ve mesleki eğitimin sağlık ve sosyal yardım hizmetlerinin geliştirilmesi ve özendirilmesi, doğal afetlere karşı korunma amacıyla yapılan bina ve tesisatlar ile çevre korunması ile ilgili diğer projeleri ve kamu müesseseleri gibi konu ve kurumlara açılmaktadır.

1974'de ekonomik durgunluk ve büyüyen işsizliğin bölgesel sorunları etkilemesi sonucu, 1978'de ekonomik güçlükler içinde olan bölgeler için finansman yardımı başlatılmıştır. 1 Mart 1979'da yürürlüğe konulan bu program çerçevesinde, konfederasyon özel sektör istihdamını oluşturacak ve halihazırdaki işleri idame ettirebilecek yapısal değişikliklerin yapılmasına özendirilmektedir. Teşvik, kefalet, faiz maliyetine katkı ve vergi indirimi şeklindedir. Bu teşvikler 1984'den itibaren yenilikleri ve çeşitlendirmeyi amaçlayan sinai firmalara da yöneltilmiştir. Ayrıca, İsviçre'de tarımı desteklemek için üreticiye doğrudan sübvansiyon yapılmaktadır. Sübvansiyonların önemli bir kısmı dağlık bölgelerdeki çiftçiye yapıldığından bu yöntem de dolaylı olarak az gelişmiş yöreler kaynak aktarma anlamına gelmektedir⁵⁸.

⁵⁸ Kahraman, 49.

III - BÖLÜM : TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI FARKLILIKLAR

1- TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI FARKLILIKLAR ORTAYA ÇIKIŞ SEBEPLERİ

Ekonomik gelişmenin dünyadaki tüm ülkelerde aynı anda başlamadığı bilinmektedir. Sanayi devrimiyle başlayan ekonomik gelişme olgusu, dünyanın belirli bölgelerindeki bazı ülkelerde ortaya çıkmıştı. Ne var ki, ekonomik gelişme, sanayi devrimini gerçekleştiren bu ülkelerin tüm bölgelerinde değil, ancak ekonomik gelişmeye en uygun şartlara sahip olan belirli bölgelerinde ortaya çıkmış ve oralarda yoğunlaşmıştı. Bölgelerarası gelişmişlik farklarının ortaya çıkışı, ekonomik gelişmenin başladığı her ülkenin mutlaka tanışacağı, kaçınılması imkansız olan bir olguydu.

Bu yüzden, bölgelerarası gelişmişlik farkının varlığı, yalnız ülkemize özgü bir sorun değildir. Bugün dünyanın tüm ülkelerinde farklı yoğunlukta olmakla birlikte, mutlaka bölgesel dengesizlik vardır. Ülkemizde bugün var olan bölgelerarası gelişmişlik farklarının kökenlerini, ülkemizin coğrafi yapısından ve tarihi gelişiminden soyutlamak mümkün değildir. Bu nedenle, ülkemizdeki bölgesel gelişmişlik farklarının ortaya çıkışını ve gelişmesini incelerken, öncelikle coğrafi ve tarihsel faktörleri de göz önüne alarak, dengesizliği içindeki paylarının ne olduğunu araştırmakta yarar vardır.

1.1 COĞRAFI SEBEPLER

İlk iktisatçılardan başlamak üzere, kalkınmaya olumsuz yönde etki eden coğrafi faktörler (iklim, yeraltı zenginlikleri, doğal koşullar, taşıma ve haberleşme imkanları vs.) az gelişmişliğin nedenleri olarak gösterilmektedir. *Coğrafi determinizm'in* taraftarı olmadan da coğrafi şartların ekonomik faaliyetleri frenleyici ya da durdurucu bir rol oynayabileceği kabul edilebilir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, sahip oldukları iklim koşulları yönünden daha yakından incelendiğinde, endüstrileşmiş ülkelerin dört mevsimi de yaşayan bir iklim kuşağında bulunmalarına karşılık, geri kalmış ülkelerin çok sıcak ya da çok soğuk iklim kuşağında bulundukları saptanabilir¹. Ayrıca, doğal kaynaklar

¹ İktisadi hayatın günümüze kadar geliştiği yerler, iklimin insan enerjisinin aylak bırakmadığı ve aynı zamanda gıda maddelerinin enerji harcamasını gereksiz kılacak kadar bol bulunmadığı ülkelerdir. Tarihte bilinen büyük uygarlıklar, bu nedenden ötürü hep ılıman iklimlerde kurulmuş ve gelişmişlerdir. Kubilay Baysal, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, 1984, s.12.

yönünden de tropikal bölgeler, ılıman bölgelere göre daha fakirdir². Liman bölgelerde doğal kaynakların çeşitli olması, gelişme için, daha elverişli bir durum oluşturmaktadır. Son olarak, iklimin insanların çalışma gücüne direkt etki ettiği görülmektedir. Aşırı sıcak iklim, insanları gevşekliğe itmekte, verimliliklerini düşürmektedir. Çalışmak için en uygun iklim, ılıman iklim olmaktadır. Bu durumu göz önüne alan bazı yazarlar, sıcak, rutubetli ve yılın her ayında aynı iklim koşullarında yaşayan insanların daha az enerjik olduklarını öne sürmektedirler³.

Ö. Celal Sarc coğrafi koşulların ekonomi üzerindeki etkilerini şöyle ifade etmektedir⁴:

"Tabii çevrenin ekonomi üzerinde pek derin ve geniş etkileri vardır...Meselâ İngiltere'nin zenginliği sadece kapitalizme atfedilip maden servetinin ve elverişli coğrafi durumunun bu hususta oynadığı rol unutulmakta, yahut Rusya sanayinin hızla gelişmesi yalnız bolşevizmin eseri sayılmaktadır. Halbuki insanların muhtaç olduğu malların kaynağı tabiatıdır ve ihtiyaçların ne derece, karşılanacağı, tabiatıdaki zenginlik veya fakirliğe geniş ölçüde bağlıdır. Ayrıca insanların ziraat, ulaştırma gibi türlü faaliyetleri ihtiyaç ve kabiliyetleri... tabiatıdaki derin ve kuvvetli etkiler altındadır. Bundan dolayı iktisadi hayat tabii çevrenin daima izlerini taşır ve bu çevreyi gözönüne bulundurmada hiç bir ülkenin ekonomisini layıkiyle kavramak mümkün olmaz..."

Bununla birlikte coğrafi etmenler olumlu yada olumsuz yönde olsun, ancak nispi bir karaktere sahip olup az gelişmiş bir ekonomide önemli bir rol oynarken, ekonomi geliştikçe, bu tutucu rolün şiddeti azalmaktadır. Öyleyse asıl ilgilenilmesi gereken coğrafi etmenlerin, ülkemizdeki bölgesel dengesizliklerin, ortaya çıkmasındaki payının ne boyutta olduğudur.

Ülkemizdeki duruma bakıldığında; ortalama yüksekliği 1.800 ile 2.000 metre dolayında olan Doğu Anadolu, ülkenin en yüksek ve dağlık bölgesidir⁵. Bu bölgenin sadece bazı platoları değil, bazı ovaları bile ülkenin öteki yörelerindeki dağların tepelerinden daha yüksektir. Anadolu'nun kuzeyinden ve güneyinden, doğu batı doğrultusunda birbirine paralel olarak uzanan dağlar Doğu Anadolu'da Bingöl dolaylarında bir düğüm oluşturarak yeniden ayrılırlar. Bu dağlar arasında vadiler, yer yer

² Doğal Kaynaklar bir bütün olarak şu özellikleri içine alır: Toprak büyüklüğü, coğrafi özellikler; tarıma, ormancılığa ve öteki faaliyetlere elverişli alanlar, iklimatolojik, meteorolojik, ekolojik şartlar, yer altı servetleri (madenler) ve yer altı, yer üstü suları. Ahmet Kılıçbay, *İktisadi Planlama*, İstanbul, 1990, s.341

³ Vural Savaş, *Kalkınma Ekonomisi*, İstanbul, 1974, s.287.

⁴ Ö. Celal Sarc, *Türkiye Ekonomisinin Genel Esasları*, İstanbul, 1944, s. 2.

⁵ Dağlık alanlarının fazlalığı, tarım açısından kullanılmayan arazi miktarını artırmaktadır. Baysal, 63-64.

geniş yayla ve ovalara dönüşmektedir. Ülke ortalamasının üzerinde bir yükseklik gösteren Doğu Anadolu Bölgesi, bu yüksekliğin doğal bir sonucu olarak çok sert bir iklime sahiptir⁶. Bu farklılık, yetiştirilebilecek olan tarım ürünlerinin çeşitlerini sınırlar. Mesela, ülkemizde çay, ancak Doğu Karadeniz kıyılarının nemli ve ılık ikliminde yetişir; turunçgiller ve zeytin üretimi Akdeniz iklimine bağlıdır. Bu durum da Doğu Anadolu Bölgesi için bir olumsuzluktur. Bunun gibi, iklim şartlarının ulaşımı etkilemesi, uzun geçen kış aylarında yolların karla kapanması; kar yağışının fazla olması nedeniyle zaman zaman meydana gelen çığların can ve mal kaybına yol açması; kışın sert geçmesinden dolayı ısınma ihtiyacının yüksek olması, hayvanların kış aylarında kuytu ahırlarda barındırılmaları, hazır yem verme zorunluluğunun havyan besleme maliyetini yükseltmesi gibi bir dizi olumsuzluğu sıralamak mümkündür. Ayrıca, üretim artışını sağlamak için ekim alanlarının genişletilmesinin mümkün olamayışı, başka bir olumsuz faktör olarak karşımıza çıkmaktadır⁷.

Yukarıdaki faktörlerle beraber, göz önüne alınması gereken bir başka faktör olarak *eğim*, ekonomiye ve dolayısıyla bölgesel farklılığa etki eder. Zira, tarım için en elverişli topraklar eğimi fazla olmayan topraklardır. Hele makinalı tarım ancak geniş düzlüklerde, hafif eğimli topraklarda yapılabilir⁸. Bu sebeple Türkiye'de başlıca tarım alanlarını ovalar, platolar gibi düzlükler, hafif eğimli alanları oluşturur. Eğimi daha dik olduğu yerlerde ekilen topraklar azdır; küçük parçalar halindedir. Bu noktada da Doğu Anadolu Bölgemiz diğer bölgelerimize göre olumsuz bir durum içerisinde.

Kısaca, ülkenin doğusunda kalan yerler, dağlar ve yüksek yaylalarla kaplıdır. Batıdaki ılıman deniz iklimi, yerini doğuda sert bir karasal iklime bırakır. Batıda gerek deniz, gerek ulaşım imkanları çok kolaydır. Oysa doğuda yüzey şekillerinin özellikleri ve geçit vermeyen dağlar nedeniyle ulaşım ağının yapılması fevkalade zor ve pahalıdır. Mevcut yollar ise kar nedeniyle yılın büyük bir kısmında geçit vermezler. Görüldüğü gibi, Batı Anadolu ile karşılaştırıldığında, Doğu Anadolu'nun zararına işleyen coğrafi şartlar, bu bölgenin ekonomik kalkınmasını engelleyen olumsuz etmenlerin en önde

6 Sibirya yüksek basınç merkezinin etkisi altında kalan bölgede kışlar çok uzun sürerken, donlu günler sayısı 113 ile 118, karla örtülü günler sayısı ise 62 (Erzurum) ile 153 (Sarıkanış) arasında değişmektedir. Öte yandan, yazlar daha kısa geçmekte ve oldukça sıcak olmaktadır. Yazla kış arasındaki sıcaklık farkları Genellikle 25 dereceden fazladır. Dinler, Bölgesel, 177-178.

7 Yusuf Tuna, *Tarımda Verimlilik Artışının Ekonomik Sonuçları: Türkiye İle İlgili bir Değerlendirme*, Ankara, 1993, s.73.

8 Şu da çok açık olarak belirtilmelidir ki, tarımsal üretim üreticilerin iradesine tam olarak bağlı değildir. Yüksel Ülken, *Fiyat Teorisi-Mal Piyasası*, C: I, İstanbul, 1982, s.53.

gelenlerindendir⁹.

1.2.TARİHSEL NEDENLER

Doğu Anadolu'nun ekonomik ve sosyal yönden geri kalmışlığı incelenirken, dikkati çeken bir nokta; Anadolu'nun yalnız batısında değil, doğusunda da çok parlak uygarlıkların geçmişte hüküm sürmüş olduğudur. Eski terkedilmiş yollar, köprüler, hanlar kervansaraylar ve özellikle büyük kent harabeleri bunu açıkça göstermektedir. Bu uygarlıklar, birbirini izleyerek sanayi devriminin patlak verdiği 18' inci yüzyıla kadar gelmekte ve daha sonra, Osmanlı Devleti'nin gerilemesiyle birlikte, yine yalnız Doğu Anadolu'da değil, Anadolu'nun her yanında bu geri kalmışlık, derece derece kendisini göstermektedir. Burada, kısaca, Anadolu'nun doğusu ile batısı arasındaki gelişmişlik farklarının, Osmanlılar döneminde nasıl başladığı ve geliştiği incelenecektir.

1.2.1 Osmanlı Devleti Dönemi

Osmanlı Devleti 14. yüzyılın başında Batı Anadolu'da kurulmuş ve 16. yüzyılın ortalarına geldiğinde, üç kıtaya yayılarak, dünyanın o dönemdeki en büyük devleti haline gelmiştir. Bu büyük devlet, 18. yüzyılda Batı Avrupa'da patlak veren endüstri devrimi karşısında, ekonomisini değişen şartlara uyduramadığından hızla parçalanmıştır. Koca devlet, yerini Anadolu'da kurulan Türkiye Cumhuriyeti'ne bırakırken, toprakları üzerinde kurulan devlet sayısı yirmiyi aşmıştır.

Osmanlılar 16. yüzyıl sonralarına kadar, mir'i arazi rejimini¹⁰ başarıyla uygulayarak, hem tarımsal üretimi en iyi şekilde organize etmeyi başarmış, hem de bu arazi rejimine¹¹ dayalı olarak büyük ve güçlü bir ordu (eyalet askeri) çıkararak¹², zaferden zafere koşarken,

⁹ İmar ve İskan Bakanlığı, *Doğu Anadolu Bölgesi, Bölge Gelişmesi, Şehircileşme ve Yerleşme Düzeni*, Ankara, 1970, s.22.

¹⁰ Tımar sistemi, Osmanlı toprak mülkiyetinin temelini teşkil eder. Devlet mülkiyetindeki toprakların yine birer devlet memuru olan sipahilerin gözetiminde toprağın kullanımı (intifa) hakkına sahip köylüler tarafından işletilmesidir. Osmanlı da topraklar öşri (müslümanların özel mülkiyetinde olanlar), harici (gayri müslimlerin sahip oldukları topraklar) ve mir'i (fetih edilen devlet mülkiyetindeki topraklar) olmak üzere üçe ayrılırdı. Öşriler zekat, hariciler haraç verirken, mir'i topraklar ise tımar sistemine göre işletiliyordu. Ahmet Tabakoğlu, *Türk İktisat Tarihi*, İstanbul, 1986, s.329.

¹¹ Tazminat sonrası batılılaşma gayretlerinin bir sonucu olarak özel mülkiyet edinme konusunda önemli merhaleler katedilmiştir. Buna göre toprağı fiilen kullananların mal ve can güvenliği de dikkate alınarak gerçek sahipleri olmaları fikri yaygınlaşmıştır. Bu düşüncelerin bir sonucu olarak toprak; mülk arazi, devlet arazisi, kamu yararına bırakılmış arazi, sahihsiz, işlenmemiş arazi olmak üzere dört kısma ayrılmıştır. Mehmet Doğan, *Tarih ve Toplum-Türkiye'deki Toprak Meselesi*, İstanbul, 1977, s. 158-159.

¹² Zeynel Dinler, "Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu düzenin Kökeni", *Uludağ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt. IV, Sayı: 1. Nisan 1983, s.1-27.

topraklarını devamlı genişletmişlerdir.

16. yüzyıla kadar Osmanlıların sahip oldukları bu fütühatçı karaktere uyan bir yerleşme düzeni oluşmuştur. Bu yerleşme düzeninde, yerleşme merkezleri arasında başkent, bölgesel merkezler, pazar şehirleri ve köyler şeklinde bir kademeleşme olmuştur. Osmanlı'nın ekonomik gücü, yerel kontrol ve organizasyonun izlediği yayılma politikası nedeniyle oldukça muntazam aralıklarla dağılmış bölgesel yerleşme merkezlerine dayanıyordu. Ayrıca, fethedilen yerlere götürülen çeşitli yatırımlar ve hizmetler payitaht dışındaki bölgelerin de kalkındırılması amacına yönelikti. Zaten fethedilen yerlerde uygulanan iskan politikası ve tumar sistemi gibi politikalarla gelişme çevreye yayılmaya çalışılıyordu¹³. Bu arada, 16. yüzyılda önemli ticaret yollarının kesiştiği yerlerde bulunan bu merkezlerin nüfusları, 20 bin ile 40 bin civarında değişiyordu¹⁴. Bu bölgesel merkezler, sosyal hizmet işlevlerini de yüklendikleri gibi, aynı zamanda birer kültürel merkez idiler. Sinai cemiyetlerin yanı sıra, zirai cemiyetlerde de görülen coğrafi ihtisaslaşma sayesinde bu şehirler hem kendi çevrelerini besliyorlar, hem de diğer bölgelerle ticari münasebetler kuruyorlardı¹⁵. Bu şehirselleşme, liman şehirleri arasında da görülüyordu.

Z. Dinler bu yerleşme hiyerarşisini şöyle ifade etmektedir¹⁶:

"16. yüzyılda, çok geniş bir alana yayılmış olan imparatorluk, önemli coğrafi farklılıklara sahip, fakat aralarında önemli gelişme farklılığı olmayan bölgelerden oluşuyordu. Her bölge kendi içinde bir kademeli yerleşme hiyerarşisine sahipti."

Nihayetinde İngiltere'de filizlenen "*Sanayi İnkılabı*", bu ülkenin dışında da mühim yapısal değişikliklere zemin hazırlamıştır. Yeni üretim biçimi ve teknolojik gelişim karşısında Osmanlı pazarını etkilemiş, bu pazar yabancı sinai ürünlere açılırken mevcut küçük ölçekli Osmanlı Sanayiini geriletmiştir¹⁷. İmparatorluk kapitülasyonların varlığı sebebiyle "*liberalliği de aşan bir ekonomi siyaseti izlemek zorunda kalmış ve ulusal*

¹³ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 58.

¹⁴ 1520 ile 1535 yılları arasında, İstanbul'un nüfusu 400 bine yükselirken, aşağı yukarı aynı yıllarda yolların kesişme noktasında bulunan Sivas'ın nüfusu 18 bin, Bursa'nın nüfusu 40 bin, Diyarbakır'ın nüfusu 12 bin, Edirne'nin nüfusu 22 bin idi. İlhan Tekeli, *Bölge Planlama Üzerine*, İstanbul, 1972, s.93-95.

¹⁵ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 58.

¹⁶ Dinler, *Bölgesel*, 180.

¹⁷ Yakup Kepenek, *Türkiye Ekonomisi*, II.Baskı, Ankara, 1984, s.9.

bir ekonomi kuramamıştır"¹⁸. Hatta bazı yazarlara göre, Osmanlı Devleti sermaye birikimi sağlayabilecek olan bir ekonomik politika gerçeğine eğilmemiş, iktisadi faaliyetlerinin büyük ölçekli kısmını tarımsal alanda göstermiş, bu arada loncaların ağırlıklı bulunduğu ufak el sanatları ve imalathane bazındaki üretim birimlerinde geleneksel ekonomik yapıyı aksettirmiş bir devlettir¹⁹. Bunun sonucu olarak, Batı Avrupa da patlak veren sanayileşme hareketine Osmanlılar ayak uyduramadılar. Bu olgu Osmanlıların giderek zayıflamasına ve sonuçta, imparatorluğun yok olmasına neden oldu.

Batı'daki endüstrileşme, savaş tekniğinde ateşli silahlar lehine büyük değişiklikler getirdi. Osmanlılar, devamlı talim gören ve ateşli silah kullanan bir ordu beslemek zorunda kaldılar ve eyalet askerlerinin sayısını azaltırken, yeniçeri ordusunun sayısını zamanla artırdılar. Bu gelişme, eyalet askerlerine dayalı mir'i arazi rejiminin bozulmasına, toprakların sipahilere değil, belirli vergi karşılığı mültezimlere verilmesine yol açtı. Mir'i arazi rejiminin bozulmasıyla, toprakta çalışan ve büyük güvence altında olan reaya (köylü) her geçen gün daha kötü duruma düştü. Buna kökeni Avrupa'da uygulanan merkantalist politikaya dayanan büyük fiyat yükselişleri ve o yıllarda ortaya çıkan nüfus patlaması eklenmiş ve tüm bu olumsuz gelişmeler, Celali isyanlarının patlak vermesine neden olmuştur. 17. yüzyıl başında Anadolu'da başlayan ve 35 yıl süren bu isyanlarda köyler basılmış ve soyulmuştur. Bu isyanlar köylüleri o denli bunaltmıştır ki, "*büyük kaçkun*" denilen olayla, halk köyleri bırakarak, ücra, eşkiyanın ve mültezimin bulamayacağı yörelere yerleşmiş, fakirliği, yoksulluğu seçerek, kendini korumaya çalışmıştır. Cumhuriyet döneminde, Anadolu'da sayıları 70,000'i aşan yerleşme merkezinin olması, bu olgunun meyvesidir.

Toprak düzeninin bozulmasıyla birlikte, uzaklara kaçamayan köylülerin bir kısmı da topraklarını terkederek başta İstanbul olmak üzere büyük şehirlere göç ettiler. 16.yüzyıl sonlarında, İstanbul'a gelenlerin geri çevrilmesi ve işsizlerin tekrar geldikleri yerlere gönderilmesi için ferman çıkarılmışsa da, 1850'de İstanbul'un nüfusunun 850 bine çıktığı tahmin edilmektedir²⁰.

Şu halde, 17. ve 18. yüzyılda, köylüler köylerini terkederek ya ıssız yerlere

¹⁸ Mustafa Altıntaş, *Türkiye'de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları*, Ankara, 1978, s.70.

¹⁹ Adnan Kaplan, *1923'ten Günümüze Yatırım Politikaları ve Yatırımlar*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1989, s.2.

²⁰ Kırdan kente göç, İstanbul yanında, öteki bölge merkezlerine de yönelmiştir. 18. yüzyılda Edirne'nin nüfusu 100 bine, 19. yüzyılda Sivas'ın nüfusu 40.000'e yükselmiştir. Dinler, *Bölgesel*, 181.

çekilmişler, ya da bölge merkezlerine göç ederek, büyük işsiz kitleleri oluşturmaya başlamışlardır. Bu gelişmeler sonunda, merkez ile bölgeler arasındaki ve ayrıca bir bölgenin içindeki yapı çözülmeye yüz tutmuştur. Bunun göstergesi; birçok kervansarayın bakımsız hale gelmesidir.

19. yüzyıla gelindiğinde Batı Avrupa artık sanayileşmiş ve hammadeler satın alıp, işlenmiş mamulleri satacağı pazarlar aramaya başlamıştır. Bu dönemde Osmanlılar ülkelerini açık pazar haline getirecek anlaşmaları biri biri arkasına bu sanayileşen devletlerle yapmışlardır.

Bu arada, 1838 İngiliz Ticaret Anlaşması ve bunu izleyen anlaşmalarla, Osmanlı topraklarında batılıların fabrikasyon ürünleri hiç bir kısıtlamaya tabi olmadan satılırken, Osmanlı şehirlerinde daha önce varolan tüm ekonomik faaliyetler kısa bir süre içinde sönmüştür²¹. Geleneksel sanayileri bu şekilde çökerken, Osmanlı kentleri, o zamana dek üstlendikleri üretim işlevlerini kaybetmiş ve batıyla yapılan ticarete "*dağıtma ve toplama*" işlevlerini üstlenen birimler haline dönüşmüşlerdir²². Bununla beraber, Lonca teşkilatlarının²³ zamanla dağılması, tımar sisteminin bozulması sonunda merkeze kafa tutacak şekilde otonomileri artan mahalli ayanlar ve yerli ağalar mukataa yoluyla edindikleri büyük topraklara dayanarak güttükleri politika, sosyal ve ekonomik bünyeyi sarsmış, mekan organizasyonundaki değişimin yanı sıra, bölge merkezlerinin oynadıkları tesirli rolü de zayıflatmıştır²⁴.

Dışa bağımlı olarak oluşan bu yeni düzende, bazı kentler önemlerini kaybedip, mevcut nüfuslarını koruyamazlarken, sanayileşen Avrupa ülkeleriyle ulaşım bağlantısı sağlayan kentler ön plana çıkarak kalabalıklaşmaya başlamışlardır. Bu dönemde, daha önce çok az nüfusa sahip olan Mersin, İzmir, Trabzon gibi liman kentleri, hızlı bir gelişme gösterirken, başta Aydın ve Tokat olmak üzere, Anadolu'nun içindeki ve Doğu Anadolu'daki bir çok kent, mevcut nüfusunu koruyamamıştır. Böylece, Türkiye'de bölgeler arası dengesizlik, Batı Anadolu'daki ve deniz kıyısındaki kentlerin daha da canlanması,

²¹ Tekeli, *Bölge*, 106.

²² Erkal, *Az Gelişmişlik*, 58.

²³ Osmanlı Devleti'nde ülke nüfusunun % 90'ı kırsal alanlarda, köylerde yaşamakta, yaklaşık % 10'u ise kentlerde oturmaktaydı. Kentlerdeki nüfusun büyük bir kısmı ise tarım dışı faaliyetlerle ve zanaatlarla uğraşmaktaydı. Bu nüfus "*esnaf loncaları*" sistemiyle çalışmaktaydı. Şevket Pamuk, *Osmanlı - Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, İstanbul, 1990, s.32-33.

²⁴ İlhan Tekeli, "*Osmanlı İmparatorluğunda Mekan Organizasyonundaki Değişmeler ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Bölgesel Politikası*", *Belgelerle Türk Tarihi Dergisi*, İstanbul, Sayı: 45, Haziran 1971.

Anadolu'nun içlerindeki ve Doğu Anadolu ile Güney Doğu Anadolu kentlerinin de ekonomik önemlerinin daha da azalması sonucu, sönükleşmesiyle ortaya çıkmaya başlamıştır.

Kısaca, Osmanlı toplumunda 19. yüzyıl sonunda ortaya çıkan bölgelerarası gelişmişlik farkı, batıya açılma sonucu, Osmanlının mevcut el sanatlarına dayalı ekonomik faaliyetlerinin gerilemesi ve yıkılmasıyla başlamıştır. Geleneksel ekonomik faaliyetlerinin körlenmesi Osmanlının kentleri arasındaki hiyerarşinin de bozulmasına neden olmuştur. Başta limanlar olmak üzere, Batı Anadolu'daki kentlerin, endüstrileşmiş Batı Avrupa kentleriyle daha sıkı ilişki içine girerek, ön plana çıkmışlardır²⁵. Şu halde, *"Osmanlılar zamanında ortaya çıkan bölgesel dengesizlik, dış dinamiğin doğurduğu ülkeler arası ilişkilerin sonucu ortaya çıkan bir dengesizliktir"*²⁶.

1.2.1.1 - 1915 - 1923 Yılları

1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin ekonomik durumu son derece kötüydü. Balkan ve 1. Dünya Savaşlarını takiben *"Kurtuluş mücadelesi"*ni yapan Anadolu halkı bitkin, yorgun ve perişandı. Anadolu'daki tüm ekonomik faaliyetler durmuştu. Genç Cumhuriyet idaresi Osmanlının borçlarını da devralmıştı. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki bu kötü ekonomik tabloya bakılarak -ki tarım dışındaki ekonomik faaliyetler de azınlıkların elindeydi. *Anadolu'da herhangi bir ekonomik varlık yoktu ki, bölgeler arasında gelişmişlik farkı olsun* tezi ileri sürülebilir. Fakat, Batı Avrupa ile ticari ilişki içine girme şansını, coğrafi konumu ve doğal zenginliği ile elde eden Batı Anadolu, bu avantajlara sahip olmayan Doğu ve Güney Doğu Anadolu'ya oranla, nispi olarak daha gelişmiş duruma gelmişti. Anadolu'nun çeşitli bölgeleri arasında 1923'lerde ortaya çıkmış olan gelişmişlik farkları ana çizgileriyle, belirtilecektir.

- Nüfus

Cumhuriyet döneminin ilk nüfus sayımı 1927 yılında yapılmış ve 13.648.270 kişiden ibaret olduğu anlaşılmıştır. Daha önce ise, 14 Mart 1914 verilerine dayanılarak, 14 Nisan 1919'da bir nüfus tahmininde bulunulmuştur. Bu tahmine göre, Misak-ı Milli

²⁵ Bu arada, tarım ürünlerinin ülkenin çeşitli bölgelerinde değişik miktarlarda üretilmesi ve çeşitlerindeki farklılık bakımından da avantajlı olan Batı ve kıyı bölgeleri, ayrıca, deniz ulaşımının ucuz; kara ulaşımının pahalı olması da kıyı bölgelerinin iç bölgelere oranla daha fazla gelişmesine sebep olmuştur. Özgüven, 10

²⁶ Dinler, Bölgesel, 182; Tekeli, *Bölge*, 111.

sınırları içinde kalan nüfusumuz 14.118.968 kişidir²⁷.

Tablo 1: Mısak-ı Milli Sınırları İçerisindeki Nüfusun İlere Göre Dağılımı

İller	Nüfus	İller	Nüfus	İller	Nüfus
Adana	422.400	İzmir-Aydın	1.819.616	Van	379.800
Ankara	953.817	İzmit *	246.824	Maraş **	494.214
Bursa	1.371.667	Kastamonu	961.200	Kars - Ardahan	182.000
Biga *	165.815	Konya	1.038.994	İstanbul	1.300.000
Bitlis	398.700	Mamuret-ül-Aziz	575.314	Edirne (Trakya)	257.000
Diyarbakır	471.462	Sivas	1.169.443		
Erzurum	645.702	Trabzon	1.265.000	TOPLAM	14.118.968

Kaynak: 14 Nisan 1914 Tarihli Hükümet Tahminleri, Tevfik Çavdar, "Cumhuriyet Devri Başlarken Türkiye Ekonomisi", Türkiye Ekonomisinin 50. Yılı Semineri, s.129

**İzmit ve Biga bağımsız Mutasarrıflıktır. ** Maraş için verilen nüfus Urfa ve Antep'i kapsamaktadır.*

İlk nüfus sayımı, sayıları 35 bini aşan, kasaba, köy, oba, zom gibi, ufuk yerleşme merkezlerine dağılmıştır. Mevcut nüfusun büyük bir bölümü köylerde yaşamaktadır. Bir milyonun üzerinde bir nüfusa sahip olan İstanbul ve yüz binin üzerinde bir nüfusa sahip olan İzmir dışında, "*Şehirsel fonksiyona*"a sahip kent yoktur²⁸. Bu iki şehrimiz dahi zamanın Batı Avrupa şehirlerine kıyasla çok geri durumdadırlar. Diğer şehirler ise, altyapı kurumları bakımından fevkalade geridir.

Tablo 2 : 1920'lerde Başlıca Anadolu Kentlerin Nüfusu (Şehir Merkezleri)

İller	Nüfus	İller	Nüfus	İller	Nüfus	İller	Nüfus
İstanbul	1.122.000	Konya	44.000	Antep	43.000	Kütahya	22.000
İzmir	198.000	Kayseri	49.000	Erzurum	38.000	Samsun	20.000
Bursa	76.000	Sivas	43.000	Trabzon	35.000	Eskişehir	19.000
Adana	64.000			Ankara	27.000		

Kaynak: 1324 - 1328 arasında Vilayet Salnameleri, Yabancı Kaynaklar, Derleyen ve Aktaran, Tevfik Çavdar, Tevfik Çavdar, Milli Mücadeleye Başlarken Sayılarla Vaziyet ve Manzara-i Umumiye, İstanbul, Mart, 1971. s.17.

Milli mücadele başlarken, başlıca Anadolu kentlerimizin nüfusu Tablo 2'de görülmektedir. Bu tablodan da anlaşıldığı gibi, Doğu Anadolu'da en kalabalık nüfuslu kent, 43 bin nüfusla Sivas ve 38 bin nüfusla Erzurum'dur. Öteki büyük kentler, genellikle Batı Anadolu'da ve deniz kıyısındadır. Ankara'nın nüfusu, bu tarihte (1920'lerde) sadece 27.000'dir.

²⁷ Vedat Eldem, *Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, Ankara, 1970, s.15.

²⁸ Tevfik Çavdar, *Milli Mücadeleye Başlarken Sayılarla, Vaziyet ve Manzara-i Umumiye*, İstanbul, Mart, 1971. s.17.

- Ulaştırma

Sosyal, kültürel ve ekonomik bütünleşmede önemli bir rol oynayan ulaştırma sistemi 1920'lerde fevkalade bozuk ve yetersizdir. En gelişmiş ulaşım sistemi olan demiryolu yabancı sermaye tarafından yaptırılmış ve işletiliyordu. Yabancı sermayenin en fazla ilgi gösterdiği alan "demiryolları" idi²⁹. Osmanlı döneminden Cumhuriyet idaresine 4.138 km. demiryolu devredilmişti. Bunların büyük bölümü Batı Anadolu'da bulunmaktaydı.³⁰

Karayolları³¹ ise oldukça yetersizdi. Kötü kaliteli olan bu yollarla, düzenli bir ulaşım sağlamak çok güçtü. Daha çok at arabasıyla ulaşım ve taşıma sağlanabiliyordu. Geçit vermez Doğu Anadolu, Türkiye'nin bu kötü olan yol varlığından, çok daha az bir pay alıyordu³².

Öte yandan, İzmir ve İstanbul dışındaki sahil kentlerimizde liman dahi yoktu. Yükleme ve boşaltma tesisleri ise yetersiz olduğundan, bu tür faaliyetler, havaların iyi olduğu mevsimlerde ve günlerde ancak, yapılabilirdi.

Ulaştırma sistemindeki bu yetersizlikler ve ulaştırma araçlarının eksikliği, piyasa için üretimi önemli ölçüde önleyerek tarım ile ekonominin diğer sektörlerle bütünleşmesine imkan vermiyordu. Bu durumda ise, üretim daha çok yerel ihtiyaçlara cevap veriyordu. Havaların iyi gittiği bereketli ürün yıllarında Anadolu'nun çeşitli

²⁹ Şevket Pamuk, *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi*, Ankara, 1984, s.33.

Toplamı 5.711 milyon kuruş yabancı sermayenin 3.368 milyon kuruşu demiryollarına ayrılmış durumdadır. Çavdar, 117.

Yabancı sermayenin demiryolu yapımı ve işletmesinde çok istekli olmalarının birinci sebebi, bu amaçla Osmanlı Devleti ile yaptıkları imtiyaz antlaşmaların çok geniş kapsamlı tutulmasıdır. Yabancı sermayedarlar inşa ettikleri demiryolu güzergahında ticaret yapma imtiyazına sahip olmakla yetinmemişler. Tüm yerüstü, yeraltı zenginliklerini de kontrollerine almayı ve nüfus bölgeleri kurmayı da istemişlerdir. Bunda başarılı da olmuşlardır. Bağdat Demiryolu Hattının yapımı için Almanlarla yapılan imtiyaz antlaşması bu konuda çok açık bir örnektir. Hatta bu imtiyaz mücadelesini Birinci Dünya Savaşı'nın sebepleri arasında gösterenler de olmuştur. Çavdar, 76-92; M. Özyüksel, *Osmanlı Alman İlişkilerinin Gelişme Sürecinde Anadolu ve Bağdat Demiryolları*, İstanbul, 1980, 215 vd.

Bu imtiyazlı antlaşmalarda "km garantisi" denilen yöntemle, Osmanlı Devleti demiryolu inşaat ve işletmenin mutlaka kâr etmesini teminat altına almıştır. Özyüksel, 167.

³⁰ Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Bursa, 1993, s.25.

³¹ Cumhuriyet İdaresinin devraldığı karayolları 13.885 km'si toprak yol olmak üzere 18.335 km.den ibaret bulunuyordu. Yalçın Acar, *Tarihsel Açısından Türkiye Ekonomisi ve İzlenen İktisat Politikaları (1923-1963)*, Bursa, 1991, s.10.

³² Örneğin, 1919 Türkiye'sinde 1000 civarında otomobil vardı. Bunun ancak, 200 tanesi İstanbul dışındaydı. 200 otomobilden 100'e yakını İzmir'de bulunuyordu. Dolayısıyla İzmir ve İstanbul dışında, ülkede ancak 100 otomobil vardı. Çavdar, 17.

bölgelerinde ihtiyacın üstünde elde edilen mahsül, diğer bölgelere nakledilmediği için çürümeye terk edilirken, Batı bölgelerinde ihtiyaç duyulan çeşitli ürünler ise ithal edilmekteydi.

Kısaca, *Anadolu'da 1923'lerde demiryolu, karayolu ve motorlu araçlar, oldukça yetersiz olmasına karşın, mevcutlarda Batı Anadolu'da görülmekteydi.*

- Tarım

Osmanlı Devletinin son yıllarında nüfusunun büyük bir bölümü tarımla uğraşıyordu³³. Ne var ki, uygulanan teknoloji çok geriydi, Özellikle Doğu ve Güney Doğu Anadolu'da, hem topraklar verimsizdi, hem de yapılan tarım, öteki bölgelerinkinden daha da geriydi.

Tablo 3 : Anadolu Toprakların İşletme Büyüklüğü Açısından Bölgelere Göre Dağılımı

Bölgeler	İşlt. ort. Büyük	İşl. Dağılımı (%)			Bölgeler	İşlt. ort. Büyük	İşl. Dağılımı (%)		
		10 az	11-50	51			10 az	11-50	51
Doğu Anadolu					İç Anadolu				
Erzurum	15	45	40	15	Ankara	41	13	58	29
Van	33	36	37	27	Konya	35	23	46	31
M. Aziz	19	27	45	28	Akdeniz				
Bitlis	93	21	41	38	Adana	45	18	36	46
G. Doğu Anadolu					K. doğu, İç An.				
Urfa ¹	31	18	53	27	Sivas	24	32	46	22
Diyarbakır	40	17	36	47	Batı Anadolu				
Orta kuzey					Aydın-İzmir	45	18	36	46
Kastamonu ²	19	28	58	14	Bursa *	23	15	60	25
Bolu	20	19	66	15	Karasi	54	35	43	22
Doğu Karadeniz					Biga	20	21	49	30
Trabzon ³	16	38	46	16	İzmit	27	-	67	33
Canik-Samsun	17	19	60	21	İstanbul	11	43	35	22

Kaynak: 1328 Tarım Özeti. E.G.Mears Modern Turkey, New York, 1924, Aktaran, Çavdar, 20-21.

¹ (Urfa, Maraş, Antep) bir grup olarak Halep ilinin dışında ele alınmıştır.

² Bolu Mutasarrıflığı hariç. ³ Canik Mutasarrıflığı hariç. * Karasi Mutasarrıflığı hariç

³³ Bu tarihte ülke nüfusunun yaklaşık %82'si tarım kesiminde çalışmaktaydı. Baysal, 210

1910'larda Anadolu köylüsünün yoksulluğunu ve genel niteliğini şöylece özetlemek mümkündür:

- Köyler küçük topluluklar halinde, dış dünya ile olan ilişkileri kesilmiş bir biçimde yaşamaktadırlar.
- Köy ekonomisi kapalıdır. Para ve piyasa işlemleri toplam ekonomik faaliyetlerinin %20'sini bile kapsamamaktadır.
- Köylü yalnız kendi ihtiyacı için ürettiğinden; üretimde herhangi bir yeniliği düşünmemektedir.
- Devletle köylü ilişkileri çoğu kere vergi ve askerlik işlemlerine inhisar etmektedir. Yol, su, okul, sağlık ocağı vb. gibi kamu tesislerinin köye kadar uzanması hiç bir zaman söz konusu olmamıştır. Kısaca, Anadolu köylüsü adeta kendi içinde, bağlı olduğu devlete ve de onun yöneticilerine yabancı düşmüş küçük birlikler halinde yaşamaktaydı. DİE, *Toplumsal*, 25.

Ulaşım imkanlarının öteki bölgelere göre daha kötü olduğu Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinde, pazar için üretim ortamından uzak olduğundan, içe yönelik bir üretim tipi benimsenmişti. Bu kapalı ekonomi düzeni, verimin artmasını sağlayan girişimleri de sınırlıyordu. Kıyı bölgelerinde ise, dış piyasalarda rağbet gördüğü için üzüm, incir, tütün vb. ürünler yetişmekteydi. Genel olarak geri olan tarımsal faaliyetlerin, Doğu ve Güney Doğu Anadolu'da daha kötü olmasının nedeni, sadece toprak zenginliğindeki farklılık ve ulaşım sisteminin zayıflığından ileri gelmiyordu. Osmanlıların hakim toprak rejimi olan *Mir'i Arazi Rejimi*'nin bu bölgede uygulanmaması sonucu, bölgede büyük mülkler, öteki bölgelerden daha fazlaydı. Bu büyük mülkler *ortakçı ve yarıcı* statüsünde üçüncü kişilerle işletiliyordu. Bu tarımsal yapı verimin daha da büyük olmasının bir diğer nedeniydi. Birinci Dünya Savaşına girilirken yapılan bir istatistiki çalışmaya göre, Türkiye'de ortalama tarımsal işleme büyüklüğünün en yüksek olduğu il Bitlis'tir. Bitlis, Muş, Bingöl dolaylarında, ortalama işletme büyüklüğü 85 dönüme yaklaşmaktadır ve bu bölgedeki toprak dağılımını feodal üretim biçimi belirlemektedir³⁴. Ege ve Çukurova Bölgeleri'nde ise, ulaşım kolaylığı nedeniyle piyasaya yönelik bir üretim benimsenmiş ve bu nitelik ortalama işletme büyüklüğüne yansımıştır (tablo 3). Mevcut işletmeler küçüktü. İşletme alanlarının parçalanmış bulunmasına karşın, arazi mülkiyetinde aşırı derecede bir yığılma mevcuttu. 1913 yılında, 10 bin derebeyi ve 40 bin toprak ağasının arazisinin %65'ine sahip olduğu tablo 4'ten görülebilir. Bunu doğrulayan kesin istatistiki bilgiler mevcut değilse de, bazı nüfuzlu kişilerin köylüye ait bazı toprakları ele geçirdikleri, köylünün de devlet idaresi ve adalet mekanizmasının iyi işlememesi karşısında bu nüfuzlu kişilere sığınmak ihtiyacı duyduğu, sonuçta ise, feodal ilişkilerin daha da yaygınlaştığı söylenebilir³⁵.

Tablo 4 : Ekili Arazinin Dağılımı

	Aile sayısı	Çiftçi Ailesinin (%)	Toprakların (%)
Derebeyi	10.000	1	39
Toprak Ağası	40.000	4	26
Ortak ve Az Topraklı Köylü	870.000	87	35
Topraksız Köylü	80.000	8	—
Toplam	1000.000	100	100

Kaynak: DİE, Ekonomik ve Toplumsal Gelişimin 50 Yılı, Ankara, 1973, s.24.

Diğer taraftan, Osmanlı'nın son döneminde, bugünkü Türkiye'nin sınırları içinde bulunan tarım arazisinin 5.4 milyon hektar dolayında olduğu tahmin edilmiştir. Bunun

³⁴ Çavdar, 24.

³⁵ Akbank, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978)*, İstanbul, 1980, s.12.

yaklaşık %80'ini kapsayan bölümünde tahıl, %7'sinde sebze, %7'sine bitkiler, %4'ünde meyvecilik üretimi yapılmaktadır³⁶. Bu rakamlara paralel olmakla birlikte, biraz farklı tutarlarla tablo 5'de ekili arazinin kullanımına göre dağılımı gösterilmiştir. Farklılık daha çok tahmini olmalarından kaynaklanmaktadır.

Tablo 5 : Ekili Arazinin Kullanımına Göre Dağılımı (Hektar)

İl	Tahıl	%	Sebze	%	Sinai Bitki	%	Bağ	%
Doğu Anadolu	784.586	92	10.437	1	21.766	3	36.722	4
Erzurum	334.283	98	3.114	1	138	0.4	254	0.6
Van	72.096	95	315	0.5	2.050	3	1.131	1.5
Mamuret-ül Aziz	134.125	74	5.123	3	16.474	9	26.553	1.4
Bitlis	244.082	95	1.885	0.7	3.104	1.3	8.834	3
G. Doğu Anadolu	300.628	81	12.326	3	9.086	2	51.010	14
Urfa	51.206	78	1.374	2	274	0.4	12.513	19.6
Diyarbakır	249.422	82	10.952	3	8.812	2.8	38.497	12.2
Kuzeydoğu ve İç An.	392.673	93	9.057	2	5.389	1	17.309	4
Sivas	392.673	93	9.057	2	5.389	1	17.309	4
İç Anadolu	1.089.426	90	17.822	2	11.856	1	85.170	7
Ankara	515.490	90	6.757	1	1.463	0.2	46.411	8.8
Konya	572.936	90	11.065	2	10.393	2	38.759	6
Akdeniz	298.445	64	4.753	1	151.604	32	12.313	3
Adana	298.445	64	4.753	1	151.604	32	12.313	3
Orta kuzey	321.716	95	6.506	2	4.262	1	6.549	2
Kastamonu *	232.353	95	3.973	1.6	2.299	1	6.342	2.4
Doğu Karadeniz	327.823	89	26.638	7	11.901	4	—	—
Trabzon	327.823	89	26.638	7	11.901	4	—	—
Batı Anadolu	1.123.697	77	58.881	4	63.067	4	210.472	15
Aydın (İzmir)	436.905	73	24.207	4	34.665	6	104.434	17
Bursa **	401.730	79	9.586	2	14.138	3	80.167	16
Karasi	172.407	83	18.634	9	7.932	4	8.517	4
İzmit	53.215	75	1.896	3	4.172	7	11.327	15
İstanbul	8.146	79	45	0.5	1.396	13.5	738	7

Kaynak: 1328 Tarım Özeti. E. G. Mears Modern Turkey, New York, 1924, Aktaran, Çavdar, 20-21.

* Bolu Mutasarrıflığı hariç. **Karasi Mutasarrıflığı hariç

Tablo 6 : Tarım Gelirinin Bölge Geliri İçerisindeki Payı, 1914.

Bölgeler	Gelir Payı (%)	Bölgeler	Gelir Payı (%)
Rumeli	59	Kudüs	51
İstanbul	3	Cebel-i Lübnan	47
Anadolu	66	Irak	68
Suriye	40	TOPLAM	58

Kaynak: DİE, Toplumsal, 22

Tarım gelirine gelince; İstanbul, Lübnan ve Kudüs dışındaki bütün bölgelerde ülke

³⁶ Kepenek, 18.

ortalamasından daha üstün çıkmaktadır. Ülkenin tarımsal niteliği tüm açıklığı ile ortadadır. Aşağıdaki tablo tarım gelirinin bölgeler geliri içerisindeki payını göstermektedir.

- Sanayi

Anadolu'da bölgelerarası gelişmenin ortaya çıkış süreci açıklanırken, Osmanlılar'ın geleneksel sanayilerinin nasıl yıkıldığı ve yerine dışa bağımlı mamül madde ithali ve tarımsal orijinali hammadde ile maddelerin ihracına dayalı bir ticari ilişkinin kurulduğu belirtilmişti. Bu gelişmeye paralel olarak, başta İstanbul olmak üzere, batı Anadolu kentlerinde, özellikle ordunun ve sarayın ihtiyaçlarına cevap vermek amacıyla, bir takım endüstriyel işletmeler kurulmuştu.

Cumhuriyet öncesinde Anadolu'daki endüstriyel faaliyetleri ve bu faaliyetlerin alansal dağılımını yansıtan tek bilgi, 1913 ve 1915 sanayi sayımlarıdır.³⁷

20. yüzyılın ilk çeyreğinde Batı Anadolu'da endüstriyel gelişme, azda olsa vardır. Ülkenin öteki bölgelerinde ise, pek faaliyet yoktur. İstatistiki çalışmaların eksikliği, bu dengesizliği rakamlarla vurgulamasına imkan vermemektedir. Öte yandan, 1915 sayımı sonuçlarına göre, Batı Anadolu'da 8 kentte sadece 282 işyeri vardır. Bu işyerinin ise %50'den fazlası(155 tanesi) İstanbul'da bulunmaktadır (tablo 7)

1915 yılındaki 282 sanayi müessesesinin 216'sı (% 81'i) özel sektöre³⁸, kalan 68'i (% 19'u) ise kamu sektörüne aittir. Devlete ait olan müesseselerin hemen hemen tümü İstanbul'da bulunuyordu. Bu müesseselerin oluşturulmasında ekonomik gelişmeyi başlatmak ya da ticari amaç güdülmemiş, tamamen ordunun ve nadiren de sarayın ihtiyaçlarını karşılama amacı ön planda tutulmuştur. İstanbul'da ve İstanbul civarında bu

³⁷ Bu sayımlar iki ayrı yöntemle yürütülmüştür. Sanayinin temerküz ettiği, Batı Anadolu bölgesindeki kentlerde bizzat işlemler ziyaret edilerek bilgiler toplanmıştır. Bu bölgeler dışında kalan, Anadolu'nun kent ve kasabalarında 10 işçiden fazla işgücü çalıştıran işletmelere anket formları gönderilerek, sonuç alınmaya çalışılmıştır. Bu ikinci yöntem başarılı olmamış ve sonuçları yayınlanmamıştır. Endüstriyel faaliyetlerin gelişmiş olduğu başta İstanbul olmak üzere, İzmir, Manisa, Bursa, İzmit, Karamürsel, Bandırma ve Uşak şehirlerini kapsayan sayım sonuçları ise 1917 yılında yayınlanmıştır. Gündüz Ökçün, *Osmanlı sanayii, 1913-1915 Yılları Arasında Sanayii İstatistiği*, Ankara, 1970, s.20.

³⁸ Gerçek kişilere ait olan 214 sinai kuruluşun 42'si (%19.6)'sı Türk-İslam unsurlarının mülkiyetindedir. Geri kalan 172 tanesi (%80.4)'ü azınlıkların elindedir. Savaş yıllarında durumun Türk-İslam unsurlar lehine değiştiği tahmin edilmektedir. Zafer Toprak, *Türkiye'de "Milli İktisat" (1908-1918)*, Ankara, s.191.

şekilde kurulan devlet kuruluşlarının önemlileri şunlardır:³⁹ *Tophane* başta olmak üzere, çeşitli silah fabrikaları, *Beykoz'da* tabakhane ve kundura fabrikası, başta *Hereke* dokuma fabrikası olmak üzere fes, çini ve askeri tahniye fabrikaları. 1912 yılında silah fabrikaları ile deniz tezgahları da dahil, Devlete ait sanayi kuruluşlarında 5 bin civarında işçi çalışmaktaydı.

Tablo 7 : Sanayi İşyerlerinin Ekonomik Faaliyet Kollarına Göre Bölgesel Dağılımı

Faaliyet Kolları	İşyeri Sayıları			Toplam
	İstanbul	İzmir	Diğer Yerler	
Gıda Sanayi	45	23	10	78
Toprak Sanayi	20	1	-	21
Deri Sanayi	11	2	-	13
Ağaç Sanayi	15	9	-	24
Dokuma Sanayi	15	8	55	78
Kağıt ve Matbaa	44	11	-	55
Kirya Sanayi	5	8	-	13
Toplam	155	52	65	282

Kaynak: 1913-1915 Sanayi Sayımı Bulguları, Aktaran, Çavdar, 55.

Milli mücadele başlarken, yabancıların elindeki maden imtiyazlarının dağılımına bakıldığında; Doğu Bölgesine (Van, Diyarbakır) sadece 3 imtiyaz verilmişken, tüm Anadolu'ya verilen imtiyaz sayısı 272'yi bulmaktadır (tablo 8). Maden dışındaki elektrik, tramvay, su, banka, sigorta alanındaki yabancı sermayeler, İstanbul ve İzmir'e gelmişlerdir.

Tablo 8 : Milli Mücadele Başlarken Maden İmtiyazların Bölgelere Göre Dağılımı

Bölge	İmtiyaz Sayısı	Bölge	İmtiyaz Sayısı
Akdeniz Yöresi	142	Anadolunun Demiryolunun Çevresi	17
Karadeniz Kıyı Bölgesi	60	Doğu Bölgesi (Van, Diyarbakır)	3
Marmara çevresi	60	Toplam	272

Kaynak: Çavdar, 117.

- Kamu Gelir ve Harcamaları

Osmanlıların son yıllarının (1911-12 yılı) kamu gelir ve harcamalarının bölgelerarasındaki dağılımı incelendiğinde, Türkiye'nin çeşitli bölgeleri arasında gerek vergi ödeme, gerekse kamu harcamalarında yararlanma açısından çok büyük farklar olduğu görülmektedir.

³⁹ Bu konuda daha geniş bilgi için bak. Eldem, 117-120.

Km²'ye düşen kamu gelir ve harcamalarının bölgesel dağılımını veren Tablo 9 bölgeler arasındaki farkları daha bariz olarak ortaya koymaktadır. Söz konusu tabloda Km²'ye düşen gelir ve harcama, İstanbul indeksi 1000 olarak alınıp, oranlanmıştır. Hiç bir vilayetin 1000 olan İstanbul indeksi karşısında, 50 indeksine bile yükselememesi, İstanbul'un adeta "*tek başına bağımsız bir güç*" olduğunu ortaya çıkarmaktadır. İstanbul, sanki Türkiye dışındaki bir bölge görünümündedir. Bu ayrıcalığın nedeni, bin yıllık bir tarihi geçmişe ve coğrafi konuma dayanmaktadır.

Tablo 9 : Osmanlı İmparatorluğunda Km²'ye Düşen Kamu Gelir ve Harcamaların İllere Göre (Bölgelere) Dağılımı (1911-1912 mali yılı)

Bölgeler	Km ² 'ye Düşen Gelir	Km ² 'ye Düşen Harcama	Bölgeler	Km ² 'ye Düşen Gelir	Km ² 'ye Düşen Harcama
Doğu Karadeniz			İç Anadolu		
Trabzon	60	36	Ankara	18	18
Canik ¹	33	45	Konya	13	9
Doğu Anadolu			Orta Akdeniz		
Erzurum	14	35	Adana	18	18
Mamuret-ül Aziz	9	16	Orta Kuzey		
Bitlis	9	16	Kastamonu ²	15	18
Van	4	20	Bolu	19	17
Güneydoğu Ana.			Batı Anadolu		
Urfa	4	5	Aydın (İzmir)	56	38
Halep ²	15	15	Bursa	30	22
Diyarbakır	8	12	Karasi	41	17
Kuzeydoğu - İç An			İzmit	29	25
Sivas	15	15	Biga	35	53
			İstanbul *	1000	1000

Kaynak: Çavdar, 96. ¹ Canik (Samsun) mutasarrıflığı hariç ² Urfa mutasarrıflığı hariç
³ Bolu mutasarrıflığı hariç * İstanbul 1000 kabul edilmiştir.

Öte yandan, bazı Doğu illerimizde son derece düşük olan kamu harcaması bile, bu bölgede sağlanan gelirin üzerinde gözükmektedir⁴⁰.

- Milli Gelir

Anadolu'nun çeşitli bölgeleri arasında gelişmişlik farkları olduğu, tarım, sanayi, ulaşım, kamu gelir ve harcamalarını gözönüne alınarak açıklandı. Bölgeler arasındaki bu gelişmişlik farklarını milli gelirin bölgelerin dağılımında görmek mümkün olmakla

⁴⁰ Bu iki nedene dayanılarak açıklanabilir: Devletin zorunlu harcamaları bile, bu bölgelerde düşük olan kamu gelirleriyle karşılanmamaktadır. Devletin bu bölgelere, asayiş sağlama kaygısıyla yaptığı harcama, oldukça önemlidir. Çavdar, 97.

beraber (tablo: 10), fert başına düşen milli gelir rakamlarından öğrenmek daha gerçekçi olacaktır. Tablo 11'de 1907 yılında Anadolu'nun çeşitli bölgelerinde fert başına düşen milli gelir rakamları görülmektedir.

Tablo 10 : Milli Gelirin Bölgelere Göre Dağılımı (Milyon Kuruş)

Bölgeler	1907	1913	1914
Rumeli	4.539	586	653
İstanbul	1.968	2.586	2.515
Anadolu	9.864	12.291	13.855
Suriye	1.751	2.229	2.540
Kudüs	424	513	549
Cebel-i Lübnan	373	435	477
Irak	1.268	1.556	1.804
TOPLAM	20.187	20.266	22.393

Kaynak: DİE, Toplumsal, 22.

Tablo: 11'de anlaşılabacağı gibi, İstanbul ve Çatalca'da kişi başına düşen gelir 1790 kuruşken, deniz kıyısındaki Marmara, Ege ve Akdeniz bölgesinde 990 kuruşa, iç ve Doğu Anadolu Bölgesinde ise 667 kuruşa düşmektedir. Şu halde, 1907 yılında Doğu ve İç Anadolu'da fert başına düşen gelir İstanbul'ununkinin üçte biri, Marmara, Akdeniz ve Ege Bölgesindeki fert başına düşen gelirin ise %75'i kadardır.

Tablo 11 : Osmanlı İmparatorluğunun Son Yıllarında Kişi Başına Düşen Milli Gelir

Bölgeler	1907	1914
Doğu Trakya	837	1160
İstanbul ve Çatalca	1790	1934
Anadolu	765	1018
- Marmara, Ege ve Akdeniz Bölgesi	990	--
- İç ve Doğu Anadolu Böl.	667	--
Suriye (Beyrut dahil)	840	1130
Kudüs	999	1192
Irak	576	745
Ortalama *	824	1072

Kaynak: Eldem, 305 *Kuruş

Osmanlı'nın mirası üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti, kötü bir enkaz devralmıştır. Tarımı geri, sanayi yok denilecek durumda, okur-yazar oranı düşük, ulaşım sistemi elverişsiz Anadolu, aynı dönem Avrupa'sıyla karşılaştırıldığında son derece kötü şartlardadır. Buna karşın, "*Osmanlılar'ın son yıllarında izledikleri dışa açık politika sonucu, Anadolu'nun doğusuyla batısı arasında, batı lehine bir farklılık başlamış*

bulunmaktadır."41

1.2.2 Cumhuriyet Dönemi

1.2.2.1- 1923-1950 Yılları Arasındaki Dönem (Devletçilik Dönemi)

1923 yılında Cumhuriyet ilan edilmeden önce, devletin iktisat politikasına yön vermek ve ekonomik envanteri ortaya çıkarabilmek için 17 Şubat 1923'te İzmir'de bir "*İktisat Kongresi*" tertip edilmiştir⁴². Liberal ekonomi politikasının⁴³ uygulandığı ve çeşitli kesimlerden gelen 1135 temsilcinin katıldığı bu kongrenin amacı, ulusal ekonominin özel girişim ve özellikle de Türk girişimcilerinin katkısıyla geliştirilmesi için prensiplerin saptanmasıydı. Henüz hiç bir ekonomik filizlenmenin olmadığı bir dönemde toplanan bu konferansta, *Doğu Anadolu ile Batı Anadolu arasındaki gelişmişlik farkı ile ilgili olarak bir tek cümle bile söylemediği görülür*.⁴⁴

Bununla Beraber, İzmir İktisat Kongresi kararları arasında yer alan, ormancılık ve hayvancılığın geliştirilmesi, tütün ve tarım ticaretinin serbest bırakılması, Ziraat Bankasının yeniden düzenlenmesi, ipekçilikle pancar ve kendir üretiminin geliştirilmesi, tarımda makineleşmeye gidilmesi, gümrük politikasının tarımı geliştirecek yönden düzenlenmesi gibi kararlar tarımın geliştirilmesine yönelikti⁴⁵. Ayrıca, aşarın kaldırılması⁴⁶ büyük etkiler oluşturmuştur. Tarımsal gelişme, hem kırsal kesimin refah seviyesini yükseltmesi hem de tarımın sanayileşmeye olan katkılarının artırılması bakımından gerekli görülüyordu. Ne var ki, uygulamada tarımsal gelişmeye yönelik belirli

⁴¹ Dinler, *Bölgesel*, 191.

⁴² Dündar Sağlam, *Türkiye Ekonomisi, Yapısı ve Temel Sorunları*, Ankara, 1977, s.77.

⁴³ Türkel Minibaş, *Az gelişmiş Ülkelerde Kalkınmanın Finansman Politikaları ve Türkiye*, İstanbul, 1989, s.82-83.

⁴⁴ Dinler, *Bölgesel*, 191; Afet İnan, *İzmir İktisat Kongresi*, Ankara, 1989, s.24-31. Çiftçiye nit maddeler, Ziraat ve Hayvanat meselesi, gibi maddeler daha çok köylünün geleceğine dair hükümler ihtiva ettiğinden dolayı alarak köylü ağırlıklı olan Doğu Anadolu kalkınmasına yönelik düşünülebilir.

⁴⁵ Cihan Dura, *Türkiye Ekonomisi, Kayseri*, 1991, s. 11; Akbank, 82.

⁴⁶ Bütçe gelirlerin yaklaşık üçte birini sağlayan aşarın (Dura, 39) bıraktığı boşluk arazi ve canlı hayvan şeklindeki dolaysız vergiler ile istihlak ve muamele vergisi gibi dolaylı vergilerle karşılanmaya çalışılmıştır. Sevim Görgün "*Atatürk Dönemi Maliye Politikası*," *Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri*, İstanbul, 1977, s.77.

Aşarın kaldırılması ile sadece vergi gelirlerinde değil, tarımdan vergi yolu ile toplanan fonlarla sanayi kaynak oluşturmaktan da vazgeçilmiştir. Öte yandan köylü "*iltizam sisteminin*" (aşarın toplanma yolu) ortadan kalkmasıyla elinde kalan fazla ürünü doğrudan pazara götürmek imkanı kazanmıştır. F. Bir tek - Ç. Keyder, "*Agriculture and the State An Inquiry into Agriculture Differentiation and Political Alliances, the Case of Turkey*", *Journal of Peasant Studies*, Vol. 2, No: 4, 1975.

bir "eylem programı" geliştirilememiştir⁴⁷.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında Batı Anadolu ile Doğu Anadolu arasında farklılık belirlemeye başlamıştı. 1923'lerde Tablo 2'de görüldüğü gibi İstanbul 1.122.000 nüfusla, Türkiye'nin en kalabalık kentiydi. İstanbul'u İzmir (198.000) ve Bursa (76.000) izliyordu. Ankara ise 27.000 kişilik bir nüfusla, İstanbul'un ancak 45 de biri kadardı. Anadolu'nun kalbinde verimsiz topraklarla çevrili olan Ankara'nın başkent olması kararı, Büyük Millet Meclisi'nin 13 Ekim 1923 tarihli oturumunda alındı. Bu karar, Genç Türkiye Cumhuriyeti'nin Anadolu'nun gelişmesi konusunda attığı ilk ciddi adımdır. Atatürk'ün Ankara'yı başkent olarak seçmesi, İstanbul'a kırgınlığından, siyasi ya da askeri nedenlerden kaynaklanabilir. Ancak, bu kararın ülkemizdeki bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılmasında, çok büyük bir payı olmuştur. Zira, Ankara, Anadolu'nun tam ortasında, idari merkez olmanın avantajıyla giderek kalabalıklaşırken, İstanbul'a yönelen göçe, sınırlı da olsa set çekmiştir. İstanbul olması halinde, Doğu Anadolu ile Batı Anadolu arasındaki gelişmişlik farkının yoğunluğu bugünkünün kat kat üstünde olacaktı⁴⁸.

Bu arada, 1927 ve 1929 yıllarında çıkarılan kanunlara dayanılarak devlete ait toprakların 711 bin hektarlık bir bölümü 1923-1934 yılları arasında topraksız ailelere dağıtılmıştı⁴⁹. 28 Mart 1927'de Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarıldı. Özel sektörün gelişmesine uygun bir ortam hazırlama amacına yönelik⁵⁰ olan bu konuda, yatırımların yöreler arasında dengeli dağılımına ilişkin herhangi bir maddeye yer verilmemiştir⁵¹.

1923-1933 yılları arasındaki "Kuruluş yılları"nda sayıları oldukça az olan yeni

⁴⁷ Yahya S. Tezel, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, Ankara, 1982, s.136.

⁴⁸ Dinler, *Bölgesel*, 191-192; DPT, *Türkiye'de Bölgesel Planlama Çalışmaları*, Nisan 19921, Ankara, 3.

⁴⁹ Acar, 29. Dağıtılan bu toprakların bir kısmı daha önce dağıtılanlara gibi mahalli eşraf ve ağalar tarafından yağmalanmıştır. Doğan Avcıoğlu, *Millî Kurtuluş Tarihi (1838'den 1995'e)*, İstanbul, 1974, s.178. Doğu Anadolu'nun feodal ve Aşiret yapısı için bak. Ahmet Özer, *Doğu Anadolu'da Aşiret Düzeni*, İstanbul, 1990, s. 37.

1923'ten 1943 yılına dek yaklaşık 1. Kanunla 731450, 2. Kanunla 3 milyon, 3. Kanunla 1 milyon dönüm olmak üzere 4,5 milyon dönümden fazla arazi (devlet meraları) dağıtılmıştır. Bu toprak dağıtımları, sorunu yurt ölçüsünde olmuyordu, daha çok o dönemin acele ihtiyaçlarının karşılanması ve özellikle kütle halinde gelen göçmenlerin iskan ve topraklandırılmalarını sağlamak için yapılan tesadüfi hareketler halinde kalıyordu. Suat Aksoy, *Türkiye'de Toprak Meselesi*, İstanbul, 1971, s. 59; Aktaran, Baysal, 456.

⁵⁰ Minibaş, 83; Mükerrer Hiç, *Türkiye Ekonomisi'nin Analizi, Başlıca Ekonomik Göstergeler*, İstanbul, 1980, s.5; Acar, 31.

Devletin elinde bulunan kıt sermaye imkanları alt yapının kredi mekanizmasının işlemlerini zaman zaman aksatmıştır. Bundan başka, girişimcilik, teknik bilgi ve yetiştirilmiş eleman azlığı olumsuz yönde sonuç doğmasına sebep olan diğer etkileri oluşturmuştur. Tuna, *Sanayileşme*, 64.

⁵¹ Dinler, *Bölgesel*, 192. Bununla beraber, Teşvik-i Sanayi Kanunu ile, yetersiz olan sinai kuruluşları daha çok Anadolu'ya yaymayı amaçladığı ifade edilmiştir. Erkal, *Az Gelişmişlik*, 59.

kurulan işletmeler, başta İstanbul olmak üzere, gelişmiş batı merkezlerini seçiyorlardı. Girişimcilerin nispi olarak daha fazla avantaj sağlayan batı bölgelerinde ortaya çıkması ya da yeni firmaların kuruluş yeri olarak bu yöreleri seçmeleri doğaldı. Zira, yolları bile hemen hemen hiç olmayan, pazarı bulunmayan Doğu Anadolu bölgesinde kurulacak işletmelerin yaşayabilme şansı yoktu. 1920 ile 1933 yılları arasındaki hükümet programlarına bakıldığında, *Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin sorunlarına genellikle yer verilmediğini, yer verilmesi halinde ise, demiryollarının Doğu vilayetlerine kadar yayılmasının gereğinden söz edildiği* saptanır.⁵²

1929'da başlayan Büyük Ekonomik Kriz Türkiye'yi de etkilemişti. Ülkenin liberal kapitalist ekonomi politikası ile kalkınmasının güçlüğü karşısında, "*Devletçilik*" ilkesi benimsendi⁵³. 1933-39 yılları arasında, beşer yıllık olmak üzere iki sanayi planı hazırlandı. 1934'de yürürlüğe giren 1. Beş Yıllık Sanayi Planı uygulandı ise de, bunu izleyen 2. Beş Yıllık Sanayi Planı 2. Dünya Savaşı'nın araya girmesiyle uygulanamadı. Demir-çelik, tekstil başta olmak üzere, bugün hala ayakta duran bir çok endüstriyel işletmelerin temelleri, bu dönemde atılmıştır⁵⁴.

⁵² 1927-30 yılları arasında İsmet İnönü'nün Başkanlığında kurulan Bakanlar Kurulu Programı'nda, demiryollarının Doğu Anadolu'ya kadar yayılmasının yararlarının neler olacağı şu şekilde belirtilmiştir:

"Efendiler, ana tedbirlerimiz, ne kadar esastır. Demiryolu uğrayan yerlerde fiyatlar ağırlaşmaz, yardımları, vasıtaları yetişmekte güçlük çekmedik. Malatya'da Elazığ'da bugünkü pahalı fiyatlar bir iki sene sonra normal fiyattan farklı olmayacaktır, Mesela Elazığ çok iyi mahsul aldığı zaman gönderip satamaz. Fena mahsul aldığı zaman getirip ucuz geçinemez. Geçen bu sıkıntı seneleri içinde her darlığa rağmen şimendifer inşasında ısrarlarımızın isabetini görmüş oluyoruz". Faik Kırbaşı, 1920-1972 Döneminde Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Hükümet Politikaları, DPT, Ankara, 1973, s.50-89.

Aynı şekilde, M. Kemal Atatürk, 1 Kasım 1928 tarihinde, B. M. Meclisi'nin üçüncü dönem ikinci toplantıya yılını açış konuşmasında Diyarbakır çevresinde yeni bir hattın açılacağını ifade etmiştir. Afet İnan, *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı* 1933, Ankara, 1972, s.106-107.

⁵³ Özel teşebbüsün teşvikini de içeren bir devletçilik rejimidir. Hiç, 6.

⁵⁴ İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı gerek mevzuları, gerekse icap ettirdiği sermaye ve memlekette uyandıracak sosyal ve ekonomik hareketler bakımından, birinci Beş Yıllık Sanayi Planından daha geniştir. Zira, bu plana göre teklif edilen teşebbüsler: Madencilik, Maden kömürü ocakları, mantıka elektrik santralleri, ev mabrukâtı sanayi ve ticareti, Toprak sanayi, Gıda maddeleri sanayi ve ticareti, Kinyas sanayi, Mihaniki sanayi ve Denizcilik olmak üzere 9 başlık altında toplanmıştır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planından yirmi kadar fabrika tesisi teklif edilmişken, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planından bu rakam yüze yaklaşmıştır. Geniş Bilgi için bak: Afet İnan, *Türkiye Cumhuriyeti'nin İkinci Sanayi Planı* 1936, Ankara, 1989, s. 5 vd.

İkinci Dünya Savaşı sonrası, 7 Mayıs 1945'te "*Öz Raporu*" adlı bir kalkınma planının eli alındığı bilinmektedir. Bu plan, 1930'larda beri hazırlanan sanayi planlarının en gelişmiş olanıdır.

Ayrıca, 1947 planı veya bu planı hazırlayan komisyon başkanı Kemal Süleyman Vaner'e atfen "*Vaner Planı*" diye adlandırılan "*1947 Türkiye Kalkınma Planı*" iktisadi faktörler öncelik vermektedir. Bu, planın hakim felsefesi daha önceki dönemlerde ele alınan mahalli mahiyetli tesisler şekli arz eden münferit fabrikalar kurmak yerine "*yurdun kül halinde kalkınmasını sağlayan mürekkep ve sentetik bir plana gidilmesini*" öngörüyordu. Orhan Türkoğlu, "*Doğu Anadolu'nun Sosyal Yapısı*", *Doğu Anadolu'nun (Sosyal, Kültürel ve İktisadi) Meseleleri Sempozyumu*, 13 -15 Mayıs 1985, Tunceli, 1986, s. 48.

Bugünkü plancılık anlayışından farklı olarak söz konusu sanayi planlarında sadece devlet tarafından kurulması amaçlanan endüstriyel işletmelerle ilgili yatırım projeleri yer alıyordu, bölgesel kalkınma ile ilgili yer verilmemiş olmakla birlikte, yatırımların yurt düzeyine yayılması öngörülmüştü⁵⁵.

Tablo 12 : Sınai İşletmelerin Coğrafi Dağılımının Seyri

	1927 *	%	1939 **	%
Marmara Bölgesi	19.170	29.6	581	51.0
İstanbul	8.634	45.0	341	58.7
Ege Bölgesi	11.550	17.9	232	20.0
İzmir	3.552	30.5	136	58.6
Orta Anadolu Bölgesi	10.220	15.8	83	8.0
Ankara	1.276	12.5	33	39.8
Karadeniz	7.947	12.3	73	6.0
Trabzon	691	8.7	18	24.7
Akdeniz Bölgesi	4.294	6.6	79	7.0
Adana	970	22.6	34	43.0
Doğu Anadolu Bölgesi	6.213	9.6	62	5.0
Erzurum	880	14.2	-	-
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	5.325	8.2	34	3.0
Gaziantep	2.016	37.9	15	44.1
Toplam	64.725	100.0	1.144	100.0

Kaynak: Nejdettin Serin, Türkiye'nin Sanayileşmesi, Ankara, 1963, s.147. * Rakamlar küçük işletmeleri kapsıyor. ** Rakamlara yalnız Sanayi Teşvik Kanunu kapsamına giren büyük işletmeleri de kapsıyor.

Görüldüğü gibi yayılma politikasıyla, yöreler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla, kıyı şeridinde göre daha yüksek maliyetli üretimi göze alarak, nispeten Anadolu'nun içlerine ve hatta Doğu Anadolu'ya doğru İktisadi Devlet Teşekkülleri'nin fabrikalarını yaymak amacı güdülmüyordu⁵⁶. Tablo 13'de, Birinci Beş Yıllık Sanayi

⁵⁵ "Yayıma politikası" denilen bu görüş C.H.P.'nin 1935 yılındaki kurultayında, kabul edilen 15. maddede şu şekilde belirtilmektedir:

"Endüstrinin memleketin bazı köşelerinde toplanması yerine - kurulmaları ekonomik de olmak şartıyla- genişlikle yayılmasını göz önünde tutarız".

CHP Programı, Ankara, 1935; Aktaran, Korkut Boratav, 100 Soruda Türkiye'de Devletçilik, İstanbul, 1974, s.189-190.

Ayrıca, M. Kemal Atatürk, 1 Kasım 1935 tarihinde, B. M. Meclisinin beşinci dönem birinci toplanma yılını açış konuşmasında:

"Türk Ülkesi içinde, köylere varıncaya kadar küçük büyük bütün şehirlerimizin, birer gençlik ve bayındırlık yöreni olması, önde tuttuğumuz amaçlardandır". İnönü, Devletçilik, 121.

⁵⁶ Yerel, ya da bölgesel tarımsal üretime ve doğal kaynaklara dayalı sınai üretim birimlerinin kurulması da Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı temel amaçlarından biridir. Kepenek, 92.

Birinci Beş Yıllık Sanayi Planında, esas politika olarak sanayi ülke düzeyine yayılması esas alınmakla, beraber bu dönemde sanayi yatırımları daha çok Batı ve Orta Anadolu'ya yayılabilmektedir. Bununla beraber bazı İktisadi Devlet Teşekkülleri Doğu Anadolu'da yatırımlar yapmışlardır. Ahmet Gökçen, "Doğu Anadolu'nun Sanayileşmesi", Doğu Anadolu'nun Meseleleri Simpozyumu, Mayıs 1985, Tunceli, s. 239.

Planında kurulması öngörülen sanayi tesislerinin İstanbul ve İzmir dışındaki illerimize dağılmış olduğu görülmektedir.

Kamuya ait tesislerin kuruluş yeri kararında, olumlu dışsal ekonomilerden yararlanmak için İstanbul ve İzmir tercih edilmemiş, bu gelişmiş merkezler dışındaki yörelerin geliştirilmesi amacıyla, tesislerin Anadolu'ya yayılması düşüncesi uygulamaya konulmuştu⁵⁷. Bu şekilde, yöreler arasında dengeli kalkınma için nispeten yüksek maliyetli üretimi kabullenmek, düşük maliyetli özel teşebbüs karşısında, devlet teşebbüslerini korumasız bırakabilecekti. Bu görüş, zamanın İktisat Bakanı Celal Bayar tarafında Mecliste dile getirilmiştir. Celal Bayar'ın en rasyonel kuruluş yeri şartlarından yararlanarak devlet işletmelerinden daha düşük maliyetle üretimi gerçekleştiren özel girişim işletmelerinin, kuruluş yerlerini saptanmasına, devletin müdahale etmesini savunduğu görülür. Kurulacak yeni özel sanayi tesislerinin kuruluş yerini devletçe sınırlandırılması ve en azından devlet işletmeleri için uygulanan ölçütlerin, bunlara da uygulanması isteniyordu⁵⁸. Böylece yayılma politikası, sadece devlet işletmeleri için değil, özel sektör işletmeleri için de uygulanacaktı. Ne var ki, yayılma politikası devlet işletmeleri için uygulandı ve Devletçilik yıllarında devlet yatırımları Batı Anadolu'dan başlanarak Orta Anadolu'ya doğru yayıldı. Sistemli bir şekilde olmasa bile bazı iktisadi devlet teşekküllerinin Doğu Anadolu'da fabrikalar kurdukları görülmektedir. Maalasef, Celal Bayar'ın ifade ettiği, özel teşebbüs için uygulanan kuruluş yeri sınırlaması başarılı olamadı. Özel teşebbüs, kendilerine gösterilen yerlerde kuruluşlarını gerçekleştiremediler ve başta İstanbul olmak üzere Marmara ve Ege Bölgesi'nin kıyı şeridinde "*kaplumbağa*" gibi sıralamayı yeğlediler.

⁵⁷ Fakat, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri bundan nasibini alamamıştır. İzgi, 20.

⁵⁸ 3003 Sayılı (1936) Kanunun Mecliste tartışılması sırasında, zamanın İktisat Bakanı Celal Bayar, kürsüde şunları söylüyordu:

"... Fabrikaların kuruluş şeraitini cereyanı tabiisine bırakırsak liberal sistemde olduğu gibi... hepsi milli değil şahsi menfaatlara en uygun şeraiti arayarak sahillerimizin kenarlarına yapışarak kaplumbağa gibi kalacaklardır... İç Anadolu'nun ihtiyaçlarını temin edecek tek bir fabrikamız olmayacaktır." Boratav, 253-254.

Tablo 13 : Birinci Beş Yıllık Sanayi Planında Kurulması Öngörülen

Sanayi Tesisleri ve Yöresel Dağılımı

Sanayi Adı	İl, İlçe	Sanayi Adı	İl, İlçe
1. Kimya Sanayi	Gemlik Zonguldak Isparta İzmit İzmit İzmit	4. Kağıt ve Selüloz Sanayi	İzmit
Suni ipek		5. Kükürt Sanayi	Keçiörlü
Semi kok		6. Süngercilik	Bodrum
Gülyağı		7. Mensucat Sanayi	Bakırköy, İst
Humuzu kibrit			Kayseri
Süper fonfat			Ereğli
Klor ve Süd kostik	Nazilli		
2. Toprak Sanayi	Kütahya Paşabahçe	Malatya	
Seramik		İğdir	
Cam ve Şişe	Zonguldak	8. Merinos	Bursa
3. Demir- Çelik Sanayi		9. Kendir	Kastamonu

Kaynak: İnan, Devletçilik, 14-15

Bu dönemde, Doğu Anadolu'nun kalkınması için, önemli bir tasarı Atatürk'ün, 1 Kasım 1937 tarihinde Büyük Millet Meclisi'nin açılışında belirttiği, Türkiye'de kültür merkezi görevi görecek İstanbul ve Ankara Üniversitelerinin yanında Doğu Bölgesi için *Van Gölü kıyısında da bir üniversite açılması konusundaki isteğidir*⁵⁹.

Tablo 14 : Bazı Kentlerin Büyüme İndeksi, 1950, 1960 (1940=100)

Kentler	1950	1960	Kentler	1950	1960	Kentler	1950	1960
İstanbul	118	185	Kayseri	125	195	Elazığ	115	237
Ankara	183	413	Diyarbakır	106	188	Maras	124	196
İzmir	124	161	Erzurum	112	189	Adapazarı	138	308
Adana	133	263	Samsun	118	235	Urfa	109	170
Bursa	134	198	Sivas	125	224	Kırıkkale	138	375
Eskişehir	148	252	Malatya	134	230	Karabük	143	461
Gaziantep	126	217	Kocaeli	124	252			
Konya	114	212	Mersin	121	228			

Kaynak: DİE, Toplumsal, 71.

CHP iktidarının son yıllarında (1949-1950'lerde), Doğu Anadolu'yu kalkındırmak için *özel bir bütçe* hazırlanmıştır. Ne var ki, Türkiye'deki çalışmalardan, uygulanmaya konulmadan, ülkenin doğusu ile batısı arasında ayırımı yapılamayacağı gerekçesiyle, vazgeçilmiş ve bölge kalkınmasında önemli adımlar atılamamıştır⁶⁰. Türkiye'de 1970

⁵⁹ Fehmi Yavuz, "Cumhuriyet Türkiye'sinde Şehir ve Köy" *İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferansı Heyeti*, İstanbul, 1964, s.55; Türkdoğan, *Sosyal Yapı*, 47; İnan, *Devletçilik*, 189; Erkal, *Az Gelişmişlik*, 60.

Atatürk'ün bu isteği, 1957 yılında Erzurum'da kurulan Atatürk Üniversitesi ile bir nebze yerine getirilmiştir. Daha sonra, 1982 yılında Van'da Yüzüncü yıl Üniversitesi kurulurken, Atatürk'ün vasiyeti, ölümünden 45 yıl sonra gerçekleştirilmiştir.

⁶⁰ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 60; Dinler, *Bölgesel*, 195.

nüfus sayımının sonuçlarına göre 100.000'den fazla nüfusa sahip olan şehirlerin 1940 = 100 kabul edilerek hesaplanan büyüme endeksine göre 1950 yılında şehirlerin büyüme indeksi tablo 14'de görülmektedir.

Tabloya göre, en hızlı gelişen üç şehir Karabük, Kırıkkale ve Ankara'dır. Bunlardan Karabük ve Kırıkkale ileri bir sanayileşmeye sahne olan kentlerdir. Ankara'nın ise başkent olmaktan öte bir özelliği yoktur. Sanayileşmenin belirgin olduğu metropolitan alanların dışındaki kentlerdeki yığılmalar köyden-kente yönelik bir göçün sonucudur. Kentler bu göçmenlere kısıtlı da olsa bir iş imkanı sağlamaktadır. Göç sonucu ortaya çıkan bu yığılmalarda gizli işsizlik yaygın bir görünümündedir. Bu gizli işsizliğe rağmen gelir düzeyi ve "*umutlar seti*"ni tatmin edecek araçların kırsal alanlara nispeten daha kolaylıkla sağlanması göçü hızlandıran dominant faktörlerden başta gelenidir.

Tablo 15 : İllerin Gelişme Düzeylerini Yansıtan İndeks

Kentler	İndeks	Kentler	İndeks	Kentler	İndeks	Kentler	İndeks
İstanbul	288	Manisa	77	<i>Erzincan</i>	57	Kırşehir	41
Ankara	178	Gaziantep	77	Bilecik	57	<i>Bitlis</i>	41
İzmir	164	Hatay	76	Denizli	57	Giresun	41
Kocaeli	136	Uşak	73	<i>Diyarbakır</i>	56	<i>Urfa</i>	40
Eskişehir	128	Tekirdağ	72	Bolu	55	Çankırı	39
Zonguldak	116	Kütahya	70	Trabzon	53	Tunceli	37
Adana	109	Antalya	68	Tokat	52	Ordu	35
Bursa	109	Amasya	66	<i>Kars</i>	52	Sinop	35
<i>Türkiye</i>	<i>100</i>	Edirne	66	<i>Siirt</i>	50	Maraş	30
<i>Elazığ</i>	93	Çanakkale	66	Muğla	49	Yozgat	29
İçel	93	Burdur	65	Kastamonu	48	<i>Ağrı</i>	29
Kayseri	85	<i>Malatya</i>	64	Sivas	47	<i>Mardin</i>	29
Aydın	84	Samsun	64	Nevşehir	46	Gümüşhane	28
Isparta	83	Rize	64	Afyon	45	<i>Muş</i>	27
Sakarya	83	Artvin	61	Niğde	45	<i>Hakkari</i>	26
Balıkesir	79	<i>Erzurum</i>	58	Çorum	42	<i>Bingöl</i>	25
Kırklareli	78	Konya	58	<i>Van</i>	41	<i>Adıyaman</i>	19

Kaynak: DİE, Toplumsal, 73-74.

Gelişme düzeyi üzerine düzenlenmiş indeksten şu yargıları ileri sürmek mümkündür: Türkiye'de İstanbul-Kocaeli-Bursa üçgeni gelişme düzeyi bakımından diğer yörelere oranla çok yüksek bir noktaya erişmiştir. Bu bölgedeki sanayi yatırımlarının hızlı bir biçimde artması, bölgenin diğer yörelerle olan farklılığını daha da büyütmektedir. İstanbul-Kocaeli-Bursa üçgeni 2000'ler Türkiye'sinin en büyük ve yoğun metropoliten yöresi olmak durumundadır. Yine, İzmir ve çevresi ile Mersin-Adana-İskenderun çizgisi de diğer iki metropoliten alan olma niteliğine sahiptir. Bu iki bölge de sanayi yatırımları ve bunları çevreleyen diğer kesimlere ilişkin iş yerleriyle iktisadi ve toplumsal gelişme

yolunda Türkiye'nin diğer yörelerine oranla daha avantajlı bir görünüm içerisindeyler. Bu arada Zonguldak-Ereğli çevresi de sanayi bölgesi olma yolunda hayli ilerlemiş durumdadır. Diğer iller içerisinde *Batı Anadolu* illeri, metropoliten alanlara daha yakın oluşları ve gelişme imkanlarının (altyapı ve benzeri kuruluşlar açısından) bulunması nedeniyle daha bir üst gelişme düzeyine sahiptir. Bu dönemde, *Doğu ve Güneydoğu Anadolu illeri Türkiye'nin en az gelişmiş illeri oldukları ve kalkınmaları için yeteri kadar çaba harcanmadığı belirlenebilir*.⁶¹

1950'lere gelindiğinde -yukarıdaki hükümler ışığında- *"Türkiye'nin bölgeleri için bölgesel farklılığı devam etmekte ve hatta artmaktadır. Kısaca, 1927 ile 1950 arasında, Batı'da ekonomik gelişme hızlanırken, Doğu'da henüz bir hareket yoktur"*.⁶²

1.2.2.2 - 1950-1960 Yılları arası Dönem (Liberal Dönem)

Demokrat Parti'nin iktidar olduğu 1950-60 arasındaki 10 yıllık dönemde, geri kalmış yörelerin kalkındırılması için özel bir çaba yada görüşün ortaya atılmadığı saptanır⁶³. Sadece Adnan Menderes'in başkanlığında 1951 yılında oluşturulan hükümetin programında, Doğu Anadolu ile ilgili olarak, köy okulları inşaatına Doğu illerine ve bu iller kadar geri kalmış diğer illerin ihtiyaçlarının ön planda tutulacağına ve Doğu'da bir üniversitenin temelin atılacağına yer verilmiştir⁶⁴.

Liberal bir politika izlenen bu dönemde⁶⁵, halka satılacağı belirten iktisadi Devlet

⁶¹ DİE, *Toplumsal*, 73-75.; Aksöz, 123; Ruşen Keleş, *"Şehirleşme Politikamız ve Doğu Anadolu Bölgesi", Doğu Anadolu Kalkındırma Sorunları Semineri I*, Ankara, 1967, s. 250.

⁶² Bu durumu, o dönemlerin Türkiye'sini inceleyen yabancı uzmanlar net bir şekilde ortaya koymuşlardır. *"Ülke ekonomisinin dengesizliği barizdir. Ülkenin bazı kısımları modern endüstri toplumlarının bir çok özelliklerine sahip bulunduğu halde, diğer bazı kısımlar hemen hemen bundan 500 yıl evvelki kadar ilkel bir manzara arz etmektedir"*. Tokgöz, 51;

⁶³ Keleş, *Şehirleşme*, 250.

⁶⁴ 9.3.1951'de Adnan Menderes'in başkanlığında kurulan Bakanlar Kurulu programında Doğu Anadolu'ya ilişkin olarak şu hükümlere yer verilmektedir: *"Köy okullarının inşaatında Doğu illeri ile bu iller kadar geri kalmış illerin ihtiyaçları ön planda tutulacak ve köylü vatandaşlarımızı mükellefiyete tabi tutan mevzuat kaldırılacaktır... Doğu'da bir üniversitenin temeli atılacaktır. Umumi terbiyemizde milli ve insani hedefleri gözden kaçırmadan ilmi ve pedagojik esaslara göre karakter, şahsiyet ve maneviyat gelişmesine ehemmiyet vereceğiz"*. Kırbışlı, 111.

⁶⁵ 1950 iktidara gelen Demokrat Parti, Halk Partisi Hükümetinin iktisadi politikasını şiddetle eleştirmişti. Bu politikanın bürokratik ve tekelci olduğunu, lüzumsuz müdahaleler ile ekonomiyi felce uğrattığını ileri sürmüş, devlete ait fabrikaları tedricen özel sektöre devrini öngörmüş, devlet işletmeciliği ancak kamu hizmeti niteliğindeki alanlarda ve özel sektörün yatırım yapmadığı ve yapmak istemediği alanlarda uygulanması, devlet işletmelerinin kurulmaması ve kurulmuş olanların özel kesime devredilmesini, özel sektörün maksimum ölçüde teşvik edilmesi gerektiğini savunmuştur. Dura, 33; Nazif Kuyucuklu, *Türk İktisadi*, İstanbul, 1986, 197; Tuna, *Sanayileşme*, 69.

Teşekkülleri'ne⁶⁶ ait fabrikaların satışından vazgeçildiği gibi, daha önce benimsenen "*yayıma politikası*"na sistematik bir tarzda devam edilmiştir. Böylece Anadolu'da yeni fabrikalar kurulurken, bu fabrikalar Doğu Anadolu'ya kadar kaydırılmıştır. Kamu İktisadi Kuruluşları'na ait fabrikalarının kuruluş yerinin seçiminde, ekonomik ve sosyal nedenlerinin ötesinde, politik çıkarlar etken olmuştur. Bu dönemde ortaya atılan "*her ile bir fabrika*" sloganı ile, verimlilik hesaplarına bakılmaksızın, fabrikaların yurt düzeyine yayılmasında, politik tercihler etkin olmuştur⁶⁷. Demokrat Parti döneminde, Türkiye'nin daha önce deneyimi olmasına rağmen bölgesel ve hatta ulusal düzeyde, ekonomik planlamaya iltifat edilmemiştir. Bu plansızlık politikasını Adnan Menderes, "*planımız bütçemizdir*" şeklinde ifade etmiştir⁶⁸.

Bununla beraber, İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda bölge planı yapılması gereği özellikle şehir plancıları tarafından zaman zaman ileri sürülmüş, 1953 yılından itibaren Siyasal Bilgiler Fakültesi Şehircilik Enstitüsü ve İstanbul Teknik Üniversitesinde bölge planlaması konusu çeşitli vesilelerle ele alındığı halde bu konuya gereken önem verilmemiştir. 1957 yılında ise Bayındırlık Bakanlığına bağlı Yapı ve İmar İşleri Reisliğinde *Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü*'nün kurulduğu görülmektedir. Ancak, bu kuruluş kendisine bölge planlama fonksiyonlarının dışında görevler verildiği için bu konuda başarılı olamamıştır⁶⁹.

Ayrıca, 9 Mayıs 1958 tarihinden kabul edilen Kanunla, "*bölge imar planları*

⁶⁶ Mayıs 1950 tarihinde seçimleri kazanan DP'nin 29 Mayıs 1950'de okunan ilk hükümet programında, parti programındaki ana prensiplere uygun olarak " ... bundan böyle amme hizmeti karakterini haiz olmayan sahalarda işletmeciliği girilmeceği gibi, muhtelif sebepler altında kurulmuş olan işletmeleri, amme hizmeti gören ve sanayi taalluk edenler hariç, muayyen bir plan dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususu teşebbüse devretmeye çalışacağı" vad olunmaktadır. Memduh Yaşa, *İktisadi Meselelerimiz*, İstanbul, 1966, 40-47.

DP Hükümetleri, bu görüş ve vadeleri istikametinde hemen harekete geçmişlerdir. Devlet elinde kalmasında zaruret görmedikleri devlet işletmelerinin özel teşebbüse devredebilmek için 1955 yılına kadar iki tane de kanun projesi hazırlamıştır. Ne var ki, bu projeler meclise bile verilmediği gibi, bu dönemde - katı bir devletçilik politikası takip etmemek ve hususi teşebbüsü çeşitli tedbirler ile teşvik edip geliştirmek ile beraber - iktisadi devlet teşekküllerine pek çok yenileri katılmıştır.

Bu dönemde, önemli noktalardan biri; ilk defa bir işletmeler Bakanlığı'nın kurulması ve KİT'lerin büyük bir kısmının tek bir idare altında ve müşterek prensiplere göre yönetmek maksadıyla, bu bakanlığa bağlanmasıdır. Ancak, bu bakanlığın ömrü de uzun olmamış, bir kaç yıl yaşadıktan sonra kaldırılmış, bu bakanlıkta toplanmış olan kuruluşlar yeniden müteaddit bakanlıklara bağlanmıştır. Akbank, 639-640.

⁶⁷ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 60. Haluk Cillov, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, 1972, s. 141

⁶⁸ Dinler, *Bölgesel*, 195; Bu devrenin önemli bir özelliği de, iktisadi planlamaya iktisadi kalkınmada hiç yer verilmemesidir. İktidarın başı bunu "*planımız plansızlıktır*" diye ifade ediyordu. Reşat Aktın, *Türk İktisadi*, 1972, İstanbul, s.59-60;

⁶⁹ DPT, *Türkiye'de Bölgesel Planlama Çalışmaları*, 3-4.

hazırlamak..." "yurdun imar bölgelerini tesbit etmek, bunların imar planlarını yapmak..." görevlerini yerine getirmek amacıyla İmar ve İskan Bakanlığı kuruldu. Bu bakanlığını kurulmasıyla bölge planlama faaliyetleri de İmar ve İskan Bakanlığına intikal etmiş ve evvelce Bayındırlık Bakanlığı Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü çalışan elemanlar İmar ve İskan Bakanlığı içindeki Bölge planlama Fen Kurulu Müdürlüğünün çekirdeğini teşkil etmiştir. Bu arada, 1958 OECD tarafından Türkiye'de ilk defa bölge projesinin *Köyceğiz* için yapılmaya başlandığı görülür. 1960 yılında ise, söz konusu müdürlük, Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü içerisinde Bölge Planlama Dairesi Başkanlığına dönüştürülmüştür⁷⁰.

Görüldüğü gibi, ülkemizde, ulusal kalkınma planlarının hızlandırılmasından önce, özel bölgesel sorunların halli için, bölgesel planlama başlatılmıştır⁷¹.

⁷⁰ İlk yıllar, yeni bir konu olan bölge planlamanın tanımlanması ve eleman yetiştirilmesiyle geçmiş ve örnek çalışma olarak merkezde Zonguldak Projesi; ağır sanayi ve diğer faaliyetlerin geliştirilmesi ile ilgili olarak bölge gelişme ve yerleşme düzeni için teklifler getirme, İstanbul'da ise Marmara Projesi, Genellikle hızlı şehirleşmenin meydana getirdiği sorunları araştırma ve şehir planlama örgütlerine yön verme amaçları ile ele alınmıştır. Bu çalışmalara OECD ve Birleşmiş Milletlerden sağlanan uzmanlar iştirak etmiş, ayrıca eleman yetiştirilmesi için burs sağlanmıştır.

1963 yılında Bölge Planlama Dairesinin İstanbul'dan sonra ikinci olarak Adana'da taşra teşkilatı kurduğu, DPT ile birlikte ve AİD'nin müşavirliği sağlanarak Çukurova Bölge Planlama çok yönlü bir gelişme kavramı içinde ele alındığı görülmektedir.

3.ncü taşra teşkilatı, FAO ve DPT başlanan Antalya Bölge Planlama projesine söz konusu proje müdürlüğünün talebi üzerine, 1964'de Bölge Planlama Dairesinin arazi kullanış Planlaması yönünden çalışmalara katılmasıyla gerçekleşmiştir.

⁷¹ 1965 yılı içerisinde Elazığ'da Doğu ve Güneydoğu Anadolu Projesi ile ilgili olarak, Bölge Planlama Dairesinin diğer taşra teşkilatlarına oranla daha ufak bir teşkilat, bir irtibat bürosu kavramı içerisinde kurulmuş ve genellikle Elazığ-Keban Alt-bölgesi ile ilgili olarak çalışmalar katılmıştır.

1965'de merkezde Orta Anadolu, 1968 yılı içinde de Ege ve Karadeniz Bölge Planlama projeleri ele alınmıştır. Böylece Bölge Planlama Dairesinin kuruluşunda bu yana, Türkiye'nin bütününü kaplayan 8 Bölge Planlama projesi ele alınmış bunlardan 4'ü Marmara, Zonguldak, Çukurova, Antalya projeleri tamamlanmıştır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu, İç Anadolu, Ege ve Kuzeydoğu Anadolu bölge planlama projelerinde bölge ve alt-bölgeler seviyesinde çalışmalar ise devam etmiştir.

1970-1972 yılları arasında ülkenin tümünü kapsayan "*Bölgesel gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Düzeni*" çalışmaları yapılmış ve yayımlanmıştır. 1972'den itibaren söz konusu daire bölge çapında planlama çalışmalarına daha çok metropoliten planlama yaklaşımı içinde devam etmiştir. Zira 1973 yılında yürürlüğe giren 3. BYKP'nda bölge planlama çalışmalarına yer verilmemiştir. 1983 yılında ise, İmar ve İskan Bakanlığı ile Bayındırlık Bakanlığı'nın birleştirilmesiyle bölge planlamasıyla doğrudan ilişkili çalışmalar durdurulmuştur. 1985'de çıkartılan İmar Kanunu ile bölge planlarının yapımı veya yaptırılması görevi DPT'ye bırakılmış bulunmaktadır. DPT, *Türkiye'de Bölgesel Planlama*, 4-6.

Tablo 16 : Sınai İşletmelerin Coğrafi Dağılımının Seyri

	1955	%	1960	%	Devlet Ait	%
Marmara Bölgesi	1.961	47.8	2.561	47.2	61	27.0
İstanbul	1.184	60.4	1.665	64.3	32	55.5
Ege Bölgesi	812	19.8	1.078	19.6	15	6.8
İzmir	450	55.7	652	60.6	30	60.6
Orta Anadolu Böl.	488	10.9	676	12.3	49	22.4
Ankara	186	41.5	282	41.7	30	61.2
Karadeniz	280	6.8	337	6.2	44	20.1
Trabzon	51	18.2	48	14.2	4	9.9
Akdeniz Bölgesi	288	7.0	384	7.0	9	4.1
Adana	159	55.2	226	58.9	5	55.6
Doğu Anadolu Böl.	157	3.8	210	3.8	14	6.4
Erzurum	32	20.4	47	22.4	2	14.3
Güneydoğu Anadolu	159	3.9	205	3.8	9	4.1
Gaziantep	59	37.1	71	34.6	-	-
Öteki Kentler	5	-	4	-	18	8.2
Toplam	4.106	100.0	5.503	100.0	201	91.3

Kaynak: Serin, 147.

Kısaca özetlenirse, 1950-60 arasındaki dönemde, plan fikrinden oldukça uzaklaşmış, ülkenin nispeten geri kalmış bölgelerini kalkındırmak için özel bir çaba harcanmamıştır. 1960 yılında, Doğu ve Güney Doğu Anadolu'daki Kamu İktisadi Teşekkülleri'ne ait işletmeler, ülkedeki kamuya ait işletmelerinin %10'unu oluştururken, aynı dönemde özel sektörde dahil olmak üzere ülkedeki tüm işletmelerin ancak %7.6'sının bu iki bölgede bulunduğu görülmektedir (tablo 16). Öte yandan, özel sektör dışsal ekonomilerin olduğu İstanbul ve İzmir'de toplanmaya devam etmiştir. Özel sektöre ait işletmelerin %66.8'inin, Marmara ve Ege bölgesinde yoğunlaştığı görülmektedir. Tablo 16'nın tetkikinden, özel sektöre ait işletmelerin, İstanbul ve İzmir başta olmak üzere Batı Anadolu'da yerleşmeleri yeğlemelerine karşın, kamuya ait işletmelerinin yurt düzeyine yayıldığı gerçeği ortaya çıkmaktadır. Ne var ki, bu dönemde kurulan kamu sektörüne ait işletmelerinin kuruluş yerlerinin seçiminde politik nedenler ön plandan tutulduğundan, bir çok işletmenin yer seçimi hatalı yapılmış ve bunlar ekonomiye yük olmuştur.

1.2.2.3 1960 Sonrası Planlı Dönem

1950-60 yılları arasında iktidar olan Demokrat Parti döneminde ekonomik gelişmeye yön vermek amacıyla hiç bir planlama çalışması yapılmamıştı. 1960'ı izleyen yıllarda, özellikle 1950-60 dönemine tepki olarak gelen hükümetler, ekonomik gelişmeye Beş Yıllık Kalkınma Planları ile yön vermeyi benimsediler ve bu amaçla 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı kuruldu. 1963 yılından itibaren de beş yıllık

kalkınma planları⁷² uygulanmasına başlandı⁷³.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan başlayarak, hazırlanan altı, beş yıllık plan içinde, geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi ve dolayısıyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya ilişkin politikalar farklı ağırlıkta yer almıştır. Bu nedenle, her plan ayrı, bölgesel planlanma yaklaşımı yönünden ele alıp değerlendirilecektir.

1 2 2 3 1 I. BYKP (1963-1967)

I. BYKB'de "Bölge Planlaması ve Kalkınması" ana başlığı altında, bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmaya yönelik politikanın esasları üç grupta toplanmıştır. Bunlar, "bölge planlamasının ana ilkeleri ve metot", "mevcut durum" ve "teşkilat, sorunlar ve tedbirler"dir⁷⁴. Bu başlıklar altında nelerin öngörüldüğü kısaca özetlenecektir.

Ana İlkeler ve Metod

Sektörel olarak hazırlanmış olan kalkınma planının, faaliyetlerin bölgelere dağılışı yönünden yapılacak incelenmelerle tamamlanması öngörülmektedir. Bunun içinde çok amaçlı bölgesel planlamanın yapılmasının uygun olacağı ve bu şekilde hazırlanacak planın, "kalkınmanın bölgeler arası dengesizlikleri önleyici bir yönde olmasını, aşırı şehirleşme ve nüfus problemlerinin çözülmesini, kamu hizmetlerinin gelir dağılışını düzeltici şekilde dağıtılmasını, potansiyel kaynakları olan bölgelerin düzenli bir şekilde

⁷² İktisadi hayatı oluşturan kamu ve özel sektörün, birbirinden bağımsız bir şekilde iktisadi faaliyette bulunması ne kadar başarılı olursa olsun, aralarındaki koordine eksikliği yüzünden ekonomik kalkınmaya yarar yerine ek yük getirecektir. Böylece, ekonomik kalkınma, sürecinde karşılaşılan güçlükler bağımsız olarak değil, bir plan çerçevesinde yürütülmesi gereklidir. Zira, ekonomik kalkınma için plancılık bir zorunluluktur. Sadun Aren, *İstihdam, Para ve İktisadi Politika*, Ankara, 1981, s. 247.

⁷³ 1960 sonrasında plana bağlı kalkınma modeli benimsenmiş ve beş yıllık kalkınma planları ile planlama iktisadi hayatımıza girmiştir.

Kamu kesimi için zorunlu ve özel sektör için yol gösterici niteliğe sahip olarak tanımlanan ve öylece tanıtılan kalkınma planlarımız, her iki hedefe de tam ulaşamamıştır. Planlamanın kamu kesimi için zorunlu olabilmesi için plana tam uyulması, yol gösterici olabilmesi içinde bütün ekonomiyi (özel ve kamu kesimleri ile) kapsayan boyutlara sahip olması gerekirdi.

Ayrıca, kalkınma planlarımız hükümetlerin ne yapmayı istedikleri, bunu nasıl, hangi araçlarla yapacaklarını açık ve güvenilir biçimde açıklayan bir doküman olması da temenni edilirdi. Bu yoldan plan, özel kesim için verici açıklayıcı bir etkiyi sahip olabilirdi; Bu da gerçekleşmemiştir.

1963 sonrasında hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarımızın çağdaş gelişmelere ayak uyduran bir bilimsellik düzeyine, moderu planlama yöntem ve tekniklerine sahip olamadığı da ifade edilebilir. Ahmet Kılıçbay, *Değişen Dünyada Türk Ekonomisi*, İstanbul, 1993, s.57-58.

⁷⁴ DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-67*, Ankara, Ocak 1963, s. 471-476.

gelişmesini⁷⁵ sağlayacağı belirtilmektedir.

Bölge planlamasının hedefleri üç başlık altında toplanmıştır⁷⁶.

i. *Nüfusu, kaynaklar ve ekonomik çalışmalarla orantılı olarak dağıtarak daha dengeli bir gelir dağılışı sağlamak üzere, yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımında bölgeler arasında dengeli kalkınmanın esaslarını göz önünde bulundurmak;*

ii. *En yüksek ekonomik ve sosyal üretkenliğin elde edileceği büyüme noktalarına kaynakların öncelikle ve geniş ölçüde ayrılması yoluyla genel verimlilik derecesini yükseltmek;*

iii. *Bölgelerarası dengesizlikleri giderek ve geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmasını sağlamak.*

Görüldüğü gibi, I.BYKP'nunda, bölgesel planlamanın hedefleri olarak, nüfusun ve faaliyetlerin bölgeler arasında dengeli dağılması ve bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması için geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınması öngörülmektedir. Bunun için de, geri kalmış bölgeler bünyesinde kalkınma kutuplarının (planda büyüme noktaları denilmektedir) oluşturulmasının uygun olacağı belirtilmektedir⁷⁷.

Bu planlama yaklaşımının neler olduğunu belirttikten sonra, Türkiye'deki bölgelerin üç grup oluşturduğundan söz edilmektedir:

Potansiyel Gelişme Bölgeleri: Potansiyel gelişme imkanlarına sahip bölgeler saptanarak, bu bölgeler⁷⁸, bölgesel kalkınmanın hareket noktası olacaktır. Bu bölgelerin öncelikle gelişmesi için, ulusal kalkınma planı ile uyumlu bir yatırım programı hazırlanacak ve bölge programına konulacaktır.

Geri kalmış bölgeler: Ekonomik ve sosyal bakımdan geri kalmış olan bölgelere, kamu hizmetlerinin dağıtılmasında, eşitlik ilkesine göre öncelik verilecektir. Verimlilikten en az fedakarlık ilkesine yer verilerek, geri kalmış olan bölgelerdeki umutlandırııcı kesimler seçilerek, ülkenin başka bölgeleriyle de kıyaslanarak, bu kesimlere

⁷⁵ DPT, *Türkiye'de Bölgesel Planlama Çalışmaları*, 8; İsbir, 166.

⁷⁶ DPT, I. BYKP, 471-472; Sabahattin Zaim, *"Türkiye'de Bölge Planlama Tatbikatı"*, *Türkiye'de İktisadi Gelişme Mecmualeri*, C. I. İstanbul, 1971, s.175; Dinler, *Bölgesel*, 197-198; DPT, *Türkiye'de Bölgesel Gelişme Çalışmaları*, 8-9.

⁷⁷ Bölge planlama politikasına, iki açıdan bakılabileceği belirtilmektedir. *Birincisi*, sektörel olarak hazırlanan kalkınma planlarının bölge hedefleri ve faktörleri göz önünde tutan bir görüşle tamamlamasını sağlamaktır. *İkincisi* ise, tüm bölgeleri kapsayan, ayrıntılı çalışmalara dayanan planlama şeklidir.

⁷⁸ Planda, potansiyel gelişme bölgeleriyle, hangi bölgelerin anlatılmak istendiği açıkça belirtilmemiştir. Ancak, bu bölgelerin *"geliştirilmesi gereken"* ve *"tespit edilmiş bir üstünlüğü"* olan bölgeler olduğu ifade edilmektedir. İsbir, 167.; Aksöz, 125-127.

öncelikle yatırım yapılacaktır.

Büyük kent bölgeleri (Metropoliten Bölge): Bölge planlamasının bir başka yönünün de nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin aşırı derecede yoğunlaşması sonucu, önemli sorunları ortaya çıkmış olan büyük kent bölgeleri ile ilgili politikadır. Bu bölgelerdeki büyük kentlerin daha da büyümesini önlemek için, bu bölgeler bünyesinde yeni çekim ve büyüme merkezleri ve sanayiler oluşturularak, nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin dengeli bir şekilde dağılımının gerçekleşmesini sağlayacak araçların araştırılması öngörülmektedir.

Görüldüğü gibi, I.BYKP'ında, ülkemizdeki bölgelerin üç grupta toplanması uygun görülmüştür. Gelişmiş metropoliten bölgelerin sorunları yeni merkezler oluşturularak azaltılırken, potansiyel gelişme bölgelerinde gelişmenin hızlanması için bazı sektörler seçilecek ve yatırımlar bu bölgelerde yoğunlaşacaktır. Öte yandan, kamu hizmetlerinin dağıtılmasında eşitlik ilkesi doğrultusunda, geri kalmış bölgelere de öncelik verilecektir. Bir bölgenin, bu üç bölge tipinden hangisine gireceği konusunda ise, kesin bir sınırlama olmayacağı belirtilmektedir. Bir bölge için, bu kıstaslardan birden çoğu uygulanabilecektir.

Durum

I.BYKP'nında durum alt başlığı altında, merkezde ve bölgelerde yapılmış ve yapılmakta olan çalışmalara yer verilmektedir. Merkezdeki çalışmaların en önemlisi olarak, bölgelerarası gelişmişlik farklarını saptamak için indeksleme çalışmalarının yapılacağı belirtilmektedir. Bu amaçla, iller düzeyinde sosyo-ekonomik ölçütlerin gözönüne alınmasıyla, indeksleme çalışmasının yapıldığı ve illerin gelişmişlik indekslerine göre gruplaştırılarak belirli gelişme düzeyindeki bölgelerin saptandığından söz edilmektedir.

Yapılan bu bölgesel sıralama göz önüne alınarak, alt-yapı yatırımlarının yapılmasında, saptanan öncelik sıralamasına uyulacaktır. Bölgelerde yapılan ve yapılacak çalışmaların, dört bölgeyi esas aldığı belirtilmektedir. Bunların geri kalmış bir büyük bölge olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi, potansiyel bir gelişme bölgesi olan Antalya Bölgesi, büyük şehir bölgesi olarak Doğu Marmara Bölgesi ve sanayi tasarısının gerçekleştiği, Zonguldak Bölgesi olduğu belirtilmektedir.

Örgüt Sorunları ve Önlemler

I.BYKP'nında, bölgelerarasındaki dengeli gelişmeyi sağlamak amacına yönelik örgüt üzerinde geniş ölçüde durulmuştur. Varılacak en son amaç olarak, her bölgede araştırma takımları kurmak olduğu belirtilerek, illerde genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulamasını yapabilmek için, gerekli idari örgütlemeyi sağlama gereği belirtilmiştir.

I.BYKP'nda üzerinde durulan önemli bir nokta da bölge planları ile milli planlar arasındaki ilişkidir. Buna göre milli planlarla, bölge planları arasında, "*fonksiyonlar*" yanında "*uygulama*" açısından da büyük bir bağ vardır. Gerçekten de milli düzeyde hazırlanan plan ve programların bölge düzeyinde uygulaması sırasında hazırlanan plan ve bölge düzeyinde uygulaması sırasında uygulayıcılar arasındaki koordinasyon sağlama görevi bölge planlarına düşer⁷⁹.

Ayrıca, I.BYKP.'nında geri kalmış bölgelerin kalkınmasında, özel kesimin rolünü arttırmak ve bu bölgelerde özel kesimin faaliyetini desteklemek gayesiyle geri kalmış bölgelere vergi kolaylıkları sağlanacağından söz edilmektedir.

Uygulama

Birinci Beş Yıllık Plan döneminde, nispi olarak geri kalmış yörelere özel sektörün yatırım yapmasını teşvik amacıyla, 19 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı kanun ve 193 sayılı Gelir Vergisi kanununda bir değişiklik yapılarak, "*yatırım indirimi*" uygulaması getirilmiştir⁸⁰.

Bu plan döneminde, ulusal kalkınma planı yanında, bölgesel planlama çalışmaları sürdürülmüş, Doğu Marmara Bölgesinde sanayinin Antalya Bölgesinde tarımın ve turizmin, Çukurova Bölgesinde tarımın ve sanayinin, Zonguldak Bölgesinde sanayinin gelişmesini hedeflenen çalışmalar yapılmıştır.

Böylece "*I.BYKP çok yönlü bölge planlama kavramını getirmiş, ancak bölge*

⁷⁹ Zira, bölge planlamasının genelde iki yönü vardır. *İktisadi ve sosyal planlama cephesi ve fiziki planlama yönü. Bölge planlamasının iktisadi ve sosyal alandaki çalışmaları genellikle milli planlamaya malzeme sağlayıcı mahiyettedir. Fiziki planlama çalışmaları ise daha ziyade milli planlamanın uygulamasını kolaylaştırıcı faydalar sağlar.* Zaim, 175; İsbir, 167

⁸⁰ Söz konusu kanunla yapılan değişiklikle, geri kalmış bölgelerde yatırım yapacaklara % 50 vergi indirimi, bölge kalkınması amacına yönelik yatırımlara da % 40 indirim tanınmıştır. Erkal, *Az Gelişmişlik*, 60-61.

planlama politikasının hedeflerini, içeriğini ve araçların tespitinde başarıya ulaşamamıştır. Getirmiş olduğu amaçlarda bu nedenlerle operasyonel olamamıştır. I.BYKP'nda hızlı büyüme ve büyümenin optimize edilmesi konusu ekonominin mekansal entegrasyonundan ağır basmıştır”⁸¹

Bu dönemin en önemli noktalarından biri de, 1965 yılında, S. DEMİREL Hükümeti Programında Doğu Anadolu Bölgesine çok ayrıntılı bir şekilde yer verilmiş olmasıdır. Bu bölgede yapılacak işler teferruatlı bir şekilde şöyle izah edilir⁸²:

İkinci Beş Yıllık Planımıza dengeli kalkınmanın bir icabı olan bu tedbirler büyük bir ağırlık verilmiştir. Plan hedeflerinden ve Doğu bölgemizin özelliğine verdiğimiz önemden aldığımız ilhamla kararlaştırılan tedbirlerimiz aşağıda sıralanmıştır:

- Eğitim tesisleri çoğaltılmasına devam edilecektir. Atatürk Üniversitesi tamamlanmasına gayret edilecek ve kurulmasına başlanılan Diyarbakır Üniversitesinin bir an önce tamamlanması için gereken gayretler gösterilecektir. Yatılı bölge okullarının sayısı arttırılacaktır. Tarım, hayvancılık ve orman okulları ikmal edilecek ve sayıları arttırılacaktır. Bölgede yeniden teknik okullar ve yüksek okullar açılacaktır.

- Bölge ulaşım imkanları süratli geliştirilecek, anayol şebekesi tamamlanacaktır. Hava meydanlarına yenileri eklenecektir. Transit ulaşım imkanları arttırılacaktır.

⁸¹ Gerçekten, I.BYKP her ne kadar bölge kalkınmasında ele alınacak planlamanın çerçevesini çizmişse de koyduğu amaçlar operasyonel olamamıştır. Bunun nedenlerini şöyle sıralamak mümkündür:

Getirilen bazı kavramların açık olmaması: Örneğin plan'ın çok fazla üzerinde durduğu "dengeli bölge kalkınması" kavramı muğlak bir kavram olarak ele alınmıştır. Plan, bilinen denge kavramlarının hangisinden bahsetmektedir? Örneğin, bölgelerin aynı aynı hızla kalkınması mıdır? Yoksa, bütün bölgelerdeki mutlak büyüme paylarını aynı olması mıdır?

Plan, bölgelerarası dengeden bahsetmekte, ama herhangi bir tek bölgede yatırımların optimize edilmesi için gerekli mekan organizasyonu stratejisinin getirmemektedir.

Plan, planlama birimi büyüklüğü hakkında açık bir fikir vermemektedir. Bu durumda bir tek il bölge planlamanın konusu olabileceği gibi bir kaç il de bir bölge planlamanın konusu olabilir. Oysa, farklı ölçekli planlamaların sonuçları da farklı olacaktır.

DPT'nin kuruluşu ile bölge planlarını kimin hazırlayacağı konusu da bir sorun haline gelmiştir. Bilindiği gibi, 91 sayılı kuruluş kanunu bölge planlama hazırlama görevini İktisadi Planlama Dairesine vermiştir. Buna karşılık, DPT'nin yayınlarında bu görev Sosyal Planlama Dairesi görevleri içinde imiş gibi gösterilmiştir. Nitekim bölge planlaması bu dairenin sorumluluğu altında yürütülmeye başlanmıştır. Ayrıca, I.BYKP'da bölge planlamasından esas sorumlu teşkilatın DPT'i olduğu ve çalışmaların bu teşkilatın sorumluluğu altında İmar İskan Bakanlığı ile işbirliği halinde yürütüleceği öngörülmektedir.

Planın bölge planlama metod, politika ve stratejisini açıkça ortaya koymaması, ne tip bir bölge planı düşünüldüğünün açık olmaması yüzünden bölge planları farklı metodlarla yapılmış, bu planlar tutarlı olamamış ve dolayısıyla kalkınma planına entegrasyonu zorlaştırmıştır. Böylece, DPT'i ile hazırlanan bölge planları arasındaki fonksiyonel ilişkiler resmi bir kimlik kazanamamıştır. DPT, *Türkiye'de Bölgesel Planlama çalışmaları*, 8 -12.

⁸² TBMM, Tutanak Dergisi, Bestami Yalçın, 1920 - 1991 Hükümet Programları ve Türkiye Ekonomisine Etkileri, İstanbul, 1992, s. 118-121.

- *Sağlık hizmetlerini sosyalizasyonunda görülen aksaklıklar giderilecektir. Bütün merkezlere enterkonete şebeke ulaştırmak suretiyle elektrik götürülecek, Keban Barajı, Dicle ve Fırat ile diğer sular üzerinde kurulacak santrallerden bütün bölge faydalanacaktır. Bölge kalkınması için imtiyazlı bir kredi politikası kabul olunmuştur.*

- *Bölgede yeni iş imkanları oluşturacak çeşitli tesislerin kurulmasına devam edilecektir. Bölgenin tabii kaynaklarını geliştirmek suretiyle yeni iş imkanları oluşturulacaktır. Hazırlanan özel hayvancılık projesinin tatbikatına devam edilecektir. Gıda ve istihlak maddelerinin sanayine devam edilecektir.*

- *Bölgede veteriner hizmetleri geliştirilecek, ucuz yakacak tesisleri geliştirilecek, köylüye açılan zirai krediler daha verimli olması sağlanacak, sulama programlarının tatbikatı hızlandırılacaktır.*

- *Sanayi siteleri ve çarşıları kurulmasına devam edilecek, turizm gelişmesine hizmet edecek tesisler çoğaltılacaktır.*

- *Demiryolu ulaşımı bölgenin bütün merkezlerinde daha hizmet edecek şekilde islah olunacak, bu arada tren seferleri dizel lokomotiflerle yapılacak, topraksız köylünün toprağa kavuşturulması ve eline geçen toprağı muhafaza edecek şekilde cihazlandırılmasına gayret sarf edilecektir.*

- *Milli plan mefhumundan uzaklaşmamak şartı ile ve bölgenin imkanlarını, ihtiyaçlarını daha ileri ölçüler içerisinde tespit etmek maksadıyla ve elde edilen neticeleri milli plan şümülü içinde kıymetlendirerek Doğu Bölgesi için özel bir plan çalışması yapılacaktır. Doğu kalkınmasında devamlılık ve süratini sağlamak amacıyla daha çok sayıda teknisyenin bölgede çalışması için gerekli tedbirler alınacaktır. Az gelişmiş bütün bölgelerde hizmet gören her çeşit görevlinin huzur içinde çalışabilmesi imkanları hazırlanacaktır.*

1 2 2 3 2 II. BYKP (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki ilkeler, aynen korunmuştur. Geri kalmış bölgeler bünyesinde kalkınma kutuplarının oluşturulması benimsenirken, *kamu yatırımlarının birden fazla kuruluş yeri üzerinde durularak, ekonomik olma niteliğini kaybetmemek şartıyla, yatırımların geri kalmış bölgelerdeki gelişme merkezlerine (yani kalkınma kutuplarına)*⁸³ yapılmasının tercih edileceği belirtilmiştir.

Uygulanacak politikadan söz edilirken, az gelişmişlik üzerinde durularak, altyapı yatırımları yetersiz olan geri kalmış bölgelerde seçilecek stratejik merkezlere öncelik verileceği belirtilmiştir. Bu merkezlerde ekonomik olma özelliğini kaybetmeden, sanayi

⁸³ DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*, Ankara, 1967, s.263-264

yatırımlarının da yapılmasına çalışarak, kalkınma kutuplarının oluşturulmasına çalışılacağından söz edilmektedir. Bu merkezlere, özel sektörün de gitmesini sağlayacak, her türlü özendirici önlemlerin (özel kredi imkanları, vergi indirimleri, tüm altyapının hazırlandığı düzenli sanayi bölgeleri, ucuz enerji imkanlarının sağlanması ve bölgelerde yatırım yapacak işletmelere rehberlik hizmeti) artırılacağından söz edilmektedir⁸⁴.

Bu bölgesel gelişme politikasının uygulayabilmek için, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, bölge planlamasının etkili bir araç olarak kullanılacağından söz ederek, bu bölge planlamasının ilkeleri, durumu ve uygulanacak politikaların neler olduğu belirtilmiştir⁸⁵.

Bölge Planlaması İlkeleri

Bölge planlama çalışmalarında, gelişme gelişme gücü az olan bölgelere öncelik verilecektir. Az gelişmiş bölgelerin bünyesinde, bölgesel gelişmenin çekici gücü olarak desteklenecek, kentleşme hızı yüksek büyüme noktalarının saptanması öncelikle ele alınacaktır.

Bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişmesini sağlamak, alt-yapı yatırımlarında ve hizmetlerinde tasarruf sağlamak, sanayinin gelişmesine imkan hazırlamak amacıyla, sektör faaliyetlerine yol gösterici, kentsel yerleşmeyi düzenleyici bölge yerleşme planları hazırlanacaktır.

Durum

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde bölgelerarası dengeli kalkınmanın gerçekleşmesi için bölge planlamanın bir araç olarak kullanıldığından söz edilerek, DPT'inca Antalya ve Çukurova'da, İmar ve İskan Bakanlığınca da, Marmara, Zonguldak ve Keban'da bölge planlaması denemelerinin yapıldığından söz edilmektedir. Bu çalışmaların, bölgelerin sektörler arası ilişkilerini ortaya koyan gelişme programlarının hazırlanması ve bölgelerin daha iyi tanınmasına imkan sağladığı belirtilerek, teknik bakımdan önümüzdeki yıllarda kullanılacak bölgesel planlama metodlarının geliştirildiği,

⁸⁴ DPT, II. BYKP, 264; İsbir, 168-169; Dinler, *Bölgesel*, 200; Hasım Dinç, "Kamu Yatırımlarının Tarihsel Gelişmesi ve Bölgesel Dağılımı," *Türkiye'de Bölgesel Politikalarının, Ekonomik ve Sosyal Etüd Konferansı Heyeti*, İstanbul, 1989, s.94-95.

⁸⁵ DPT, II. BYKP, 271-272.

bölge planlama çalışmaları için gerekli ortamın ve yetişmiş insan gücünün sağlanmasının gerçekleşmiş olduğu vurgulanmaktadır.

Uygulanacak Politikalar

Bölge planlaması, milli plan uygulamasını tamamlayan ve bu uygulamaya yardımcı nitelikte olacaktır. Bölgesel kaynaklar kamu ve özel sektörün işbirliği ile saptanacak ve bölgenin, ekonomik ve sosyal gelişmesinde ağırlığı görülen gelişmeye öncülük edecek büyüme noktaları saptanarak, gelişmeleri sağlanacaktır.

Bölge planlama çalışmalarında, kamu kuruluşları ve çevredeki özel teşebbüs arasında sıkı bir işbirliği yapılacak ve DPT bu işbirliğinin koordinasyonunu üstlenecektir. II. BYKP getirilen önemli bir değişiklik de bölge planlarını hazırlama görevi İmar Bakanlığına verilmesidir 1968 İcra Planında: ***"Bölge planlama çalışmaları, DPT'e desteği ve ilgili kuruluşlarla sağlayacağı işbirliği içinde İmar ve İskan Bakanlığınca yürütülecek"*** denilmektedir⁸⁶. DPT Bölge planlama tekniklerini ve metodlarını geliştirecek, bu çalışmaların götürüleceği bölgeleri seçerek, yıllık programlarda belirterek, bölge de çalışmaları başlatacaktır.

Uygulama

I.BYKP döneminde, yatırım indirimi uygulaması, II. BYKP döneminde de sürdürülmüştür. Yatırım indiriminden yararlanan il sayısı 1968 yılında 22 iken, 1969-71 yıllarında 23'e, 1972 yılında da 33'e çıkarılmıştır⁸⁷.

Öte yandan II.BYKP'nı uygulamasının son yılı olan 1972 yılına ait programda, Kalkınma Planı metninde yer alan ***"Bölgesel Gelişme"*** bölümünün yerine ***"Yurt Düzeyinde Dengeli Gelişme"***, ***"Bölge Planlaması"*** yerine de ***"Kalkınmada Öncelikli Yöre"*** başlıklı konulara yer verilmiştir. Bir başka deyişle, Kalkınma Planındaki ***"bölge"*** kelimesinin kullanılmasından kaçınılmıştır. Bu şekilde ***"bölge"*** kelimesinin yerine, yöre kelimesinin ikamesi, homojen bölge anlayışının terkedilerek, homojen alan anlayışının benimsendiğini göstermektedir. Kuşkusuz, bu strateji değişikliği ile birlikte, bölgesel planlamanın uygulanması anlayışından da uzaklaşmıştır. Yine, 1972 yılında Kalkınma Öncelikli Yörelere Dairesinin (KÖYD) kurulmasıyla, yatırım indirimi başta olmak üzere,

⁸⁶ DPT, *Türkiye'de Bölgesel Planlama Çalışmaları*, 13-14.

⁸⁷ Dinler, *Bölgesel*, 200-201.

teşvik tedbirlerinden yararlanacak olan illerin, KÖY'ler kapsamındaki illerle sınırlı olması prensibinin uygulanması başlatılmıştır.

II. BYKP'ında, "çeşitli bölgeler için milli plandan bağımsız özel planlar hazırlanmayacaktır" denilmesine rağmen, 1970 plan programında, bölge planlaması bölümünün dışında "Doğu Anadolu Bölgesi Kalkınma Planı Çalışmaları" bağımsız bir bölüm ele alınmıştır⁸⁸. 1970 programında, "uzun vadeli kalkınma planlarının hedef ve ilkeleri çerçevesinde bu planların bütünlüğünü zedelemeyecek şekilde Doğu Anadolu bölgesinin kalkınmasını hızlandıracak ve çok yönlü gelişmesini sağlayacak bir bölgesel planlama ve koordinasyon çalışmasına DPT'nin sorumluluğu altında başlanacaktır" denilmektedir. Doğu Anadolu Bölge Kalkınma Planı için, yeniden merkezi ve taşra teşkilatının kurulması kabul edilmiştir. Doğu Anadolu Bölgesinin bütünü, ayrıca kendi içinde beş planlama alt bölgesine ayrılmıştır. Doğu Anadolu Bölgesinde yatırım yapacak özel sektörün katılımı ile karma teşebbüs niteliğinde holding ve finansman kurumlarının kurulması kabul edilmiş, fakat bu gerçekleştirilememiştir⁸⁹.

II. BYKP, I.BYKP'nun sosyo-ekonomik planlama yönünden ağır basan dengesine karşılık kalkınmanın mekan boyutu üzerinde durmuş ve optimum büyümenin optimum yerleşme ile gerçekleşeceğini belirtmiştir. Böylece 7116 sayılı kuruluş kanununda tek yönlü bir imar planı ya da yerleşme planı olarak ele alınan bölge planları, I. BYKP'nun gelmesi ile çok yönlü plan vechesini almışlar fakat yerleşme sorunları ile sosyo-ekonomik kalkınma arasında tam bir denge kurulmamış, bu denge ancak II. BYKP ile gelmiştir. Fakat, II. BYKP, I. BYKP'ndaki eksikliklere bir çare getirmemiş ve bölge planlama politikasının hedefleri, içeriği ve araçları konusu açıklığa kavuşturulamamıştır⁹⁰.

II. Plan Döneminin sonuna doğru, DPT tarafından iller ve ilçeler seviyesinde yapılan sosyo-ekonomik gelişme seviyesini tespit çalışmaları ve karşılaştırmalar, az gelişmişliği bölge seviyesinde değil, fakat daha küçük birimler olan "**yörelere**" açısından düşünmeyi zorunlu kılmıştır. Mesela, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde ortaya çıkan nispeten gelişmiş iller, dengesizliği yörelendirmiştir⁹¹.

⁸⁸ DPT, *1970 Yılı Plan Programı*, Ankara, 1970, s. 136-139; Erkal, *Az Gelişmişlik*, 168; Zaim, 177-178.

⁸⁹ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 61; Zaim, 177-178.

⁹⁰ DPT, *Türkiye'de Bölgesel Planlama Çalışmaları*, 14.

⁹¹ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 62.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak için izlenecek politikada, ilk plana göre bir değişiklik olmuştur. Bir başka yaklaşımla, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının son yılına ait programda görülen, *"geri kalmış bölge"* teriminin terk edilerek yerine *"Kalkınmada öncelikli yöre"* teriminin ikame edilmesiyle ortaya çıkan yeni anlayış, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında da benimsenmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma planında, *"Kalkınmada Öncelikli Yöre"*lerin saptanması ilkesinden söz edilirken, *"Yurdun bazı yöreleri ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan geri kalmış durumdadır. Bu yöreleri kesin coğrafi sınırlarla belirlemek olanak dışıdır"* denilmektedir. Bölge saptamanın güçlüğü bu şekilde belirlendikten sonra, *gelişmiş bir bölgede geri yöreler bulunduğu gibi, gelişmemiş bir bölge içinde gelişmiş yöreler de vardır"* denilerek,⁹² homojen bölge saptanmasının imkansız olduğu ve ancak homojen alan saptanmasının mümkün olduğu belirtilmektedir. Böylece sadece geri kalmış tüm yöreleri geliştirici bir politikanın izlenmesi gereği vurgulanmak istenmektedir. Bu yöreleri, ulusal planlama açısından ele alarak, gerek yatırımların düzenlenmesinde, gerekse plan ve programlarla, ilişkilerin kurulmasında ve uygulamayı izlemede görevli, gerekli örgütlenmeye gidildiği belirtilmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin olarak öngörülen ilkeler ve önlemler şu şekilde özetlenebilir:

Kalkınmada öncelikli yörelerin, gelişme potansiyeline sahip oldukları konularda, uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilecekler ve ulusal bütünlük ilkesi doğrultusunda, gelişme potansiyeline sahip oldukları konularda, uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilecekler ve ulusal bütünlük ilkesi doğrultusunda, ekonomik ve sosyal gelişmeleri sağlanacaktır. Bunun için, tüm iller, sosyo-ekonomik gelişmişlik indekslerine göre, gelişmişlik sırasına dizilecek ve yıllık programlarda yayınlayacaktır.

Kalkınmada öncelikli yöre olarak saptanan alanlar, aşamalı programlara dayalı, birbirlerini tamamlayan önlemlerle kalkındırılacaktır.

⁹² DPT, *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı, Üçüncü Beş Yıl 1973-1977*, Ankara, 1973, s. 947.

Kalkınmada öncelikli yörelerde kalkınma süreci, yatırımlara ilişkin politikalarla sanayileşmenin bu yörelere götürülmesi çalışmalarıyla başlatılacaktır. Yöresel kalkınma çalışmalarının, milli plan çalışmalarına uygun olarak yürütüleceği belirtilerek, belli yöreler için özel kalkınma planları hazırlama eğilimine, kesinlikle son verilecektir, denilmektedir⁹³. Bu ilke, daha önce başlatılmış olan bölgesel planlama çalışmalarına devam edilmeyeceğini ifade etmektedir. Kalkınmada öncelikli yöreleri kalkındırma çalışmaları, kamu kuruluşları ve çevredeki özel teşebbüs arasında çok sıkı ve ahenkli bir işbirliği gerektirmektedir. Bu işbirliğini DPT gerçekleştirecektir. DPT, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilgili çalışmaları, ilgililerce gereken işbirliğini sağlayarak, il planlama tekniklerini kullanarak, gerçekleştirecektir. 1972 yılında DPT bünyesinde Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesinin (KÖYD)⁹⁴ kuruluşlarıyla, bölgesel çalışmalarının yerini yöresel çalışmalara bıraktığı görülmektedir. KÖYD'nin kuruluş amaç ve görevlerinin, planlama sürecine mekan boyutunu katarak, ulusal planı tamamlama ve destekleme olduğu, belirtilmektedir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, Kalkınmada Öncelikli Yörelere dahil olan il ve ilçeler her yıl belirlenirken, bu yörelere özel girişimi cezbetmek için uygulanacak teşvik tedbirlerinin neler olduğu da, yine yıllık programlarda belirtilerek uygulanmıştır. Kalkınmada Öncelikli Yörelere dahil illerin sayısı 40' çıkarılmış ve uygulama, söz konusu plan döneminin sonuna kadar devam etmiştir.

1 2 2 3 1 IV. BYKP (1979-1983)

IV. BYKP'ında "*bölgesel gelişme*" başlığı altında, bölgelerarası gelişme politikasında izlenecek politikanın amacının gelişme sürecini başlatmak ve sürekli kılmak olduğu belirtildikten sonra, ilk üç kalkınma planındaki bu alandaki politikanın yetersizliği şu şekilde dile getirilmiştir:⁹⁵

"Sektör programlarının bölgelerin gelişme sorun ve amaçlarına uygun

⁹³ "Belirli yöreler için özel kalkınma planları hazırlama eğilimlerine, bütünlük ilkesine ters düşen uygulamalara yol açacağından kesinlikle son verilecektir." İsbir, 171; DPT, III. BYKP, 949.

⁹⁴ II. BYKP bölgesel gelişme çabaları konusunda o derece kuşkuludur ki, yöresel planlama çalışmalarını DPT içindeki bu kurumsallaştırma hareketini bile bu nedenle gereği gibi desteklenememekte, hukuki bir dayanağa oturtunarak bunu zamana bırakmaktadır. Gerek KÖYD, gerekse İl Planlama Grubu birer kararname ile kurulmuşlardır. Bu nedenle, her iki kuruluşun, özellikle KÖYD'nin görevleri, ölçeği, metodolojisi, stratejisi kesinlik kazanmamış, yetki ve uygulama araçları gereğince geliştirilememiştir. Üçüncü planın bölgesel, yöresel sorunlara bu yaklaşımın ise olumlu sonuçlar verdiği söylenemez. DPT, Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Çalışmaları, 19.

⁹⁵ DPT, IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, Ankara, 1979, s. 72.

olarak farklılaştırılması, bölge ölçeğinde planlama ve yatırımcı kuruluşlar arasında yatay eşgüdümü zorunlu kılmaktadır. Planlı dönemde gerek bölgesel planlama yapacak, gerek yatay eşgüdümü sağlayacak örgütlenme ve kurumlaşma, yeterli yönetsel ve teknik güçle oluşturulmamış, deneme niteliğindeki birkaç örnek dışında bölgesel gelişme planları hazırlanmamıştır. Yapılmış olan bölgesel planların uygulamalarında, belirli uygulama düzeni ve araçları geliştirilmediği için çeşitli güçlüklerle karşılaşmıştır. Bu planlar bölgelerin ve sektörlerin bütününe kapsamadığı için bölgelerarası karşılaştırmalar yapılamamış, sonuç ve önerilerinin ulusal ölçüt ve öncelikler açısından değerlendirilmesinin, plana ve yıllık programlara alınması mümkün olamamıştır. "

Bu şekilde belirtilen, planlı dönemdeki yetersiz politika sonucu, bölgelerarasındaki gelişmişlik farkının, planlı dönemde daha da arttığı, çeşitli sayısal örnekler verilerek ortaya konulmuştur⁹⁶.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının temel politikalar bölümünde "*Bölgesel gelişme politikaları*" alt başlığı altında, "*Bölgesel gelişme*" ve "*Kalkınmada Öncelikli Yörelere*"e yer verildiğini görüyoruz. Bu politikalarla nelerin öngörüldüğüne bakıldığında, şunları görmek mümkündür⁹⁷.

Bölgesel Gelişme

Ekonominin bütünleşmesi, sektörler ve bölgelerarası bağların güçlenmesi için, mekan örgütlenmesinin amaçlanması; Bazı bölgelerin nispi olarak geri kalması yönünde ortaya çıkan sorunların giderilmesinde planlama kararlarının mekanla bütünleştirilmesinin sağlanması; Aynı şekilde, hizmetler, alt yapı ve sanayinin ülke mekanında dağılım politikalarının saptanması, bu tesislerin yer seçimi kararlarının alınmasında, özel girişimin yönlendirilmesinde DPT'inca mekan bazında değerlendirmeler yapılması ve değerlendirmeler için gerekli kuramsal yapının gerçekleştirilmesi.

Yine, özendirme önlemlerinin bölgelerarasındaki dengesizliği giderecek yönde kullanılması; Bölgesel çalışmaların her aşamasında, kamu kesimi ile özel kesim arasında

⁹⁶ "Başarısızlığın ve dengesizliğin artmasının başlıca sebepleri, geri kalmış bölgelerin kamu yatırımlarından giderek daha az pay alması ve özel sektörün yatırım açısından buralara yöneltilmemesidir." İbiri, 172.

⁹⁷ DPT, IV. BYKP, 290-292.

işbirliği sağlanması, DPT'nin merkezde ve yörede çalışmaları yönlendirilmesi ve birleştirici olması, geri kalmış bölgelerdeki yerel sermayenin, bölgenin kalkınmasında aktif rol alıcı bir yapıya kavuşturulması için gerekli önlemlerin alınması.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere

Kalkınmada öncelikli yörelere başlığı altında öngörülen politikalarda, daha çok Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin kalkındırılmasına yönelik önlemlere yer verilmiştir

Bunlar kısaca, şöyle özetlenebilir;

- Geri kalmış bölgelerin ve özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin hızla gelişmesini sağlamak amacıyla, bu bölgelere ait sorunlar, bir bölge gelişme anlayışı içinde ele alınacak ve bu bölgelerin gelişmesini başlatacak büyük projeler hazırlanacak ve uygulaması sağlanacaktır.

- Özellikle, bu bölgelerde yapılacak yatırımların konu ve büyüklüğünün seçiminde, dış pazarlar açısından taşıdığı coğrafi konum özellikleri dikkate alınacaktır.

- Ayrıca, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin tarım potansiyelinden en üst düzeyde yararlanılması için somut projeler geliştirilecek ve bu amaçla kamu arazisinin, kullanımına ilişkin yasal değişiklikler yapılacaktır.

- Bu arada, Doğu Anadolu Bölgesi'nde hayvancılığı geliştirmek ve bunu bölge kalkınmasında itici güç olarak kullanmak amacıyla, hayvancılığı ilgili sanayilerle birlikte düşünülen geniş kapsamlı proje çalışmaları yapılacaktır.

- Kuzeydoğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin birbirleriyle ve ülkenin öteki bölgeleriyle bütünleşmesini sağlayacak ulaşım ağının oluşturulmasına başlanacaktır.

- Aşağı Fırat Projesi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi için bir gelişme projesi olarak hazırlanacaktır.

- Kamu üretken yatırımlarından geri kalmış bölgelere düşen pay, bölgelerin potansiyelleri de göz önünde tutularak, ulusal ekonomiye katkı sağlayacak ve sürükleyici ekonomik odakların kurulmasına imkan verecek tarzda artırılacaktır.

- Ülke ekonomik coğrafyasını geri kalmış yörelere ve özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri lehine gelişmeyi sağlamak amacıyla, sanayinin kalkınmada öncelikli yörelere götürülmesine ağırlık verilecektir.

Bunlara ilave olarak, Doğu Anadolu'daki inşaat ihalelerinin zamanında tamamlanması ve bu bölgenin maden potansiyelinin daha etkin değerlendirilmesi öngörülmektedir.

Uygulama

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, Kalkınmada öncelikli yörelere uygulanan teşvik tedbirleri devam ederken, ayrıca çıkarılan üç kanun ile bu teşvikler daha da cazip hale getirilmiştir. Bu değişiklikler, 1983 yılında siyasi iktidar

değişikliklerine paralel olarak gerçekleştirilmiştir⁹⁸.

Birinci Kanun, 15 Ocak 1984'te çıkarılan yasadır. Bu yasayla KÖY'de fiilen çalışanların ücretlerine özel yatırım indirimi yapılması ve KÖY'de yapılacak yatırımlarda vergi indirimi oranının %100'e kadar artırılmasının Bakanlar Kuruluna bırakılmasıdır.

İkinci Kanun, 1 Mart 1984'te çıkarılan, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak konut inşaatı ile tesis inşaatı ve bunlarla ilgili işlemlere getirilen vergi, resim ve harç muafiyetidir.

Üçüncü Kanun, 17 Mart 1984'te çıkarılan, Kamu Ortaklığı Fonu'ndaki paranın en az onda birinin KÖY'de yapılması zorunluluğudur

IV. BYKP'ında bölgesel gelişme ve kalkınma planına mekan içeriği kazandırıcı politikalar getirilmesine rağmen, bu konuda önemli bir araç olan Bölge planları yapımı (Güneydoğu Anadolu Projesi dışında) üzerinde kesin bir tavır alınamamıştır. IV. BYKP'ında sözü edilen sektör ve alt sektör Ana (master) planları IV. planda yer almamakta, il (mahalli idareler) planlamasına da aynı ağırlıkta yer verilmemektedir.

Bu konuda bölge ve il düzeyinde izlemeye ilişkin olarak etkin ilke ve politikalar getirilmeye çalışılmıştır. III. Plan döneminde olduğu gibi, bölgesel gelişme politikaları ve kalkınma planına mekan içeriği kazandırma görevi bir anlamda Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesine verilmiş olmaktadır. Ancak, bölge planlaması-kalkınma planı ilişkilerinde ortaya çıkan sorunlar bu dönemde de çözüme ulaşmış değildir⁹⁹.

1 2 2 3 5 V. BYKP (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, "*Sosyal Hedef ve Politikalar*"ın yer aldığı dördüncü bölümde, "*Bölge Planlaması*" ve "*Kalkınmada Öncelikli Yörelere*" başlıkları altında ekonomik gelişmenin alansal dağılımı için saptanan hedef ve politikalara yer verilmektedir.

Bölge planlaması geliştirmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından gelişme potansiyeline sahip bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkin

⁹⁸ Dinler, *Bölgesel*, 205.

⁹⁹ DPT, *Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Çalışmaları*, 22-23.

kullanımının sağlanması amacıyla öngörülmüştür. Bu nitelikleri haiz bölgelerde bölge planlarının yapılacağından söz edilmektedir.

Kalkınmada Öncelikli Yörelerde ise, başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere kalkınmada öncelikli yörelerin kalkındırılması ve böylece bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının zaman içinde azaltılarak tamamen giderilmesi hedeflenmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı arasında, kalkınmada öncelikli yöreler yönünde öngörülen hedefler arasında büyük paralellik vardır. Dördüncü planda yer alan *bölgesel gelişme*'ye ilişkin hedefler, Beşinci planda yerini *bölge planlamasına* bırakmıştır. Böylece, 1963 yılında ilk planla benimsenen, 1973 yılında Üçüncü Planla terkedilen bölge planlama ilkesi, on yıl sonra yeniden benimsenmiştir. Burada, V. Beş Yıllık Kalkınma Planında bölge planlaması ve kalkınmada öncelikli yörelerle ilişkin ilke ve politikalara kısaca, değinilecektir¹⁰⁰.

Bölge planlaması

Gelişmekte olan ve belirli sektörler yönünden gelişme potansiyeline sahip bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması için, bölge planları yapılacağı öngörülmektedir. Bununla beraber, V Planda sadece belirli amaçlarla, belirli bölgeleri kapsayan bir bölgesel planlama ilkesi benimsenmektedir. Bu planlar, gelişmenin hızlandırılması amaçlanan bölgelerde, bölge kaynaklarının ekonomik faaliyet kollarının gelişme eğilimleri ile uyum ve denge içinde ele alınmasını sağlayarak söz konusu bölgelerin gelişmesi için gerekli önlem ve araçları belirleyecektir.

Belirlenen bölgelerde yatırım ihtiyacına yönelik yatırım programlaması Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapılacaktır. Bölgelerin potansiyel kaynaklarının belirlenmesi için envanter çalışmaları yapılacak ve bu çalışmalara dayalı olarak saptanacak gelişme alanları *Bölge Gelişme Şemaları*'nda belirtilecektir. Bu bölge gelişme şemalarına uygun, yatırım politikası izlenecektir¹⁰¹.

Yerleşme birimlerinin karşılıklı mal, hizmet, insan ve haberleşme akımları esas alınarak saptanan fonksiyonel bölgelerin bölgesel gelişmenin yönlendirilmesi amacına yönelik olduğu belirtilmektedir. Özel amaçlı bölgelerin saptanmasının gerekmediği

¹⁰⁰ DPT, *V. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, Ankara, 23 Temmuz 1984, s. 111-112.

¹⁰¹ Dinler, *Bölgesel*, 206-207; İsbir, 173.

durumlarda "*Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi*" çalışmasına dayalı olarak saptanan 16 bölge ayırımı kullanılacaktır¹⁰².

Bölge planlama ile gelişmekte olan bölgelerin gelişmelerinin hızlanmasını sağlama yanında, gelişmiş bölgelerde aşırı yığılmaların önlenmesi için, İstanbul ve İzmir'in merkez olduğu bölgelerde, alt bölgelerin saptanacağı ve bölge merkezlerinin tanımlanacağı belirtilmektedir. Bölgelerarasındaki farklılığın azaltılması için, teşviki için gerekli ilke ve kıstaslar belirlenecektir.

Gelişmekte olan bölgelerde imalat sanayini geliştirmek için, ucuz kredi verilecek, "*Proje Ofisi*" kurularak girişimcilere yatırım konularında ve fizibilite raporlarında yardımcı olunacaktır. Bu bölgelerde oluşturulacak Organize Sanayi Bölgeleriyle, girişimcilere yol ve yer gösterilecektir.

Gelişmekte olan bölgelerde, potansiyele sahip sanayilerin gelişmesi için çok ortaklı şirketler ve işçi şirketlerinin özendirilmesi amacıyla, yatırımlarda devlet güvencesi sağlanacaktır. Bunun için, "*Kar Ortaklığı Belgesi*" uygulamasına geçilecektir.

Kalkınmada Öncelikli Yöreler

Kalkınmada öncelikli yörelerle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere geri kalmış bölgelerin kalkındırılması ve böylece bölgelerarası gelişmişlik farklarının zaman içinde azaltılması amaçlanmaktadır. Bu bölgelerin kalkınması için, itici güç olabilecek sanayilerin geliştirilmesi hedeflenecek ve bunun için gerekli yatırımlar ve altyapı yatırımların bütçe dışı kaynaklardan sağlanacak ve bunun için konut fonuna benzer *özel fon* oluşturulacaktır.

Bu yörelerde küçük ölçekli emek yoğun sanayi projeleri ile Ortadoğu pazarına

¹⁰² DPT, *Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi*, Cilt. 1, Ankara, 1982, s. 68; DPT, V. BYKP, 112-113. Planlama bölgesi olarak, on altı bölgenin kullanılmasını prensip olarak kabul edilmektedir. Bu prensibin istisnası özel amaçlı bölge tesbiti halidir. Adı geçen plan aynı zamanda planı yapılacak bölgenin seçiminin,

i - Bölgenin iktisadi durumuna,

ii - Çeşitli sektör açısından gösterdiği potansiyele,

iii - Büyük ölçekli projelerin yer alması gibi faktörlere göre yapılmasını kabul etmiştir. Ancak planda belirtilen önemli bir özellik bu bölgelerin tanımında idari sınırlara bağlı olunmasıdır.

Bölge planlaması çalışmalarının yürütülmesini DPT'ye yüklemiştir. V. BYKP fonksiyonel bölgeler için alternatif çözümleri gösteren *Bölge Gelişme Şemalarının* hazırlanmasını da kabul edilmiştir.

yönelik, taşıma maliyeti yüksek mallar üreten işletmelerin (hafif yapı elamanları, hayvancılığa dayalı mamüller..) kurulması özendirilecektir.

Ayrıca, bu yörelerin kamu personeli için cazip hale getirilmesi amacıyla lojman temini sağlanacak ve ücret farklılaşmasına gidilecektir. Aynı şekilde, teşvik tedbirleri, sektörler ve öncelikli il gruplarına göre, farklı oran ve kapsamda uygulanacaktır. Bu bölgelerde teşvik tedbirlerinden beklenen sonucun elde edilebilmesi için, altyapı ve enerji yatırımların devlet tarafından zamanından ve yeterli ölçüde geliştirilmesi sağlanacaktır.

Uygulama

Bölgenin potansiyel kaynaklarının değerlendirilmesi amacıyla "**Bölge Gelişme Şemaları**"nın hazırlanacağını, plan metninde yer almasına karşın, böyle bir çalışma yapılamamıştır.

Yine V. BYKP.'nunda, bölgesel planlamanın benimsenerek, 16 bölgeyi bir ayırım yapılmış olmasına karşın, ne özel sorunları olan bölgeler, ne de ülke genelinde bölgesel planlama çalışması yapılmamıştır.

Kısaca, Kalkınmada Öncelikli Yörelerle ilgili olarak, IV. BYKP döneminde başlatılmış olan teşvik tedbirleri, V. BYKP döneminde de devam etmiştir.

1 2 2 3 6 VI. BYKP (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, gelişmiş ve geri kalmış yörelerin sorunları **Bölgesel Gelişme ve Kalkınmada Öncelikli Yöreler** başlıkları altında, iki ayrı bölümde ele alınmış ve izlenecek ilke ve politikaların neler olacağına yer verilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı arasındaki en büyük farklılık, V. BYKP.'da yer alan **Bölge Planlaması** yerini VI. BYKP'nda, **Bölgesel Gelişmeye** bırakmıştır. Ancak, bölge planlaması yaklaşımı yeniden terkedilmiştir. VI. BYKP'nda, bölgesel gelişmeye ait ilke ve politikalarda bölge planlamasından söz edilmezken, bu defa **Kalkınmada Öncelikli Yöreler**'e ilişkin ilke ve politikalar arasından "**Kalkınmada Öncelikli Yörelerde daha ayrıntılı çalışmalar yapabilmek amacıyla bölge ve alt bölge bazında planlar yapılacaktır**" ifadesiyle yeniden bölge planlamasından söz edilmektedir. Ancak, V. BYKP'ndaki 16 bölgeden oluşan bölgesel ayırimdan söz edilmemektedir. Ancak bu iki kalkınma planı arasında.

kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili ilke ve politikalar arasında, paralellik vardır¹⁰³.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında, bölgesel gelişme ve kalkınmada öncelikli Yörelerle ilgili ilke ve politikalara bakıldığında¹⁰⁴:

Bölgesel Gelişme

Bölgesel gelişmeye ilişkin ilke ve politikalar *sekiz madde* halinde sıralanmıştır: Bu maddelerden *birincisi*, ekonomik kalkınmanın bölgelerarasında dengeli olması ve bölgesel gelişmeye ilişkin çalışmaların refahı artırıcı ve yaygınlaştırıcı yönde olmasının temel ilke olduğudur.

Maddelerden dördü, bölgesel gelişmeyle ilgili yapılacak çalışmaların ilkelerine yer vermektedir. Şöyle ki:

i - Bölgesel gelişme çalışmalarına esas olacak bilgiler uluslararası standartlara uygun olacak, yapı ve potansiyel araştırmaları sürdürülecek ve bu çalışmalar çerçevesinde teşvik sistemi gerçekleştirilecektir.

ii - Polarize bölge saptama çalışmalarının yapılması öngörülmektedir. Polarize bölgelerin merkezlerinin etki alanları, karşılıklı mal, hizmet, nüfus, haberleşme akımları ve coğrafi konumları dikkate alınarak saptanacaktır. Böylece bölge tanımları geliştirilerek, bölgesel gelişme çalışmaları sürdürülecektir.

¹⁰³ Bu planı daha önceki plandan ayıran iki önemli politika saptamaktadır.

V. BYKP "iktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılacaktır" denmesine rağmen, VI. BYKP'ında "Kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması, bölgesel gelişme çabalarının refahı yaygınlaştırıcı ve artırıcı yönde ele alınması temel hedeftir." denmektedir. Burada, bölge planlarının yapılacağına dair açık ve kesin bir ifade bulunmaktadır. Her iki planda da kendi içerilerinde farklı bir durum saptanmaktadır; V. BYKP'nın Temel Amaçları ve Politikaları Bölümü'nde bölge konusu ele alınmamakta fakat Bölgesel ve Yöresel Gelişme Bölümünde bölge planlarına ayrıntılı olarak yer verilmekte ve bölge planlarının yapılacağı açıkça ifade edilmektedir. VI. BYKP'nda ise durum bunun tersidir. Temel Amaç ve Politikalarla Bölgesel ve Yöresel konulara yer verilmişken, Bölgesel ve Yöresel Gelişme Bölümünde bölge planlarının yapılacağına dair bir açık ifade yoktur.

VI. BYKP'nın V. BYKP'ndan farklı ikinci özelliği ise bölgelerin tanımından kaynaklanmaktadır. V. BYKP'nda 16 fonksiyonel bölge tanımı bölgesel planlama çalışmalarında esas alınacaktır denilmesine karşın, VI. BYKP'nda ise, "Yerleşme birimlerini etki alanları, karşılıklı mal, hizmet, nüfus, haber akımları ve coğrafi konumları dikkate alınarak belirlenecek, böylece bölge tanımları geliştirilerek bölgesel gelişme çalışmaları yürütülecektir" ifadesin yer verilmektedir. VI. BYKP'nın getirdiği bu tedbir bölge çalışma planları için olumlu karşılanmaktadır. DPT, *Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Çalışmaları*, 29-30.

¹⁰⁴ DPT, *VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994*, Ankara, 1989, s. 318

iii - Bölge gelişme şemalarında ve bölgesel gelişme çalışmaları çerçevesinde alınan kararların uygulamaya aktarılabilmesi için gerekli tedbirler (ekonomik, sosyal, idari, hukuki ve mali tedbirler) ile mekanizmalar birbirleriyle ilişkili biçimde belirlenecektir.

iv - Bölgesel kalkınma politikaların tespiti ve uygulamasında Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarında gözetilen amaçlar ve uygulamalara dikkate alınacaktır.

Maddelerden sanayinin yurt düzeyine dengeli dağılımı ve sinai gelişmenin teşviki amacıyla, organize sanayi bölgelerinin yapısına devam edilmesini öngörmektedir. Organize sanayi bölgelerin yerlerinin saptanmasında ise, bölge gelişme şemaları göz önünde tutulacaktır.

Nihayet, maddelerden son ikisi de, aşırı derecede kalabalıklaşmış olan metropoliten bölgelerle ilgilidir. Şöyle ki:

i - Metropoliten alanlara yönelen nüfusu azaltmak, bölgelerarası ve bölge içi göçü kontrol altına almak ve yönlendirmek ve metropoliten bölgelerdeki sanayi yoğunluğunun artmasını önlemek için metropol altı kentler, orta büyüklükteki merkezler, az gelişmiş bölgelerin merkezi konumundaki şehirlerin gelişmesi desteklenecektir. Nüfusun kırdan tutulabilmesi ve aşırı kentleşmeyi önlemek için de, kırsal yerleşme birimlerinin merkezi nitelikte olmalarının saptanıp (burada merkez köyler kastedilmekte) gelişmeleri desteklenecektir¹⁰⁵.

ii - Metropoliten sorunlarının azaltılması için ise, metropoliten alan planlaması ve metropoliten alan idarelerinin oluşturulması öngörülmektedir.

Kalkınmada Öncelikli Yöreler

Kalkınmada Öncelikli Yörelerin¹⁰⁶ ekonomik, sosyal ve kültürel yönden

¹⁰⁵ Dinler, *Bölgesel*, 208-209; İsbir, 174.

¹⁰⁶ Kalkınmada Öncelikli Yöreler yeniden tespit edilmiştir. Yeni kurulan Ardahan ve Iğdır'ın da ilavesi ile yöre kapsamı 35 ile yükselmiştir. Bu illerin 23'ü Birinci ve 12'si İkinci Derecede Öncelikli il grubunda yer almaktadır. Yatırımları hızlandırmak amacı ile Erzincan, Şanlıurfa ve Artvin Kalkınmada İkinci Derecede Öncelikli Yöreler kapsamından, Birinci Derecede Öncelikli Yöreler kapsamına alınmıştır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yatırımcılar için sosyal istikrar ve güvenlik konuları önemini korumuş, KÖY'lerde çalışanların ücretlerinde özel indirim uygulamasına devam edilerek, belirli ölçüde ücret artışı sağlanmıştır. DPT, *VI. BYKP 1994 Yılı Program Destekleme Çalışmaları, (Ekonomik ve Sosyal Sektörler Gelişmeleri)*, 1993, s. 172-173.

kalkındırılması ve böylece başta Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri olmak üzere, bölgelerarasındaki gelişmişlik farklarının zaman içinde azaltılmasının, ana hedef olduğu belirtilmektedir. KÖY'le ilgili ilke ve politikalar 9 maddede belirtilmiştir.

Bu maddelerden ikisi KÖY'de daha ayrıntılı çalışmalar yapılabilmesi amacıyla bölge ve alt-bölge bazında planlar yapılması ve bu planlar doğrultusunda yörelerin sorunu ve çözümü için bölgedeki üniversitelerden birinde bir araştırma enstitüsü kurulması öngörülmektedir.

Altyapı ile ilgili olarak, iki maddede KÖY'de eksik olan alt-yapının tamamlanması için devletin öncülük yapmaya devam edeceğinden bahisle, bölgeye götürülecek yatırımlarla birlikte, bu yatırımları destekleyecek altyapının da birlikte götürülmesi öngörülmektedir¹⁰⁷.

Öteki maddeler ise şu şekilde sıralanmaktadır: Bu yörelerin gelişmesi için Devletin yöreye imalat sanayi, madencilik ve bunlara dayalı sanayilerin kurulmasında öncülük edeceği benimsenmektedir.

Kalkınmaya engel olan yerleşme merkezleri düzenli kalkınmanın aracı haline getirilmesi öngörülmektedir. Bu madde de, Kalkınmada Öncelikli Yöreler düzeyinde belirli merkezlerin alt-yapı kamu yatırım ve teşvik tedbirleriyle ön plana çıkartılması ve cazibe merkezi haline getirilmesi istenmektedir. KÖY'de kamu yatırım ve hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi için, ücret rejimi de dahi olmak üzere, kamu personelinin istihdam ve yer değiştirme düzeni geliştirilecektir. Özel sektörü KÖY'e cezbetmek için teşvik tedbirlerine devam edileceği gibi, bu teşvikler daha da geliştirilecektir. Öte yandan yörelere özel sektör yatırımlarının artması için, özel bir fon oluşturulacaktır¹⁰⁸. Sınır ticaretinin geliştirilmesine önem verilecektir.

Nihayet, KÖY'deki potansiyel kaynakları harekete geçirebilmek için DPT bütçesinde yer alan Mali ve İktisadi Dengeleme ve Destekleme ödeneklerinin kullanılması, Plan tercihleri ve öncelikleri esas alınarak devam edilecektir.

¹⁰⁷ TOBB, *Model*, 13

¹⁰⁸ DPT, *VI BYKP*, 319.

Uygulama

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de daha önceki planlarda olduğu gibi, oldukça genel olan ilke ve politikaların uygulaması için somut adımları yoktur. Bu dönemde de, V. BYKP. dönemindeki teşvik tedbirlerine devam edilmiştir.

1 2 2 3 7 1995 Yılında Bölgesel Kalkınma Çalışmaları

Kalkınmada Öncelikli Yörelerde, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yatırımcılar için altyapı yetersizliği, sosyal problemler ve güvenlik konuları önemini korumaktadır. Bu nedenle, söz konusu yörelerde farklı nispetlerde teşvik araçları uygulanmasına rağmen, özel sektör yatırımlarında beklenen seviyede bir gelişme sağlanamamıştır. 1994 yılı içerisinde KÖY'ler kapsamında Zonguldak'ta Filyos Serbest Bölgesi, Mardin'de Serbest Bölgesi ve Erzurum'da Doğu Anadolu Serbest Bölgesinin kurulması kararı alınmıştır. Bölgesel kalkınma çalışmaları çerçevesinde öncelikle ele alınan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri için yatırım ve istihdama yönelik olarak hazırlanmış olan *Aksiyon Planı* ile ilgili proje uygulamalarına 1994 yılında da devam edilmiştir¹⁰⁹.

1994 yılında ülke genelinde istikrar tedbirleri uygulanmakla beraber özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki bazı illerimizde yatırım ve hizmet tamamlanması ve istihdam imkanlarının artırılması amacıyla bir *Acil Destek Programı* hazırlanarak uygulanmasına başlanmıştır. Güneydoğu Anadolu Bölgesinde çok yönlü bir bölgesel kalkınma anlayışı içerisinde yürütülen GAP çalışmaları devam etmektedir. Karakaya ve Atatürk Barajları ile Şanlıurfa Tünellerinin yapımı tamamlanmıştır.

Aşağı Fırat Havzasında; Bilecik Barajının *yap-işlet-devret modeli* ile gerçekleştirilmesi için başlatılan çalışmalar devam etmekte olup, Karkamış Barajı projesinde teknik çalışmalar son aşamasına gelmiştir. Dicle Havzasında; Kralkızı, Dicle ve Batman Barajlarının inşaatı sürdürülmektedir. Havzada başlamış olan münferit küçük projelerin tümü 1995 yılı içerisinde tamamlanmış olacaktır. Kalkınma projelerinin hedeflerinin ulaşabilmesi amacıyla GAP İdaresi Başkanlığı'nca başlatılan çok sayıdaki sosyal içerikli çalışmaların yanı sıra, söz konusu İdarenin bünyesinde bir GAP Sosyal

¹⁰⁹ DPT, *1995 Yılı Geçiş Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektördeki Gelişmeler*, Ankara, Ekim 1994, s. 260-262.

Araştırma ve Eylem Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul tarafından GAP Sosyal Eylem Planı'nın hazırlanması için başlatılan çalışmalar sürdürülmektedir.

2 - TÜRKİYEDE UYGULAN BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI POLİTİKALAR

Anadolu'da bölgelerarası gelişmişlik farklarının Osmanlı Devletinin son dönemlerinden başlayarak ortaya çıkışını ve Cumhuriyet döneminde 1923-50 arasında CHP döneminde ve 1950-60 arasında DP döneminde izlenen bölgesel gelişme politikalarından söz ederek, bu dönemlerde bölgelerarası gelişmişlik farkların azaltıcı, hiçbir etkin önlem alınmadığını ve dolayısıyla dengesizliğin daha da arttığı bundan önceki bölümde ortaya konuldu. Ayrıca, planlı dönemin başlangıcından günümüze dek izlenen bölgesel kalkınma politikalarından da söz edildi. Burada, geri kalmış yöreleri özel sektör için cazip hale getirmeye yönelik, bölgesel kalkınma politikası araçları üzerinde durulacaktır.

Bunları, *ekonomik faaliyetleri geri kalmış yörelere yönleltmeyi amaçlayan teşvik tedbirleri, bölgesel kalkınma için gerekli kamusal harcamalar, idarenin bölgesel kalkınma politikası için yeniden yapılanması ve aşırı kalabalıklaşmış metropoliten bölgelerin gelişmesinin sınırlandırılması*¹¹⁰ olarak sıralamak mümkündür.

2.1. TEŞVİK TEDBİRLERİ

Devlet kaynaklarından özel kesim yatırım imkanlarına pozitif net katkıları ifade eden yatırımları teşvik sistemleri aşağı yukarı tüm piyasa ekonomilerinde değişik biçimlerde uygulanmaktadır. Fakat, teşvik sisteminin hangi seviyedeki yatırımlar ve hangi sahalardaki yatırımlar için kullanılacağı ile, ne miktarda bir pozitif net transferin gerçek manada teşvik sayılacağı tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır¹¹¹.

Bu arada, Gelişmekte olan ülkelerin tüm karakteristik özelliğine sahip olan ülkemizde, planlı dönemin başlangıcından günümüze, ekonomik gelişmeyi hızlandırmak amacıyla bazı faaliyetler teşvik edilmiştir. Öte yandan çeşitli bölgeler arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları oldukça önemli boyutlara varmış olan ülkemizde, sektörler

¹¹⁰ Dinler, *Bölgesel*, 337.

¹¹¹ Mustafa Mazlum, İlhan Yücel, Muammer Tekeoğlu, *Özel Kesim Yatırım İmkanları ve Yatırım Kararlarında Teşviklerin Etkinliği*, TOBB, Ankara, 1990, s.10-11.

bazında öngörülen genel teşviklere ek olarak, bazı yöreler için, teşvik tedbirleri daha avantajlı hale getirilmiştir. Dolayısıyla, birçok faaliyette, ülkenin nispeten gelişmiş yörelerinde yapılması halinde sağlanan teşvik avantajı, aynı faaliyetlerin kalkınmada öncelikli yörelerinde yapılması halinde, daha da artırılmaktadır.

2.1.1 Genel Teşvik Tedbirleri

Ülkemizde ilk teşvik tedbiri, planlı dönemde 19.2.1963 tarih ve 202 Sayılı kanun ve 193 sayılı *Gelir Vergisi Kanunu*'na eklenen bir bölüm ile *yatırım indirimi* uygulaması şeklinde öngörülmüştür. 261¹¹² ve 474¹¹³ sayılı kanunları takiben, 27 Temmuz 1967 tarih ve 933 sayılı kanun ile yeni özendirme önlemleri getirilmiştir.

1967 yılından 1985 yılına kadar her yıl kalkınma planına uygun olarak çıkarılan *yıllık programlar* da genel teşvik tedbirleri tablosu ilan edilerek, hangi faaliyetlerin ve hangi yörelerin bu teşviklerden ne ölçüde yararlanabilecekleri belirtiliyordu. Bu uygulamanın en belirgin özelliği, tabloların, girişimcilerin özendirilmesi ile ilgili, *4ç öncelik esasını benimsenmiş* olmasıdır. Bu öncelik esasları yatırım malları üreten sanayi kollarının gelişmesini öngören, *üretim önceliği esas*, geri kalmış bölgelerin hızlı gelişmesini öngören *yöre önceliği esas* ve kooperatif şirketler vb. girişimcilerin çoğalmasını öngören, *müteşebbis önceliği esasıydı*.¹¹⁴

¹¹² 27 Haziran 1963 tarih ve 261 sayılı kanun ile Bakanlar Kuruluna, mamullerimize ihraç gücü kazandıracak kararlar almasına ilişkin yetki verilmiştir.

¹¹³ 14 Mayıs 1964 tarih ve 474 sayılı kanun ile Bakanlar Kuruluna, yatırım maddesi sayılan ithali uzun vadeli plan hedeflerine uygun görülecek eşyanın ithalinde alınacak vergi ve resimlerin taksitlendirilmesine müsaade yetkisi verilmiştir.

¹¹⁴ 1977 Yılı Programında açıklandığı gibi:

Üretim önceliği esas: Ekonomide öngörülen yapısal değişikliği sağlamak için müteşebbislerin teşvik araçlarından en çok yararlandırılmaları gereken üretim alanları, yatırım malları üreten sanayi kollarıdır. Yatırım mallarını, ara malı üreten sanayiler üretmektedirler. Tüketim malları üreten sanayilerde ise teşvik kapsamının içine alınanların, yalnızca önemli ve özel amaçlı teşebbüsler olmasına dikkat edilmektedirler.

Yöre önceliği esas: Mahalli gelişmişlik farklarının uzun dönemde giderilmesinin amacı, Kalkınmada Öncelikli Yörelerin kalkındırılmasına özel bir önem verilmesini gerektirmektedir. Bu sebepten sanayinin yurt düzeyine yaygınlaştırılması ilkesini gerçekleştirmek üzere özel kesim sinai yatırımlarının adı geçen yörelere yönlendirilmesini kolaylaştıracak ve hızlandıracak teşvik tedbirlerinin alınması öngörülmüştür. Bu amaçla, yıllık programlara ek olarak verilen Genel Teşvik Tablolarında kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak her türlü yatırıma, teşvik araçlarının daha özendirici ölçülerle uygulanması öngörülerek, teşvik kapsamına alınmıştır.

Müteşebbis önceliği esas: Teşebbüs sahipliği açısından halka açık anonim şirketler, kooperatif şirketler ve yurt dışında çalışan işçilerin oluşturduğu şirketler tarafından yapılacak yatırımlar ayrıcalıklı olarak teşvik edilmektedir. DPT, 1977 Yılı Programı, Ankara, s.324.

1985 yılından günümüze, teşvik edilecek sektörler, müteşebbisler ve yörelerin liste şeklinde belirlenmesi uygulaması terk edilerek, sadece teşvik edilmeyecek üretim ve yatırım konularının (Kalkınmada Öncelikli Yöreler hariç) neler olduğunun belirlenmesi yöntemi belirlenmiştir. Bir başka ifade ile, 1985 yılına kadar teşvik edilecek faaliyetler seçilirken; bu tarihten itibaren ilan edilen bir liste dışındaki her faaliyetin teşvik edilmesi benimsenmiştir.

2.1.2 Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Uygulanan Teşvik Tedbirleri

Geri kalmış yöreleri kalkındırmak için uygulanan teşvik¹¹⁵ tedbirlerinin neler olduğunu ve ne şekilde işletildiğine bakmakta yarar vardır.

2.1.2.1 Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Belirlenmesi

Bir ülkenin çeşitli bölgeleri arasındaki gelişmişlik farkları sadece ekonomik yapıya değil, önemli ölçüde ekonomik göstergelere bağlı olmak üzere toplumsal ve kültürel alanlarda ve değişmeye uğrayacak diğer boyutlarda da belirlenmektedir. Gelişmişlik kavramının çok boyutlu oluşu, olayı tek bir değişkenle açıklamak yerine, pek çok değişkenin ortak bir sonucuna göre açıklamayı gerektirmektedir¹¹⁶. Bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması amacıyla özel sektör yatırımları için cazip hale getirecek bölgelerin saptanmasında, *geri kalmış yörelerin belirlenmesi benimsenmiştir*. Ülkemizin, gelişmiş bölgelerinin bünyesinde nispi olarak geri kalmış illerin ve gelişmiş bir ilin bünyesinde geri kalmış kasabaların da olabileceği görüşünden hareketle, Kalkınmada Öncelikli Yörelerin her yıl tespit edilerek, kalkınma planının yıllık program kararlarıyla ilan edilmesi benimsenmiştir.

1963 yılından itibaren teşvik tedbirlerinin 1967 yılında kapsamı genişletilmiş ve ilk defa 1968 Yılı program kararnamesinde 22 il, Kalkınmada Öncelikli Yöre olarak belirlenip ilan edilmiştir. Çoğu Doğu ve Güneydoğu'ya ait olan ve teşvik tedbirlerinden yararlanacak olan bu illerin¹¹⁷ sayısı, yıllarla birlikte bazen artıp, bazen azalarak, sürekli

¹¹⁵ Diğer ülkelerde uygulanan teşvik tedbirleri ve özellikle ABD'lerindeki teşvik sistemi için bak. Bahar Sindel, *Amerika Birleşik Devletlerinde Eyaletlerin kalkınması ve Yatırımlar İçin Kullanılan Teşvik Araçları*, DPT, KÖYD, Ankara, 1991.

¹¹⁶ TOBB, Kalkınmada Öncelikli Yöreler (Temel Sorun ve Öneriler), Ankara, 1994, s.9.

¹¹⁷ Kalkınmada Öncelikli Yöre olarak ilk defa ilan edilen bu 22 il şunlardır: Adıyaman, Ağrı, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Hakkari, Karı, Malatya, Kahramanmaraş, Mardin, Muş, Siirt, Tunceli, Şanlıurfa, Van, Artvin, Gümüşhane, Sivas.

değişmiştir. Şöyle ki: 1968'de 22 il, 1969'da 23 il, 1972'de 33 il ve bu illerin dışında illere ait 50 ilçe, 1973'de 40 il, 1981'de 40 il, KÖY kapsamına alınmıştır. Bu iller ülke nüfusunun %38.97'sini, ülke coğrafi alanının %57.16'sını kapsamaktadır.

1982 yılında KÖY'ü oluşturan iller, 1. Derecede Öncelikli Iller (20 il) ve 2. Derecede öncelikli iller (5 il) olarak saptanmıştır. Daha sonra, 12 Aralık 1984 tarihinde 1. Derecede Öncelikli il 10'a indirilirken, 2. Derecede öncelikli il sayısı 17'ye çıkarılmıştır. Tekrar, 8.11.1990 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Kalkınmada Öncelikli Iller, 16'sı Birinci Derecede, 15'i İkinci Derecede, olmak üzere toplam 31 il olarak belirlenmiştir¹¹⁸. Bu 31 il, ülke yüzölçümünün % 44.3'ünü kapsamakta ve ülke nüfusunda %26.1'ini barındırmaktadır. 1990'dan sonra Şırnak, Ardahan ve Iğdır'ın il olması ve Erzincan ve Artvin'in de 2. Derecede Öncelikli İl'ler arasından 1. Derecede Öncelikli iller arasında arasına alınmasıyla, KÖY'deki illerin kompozisyonu yeniden değişmiştir. 1 Ocak 1994 itibariyle KÖY, 22'si 1. Derecede Öncelikli olmak üzere, toplam 34 ilden oluşmaktadır.

2.1.2.2 Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulanan Teşvik Tedbirleri

Daha önce de sözü edildiği gibi, 1963 yılında başlayan teşvik uygulaması, 1967 ile 1985 yılları arasında, her yıl teşvik edilecek faaliyetlerin yıllık programlarda liste şeklinde ilan edilmesi yöntemiyle uygulanmıştır. 1985 yılından bu yana teşvik alanı genişletilerek teşvik edilmeyecek faaliyetlerin neler olduğu belirtilerek, Kalkınmada Öncelikli Yörelerdeki her yatırımın teşvik, edileceği, prensip olarak benimsenmiştir.

1963 yılından bu yana, Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulanan teşviklere yıllar itibariyle önemli değişiklikler olmuştur. En son değişiklik 1.1.1994 tarihi itibariyle yapılmıştır. Burada, geçmişte uygulanan teşvik tedbirlerini ve yıllarla birlikte bu tedbirde gerçekleştirilen değişiklikleri bir yana bırakarak halen uygulanmakta olan teşviklerden söz edilecektir¹¹⁹.

i. Yatırım İndirimi: Yatırım indirimi oranı, yatırım miktarının % 20'sidir (1.1.1994). Bakanlar Kurulu bu oranı Kalkınmada Öncelikli Yörelere ile Kalkınma Planı ve yıllık programlarda özel önem taşıdığı belirtilen sektörlerde yapılan yatırımlar için

¹¹⁸ Zeynep Arat, "Kalkınmada Öncelikli Yörelere", Doğu Anadolu Kalkınması ve Sivas'ın Konumu, 3-4 Kasım 1990, Sivas, 1990, s. 41-42.

¹¹⁹ Dinler, Bölgesel, 341-345.

%70 oranında artırmayı ve yasal orandan az olmamak üzere yeniden tespit etmeye yetkilidir.

ii. **Özkaynak Oranı**¹²⁰. Teşvik belgeli yatırımlarda aranacak asgari öz kaynak oranı şu şekildedir: *Gelişmiş yörelerde* (İstanbul, Kocaeli illeri ile Ankara, İzmir, Bursa Adana Büyükşehir Belediye Sınırları içinde) yapılacak yatırımlar için %60; *Normal yörelerde* yapılacak yatırımlar için % 50; *Kalkınmada 1.Derecede Öncelikli Yörelerde* %30; *Kalkınmada 2. Derecede Öncelikli Yörelerde* yapılacak yatırımlar için %40.

iii. **Kaynak Kullanımı Destekleme Primi (KKDP)**: Kaynak Kullanımı Destekleme Primi, yatırımcılara teşvik edilen yatırımların yapılmasında kullanılan öz kaynağa göre verilen primdir. 1985 yılından itibaren uygulanmaya başlanan KKDP yatırımlara ve yörelere göre şu şekildedir: 1. Derecede Öncelikli Yörelerdeki Organize Sanayi Bölgelerinde yapılacak yatırımlar için % 60; 1. Derecede Öncelikli Yörelerdeki yatırımlar için % 50; 2. Derecede Öncelikli Yörelerdeki OSB'deki yatırımlar için %50; 2. Derecede Öncelikli Yörelerdeki yatırımlar için %40; normal yörelerde bulunan OSB'deki yatırımlar için % 25; normal bölgelerde yapılacak yatırımlar için %15; gelişmiş yörelerde bulunan OSB yapılacak yatırımlar için %15; turizm yatırımları için %40; gelişmiş yörelerden normal yörelere taşınan yatırımlar için %20, -Bakanlar Kurulu kararıyla turizm merkezi ilan edilmiş yörelerde yapılacak ticaret merkezi yatırımları için % 15'dir.

iv. **İhracat Taahhütlü Orta ve Uzun Vadeli Yatırım Kredilerinde vergi-resim ve Harç İstisnası**: Yatırımın tamamlanmasından itibaren 5 yıl müddetle, belirli oranlarda ihracatı taahhüt eden yatırım projelerine açılacak orta ve uzun vadeli kredilere, vergi-resim ve harç muafiyeti tanınmaktadır. Yıllık taahhüt edilen ihracat, üretimin; Gelişmiş yörelerde % 20'si, normal yörelerde % 10'u, Kalkınma Öncelikli Yörelerde % 5'i kadar olacaktır. Yıllık ihracat taahhüt miktarının Kalkınmada Öncelikli Yörelerde 900.000 dolardan fazla olması halinde, taahhüt edilecek ihracat miktarı DPT Müsteşarlığınca belirlenecektir.

v. **Kamu Ortaklığı Fonu**: Kamu Ortaklığı Fonu'nun asgari % 10'u Kalkınmada Öncelikli Yörelerde istihdamı artırıcı ve kamu kuruluşlarının asgari % 10 iştirak ettiği her nevi yatırımlarda ve bunların işletme finansmanında kullanılacaktır. Burada, sözü

¹²⁰ Tarık Sönmez, "Teşvik Tedbirleri", *Doğu Anadolu Kalkınması ve Sivas'ın Konumu*, 3-4 Kasım 1990, Sivas, 1990, s. 45-46.

edilen fon, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu'nca saptanacak esaslar çerçevesinde kullanılacaktır.

vi. Arazi ya da Arsa Tedariki ile İlgili Vergi, Resim ve Harç Muafiyeti: Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak yatırımlar için arazi ya da arsa tedariki ile ilgili işlemler veraset ve intikal vergisi, damga vergisi, banka ve sigorta muameleleri vergisi, harçlar ve resimler ile Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınan vergi, resim ve harçlardan müstesnadır. Sermaye şirketlerinin, kooperatiflerin ve bunların birlikleri ile vakıfların KÖY'de yapacakları devletçe teşviki öngörülen yatırımlar dolayısıyla her ne suretle olursa olsun bina iktisapları, arsa ve arazi üzerine inşa ya da katlar meydana getirmeleri ve bunların devirleri ile ilgili işlemler, yukarıda belirtilen vergi, resim ve harçlardan istisna edilmiştir.

vii İşletme Kredisi: Üretime geçmiş ya da hiç geçmemiş kuruluşlarla, en geç bir yıl içinde işletme sanayisinin kifayetsizliği nedeniyle tam kapatıseye ulaşmamış kuruluşların işletme kredisi ihtiyacı¹²¹, teşvik belgesine bağlanmış yatırımlarda, DPT'nin uygun görüşü ile karşılanabilir. Bu durumda, toplam yatırımda kullanılan kredi oranı, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde % 80'i geçemez.

viii Ücretlerde Vergi Avantajı (Özel İndirim Nisbetinin Artırılması): Kalkınmada Öncelikli Yörelerde çalışanların mali durumunu düzeltmek için, mahrumiyet zammı şeklinde bir ücret artışı, yalnız memurlara değil tüm çalışanlar için öngörülmüştür. Bu avantaj ücretlerden alınan verginin azaltılması şeklinde düşünülmüştür. Bakanlar Kuruluna, özel indirim tutarlarını, sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgari ücret tutarına kadar artırma yetkisi verilmiştir. Bakanlar Kurulu, sürekli olarak fiilen Kalkınmada Birinci ve İkinci Derecede Öncelikli Yörelerde çalışan ile bu yörelerdeki il ve ilçelerde çalışanlar ve Kalkınmada Birinci ve İkinci Derecede Öncelikli yöreler veya diğer yörelerde çalışan asgari ücretlilere farklı özel indirim tutarları tesbit etmek suretiyle de kullanabilecektir (11.7.1992).

ix Kurumlar Vergisi İndirimi: KÖY'de faaliyet gösteren kurumların elde ettikleri kazançlardan 1.1.1991-31.12.2000 tarihleri arasında; Birinci Derecede Öncelikli

¹²¹ İşletme kredisinden sorumlu kuruluş, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Kalkınma Bankası Genel Müdürlüğü'dür. Koordinasyon ve iş birliği bakımından ilgili kuruluş DPT'dir. DPT, 1994 Yılı İcra Planı, Ankara, Ocak 1994, s.28-29.

Yörelerde %20; İkinci Derece Öncelikli Yörelerde %30 oranında kurumlar vergisine tabi tutulması esası getirilmiştir. Bu indirimlerden yararlanabilmek için imalatçı kurumun iş merkezinin ve tüm faaliyetin bu bölgelerde bulunması gerekmektedir. 7.3.1992 tarihinde uygulamaya başlanan bu avantaj, 1.1.1994 tarihinden itibaren uygulamadan kaldırılmıştır

x İthalata Uygulanan Fonun Taksitlendirilmesi: Gümrük muafiyeti tanınan yatırımlarla ilgili makina ve teçhizata ithalatta uygulanan fon, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde taksitlendirilmektedir. Bu teşviklere ilave olarak, bazı küçük avantajlar da vardır. Örneğin gelir vergisi kanununda yer alan hayat standardı uygulamasının ve götürü ticari, götürü mesleki kazançların vergilendirilmesinde, KÖY'de faaliyette bulunan mükellefler lehine ayrıcalıklar yapılmıştır.

2.1.1.3 Teşvik Belgesi Almış Projelerin Bölgesel Dağılımı

1963'den günümüze, teşvik belgesi almış projelerin bölgesel dağılımını, 1963-1985 arası ve 1986'dan günümüze olmak üzere iki döneme ayırarak incelenmesi faydalı olacaktır.

– 1963-1985 Yılları Arasında Kalkınmada Öncelikli Yöreler İçin Öngörülen Teşvik Tedbirleri ve Alınan Sonuçlar

1963'de başlayan ve 1985 yılına dek süren, gümrük taksitlendirilmesi ve gümrük muafiyeti, yatırım indirimi, ihracat garantili yatırım kredilerine vergi, resim ve harç istisnası, döviz tahsisinde öncelik ve kredi oranının %70'e kadar yükseltilmesi gibi, genel teşvik tedbirlerinin KÖY için, çok az oranda daha avantajlı hale getirilmesi, girişimcilerin bir takım dışsal avantajlar sağlayan gelişmiş yörelerde bile zorlukla yatırım yapabildikleri gözönüne alındığında, mevcut avantajların biraz iyileştirilmesiyle, yatırımı geri kalmış yörelere çekmenin güçlüğü daha iyi anlaşılmaktadır.

Aynı şekilde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya özel sektörün iltifatı etmemesinde önemli bir neden de, Kalkınmada Öncelikli Yöre olarak tesbit edilen illerin, Doğu Anadolu bölgesindeki 19 ilin çok üzerinde, 40 il ve 50 ilçeyi kapsayacak kadar geniş tutulmuş bulunmasıdır. KÖY'ü bu şekilde tutmak, *ülke ekonomisi yönünden rasyonel olmasına karşın, öteki bölgelere göre oldukça geri kalmış olan Doğu Anadolu*

*Bölgesini kalkındırmak politikası açısından olumsuzluklar içermektedir*¹²².

Teşvik belgesi almış olan projelerin bölgesel dağılımını incelediğinde; 1972'den 1982'ye kadar geçen 10 yıl içinde, teşviklerden en büyük payı en gelişmiş bölge olan Marmara Bölgesinin almış olduğu görülmektedir (tablo 17). Bu pay tüm teşvik belgesi almış yatırımların üçte biri ile yarısı arasında değişmekle birlikte, özellikle 1981 ve 1982 yıllarında %50'nin üzerine çıkmıştır (1982'de %58,21'dir).

Buna rağmen, teşvik belgesi almış yatırımlardan en az istifade eden bölge ise, en geri kalmış bölge olan Doğu Anadolu ile Güneydoğu Anadolu bölgesidir. Teşvik tedbirlerinin girişimcileri cezbetmek amacıyla daha da iyileştirildiği bu iki bölge çeşitli yıllarda teşvik belgesi almış yatırımların ancak yaklaşık %4'ü ile %8'ini alabilmiştir. Örneğin, 1973 yılında tüm yatırımların %3'ü, 1980 yılında ise %4,2'si bu iki bölgeye yapılmıştır¹²³.

Tablo 17: Yatırım Teşvik Belgelerine Bölgeler İtibariyle Yüzde Dağılımı (1972-1982)

Bölgeler	Yıllar					
	1972	1974	1975	1980	1981	1982 ²
Marmara	36.36	24.59	29.39	38.78	51.44	58.21
İç Anadolu	10.30	15.60	15.21	14.09	16.12	10.17
Ege	15.54	37.04	7.20	9.30	6.92	5.38
Akdeniz	24.31	12.82	13.22	13.59	12.08	7.98
Karadeniz	3.15	5.77	8.00	20.04	5.73	9.68
Doğu Anadolu	4.40	2.68	3.47	2.26	3.45	2.42
Güneydoğu Anadolu	3.71	1.50	23.21 ¹	1.94	4.23	6.15
Toplam	99.01	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Yatırım Tutarı ³	27.018	40.141	45.519	206.926	1.045.669	400.620

¹ 9.206 milyon TL boru hattına aittir. ² Ocak-Ağustos dönemi itibariyle, ³ Cari fiyat milyon TL
Kaynak; Dinler, Bölgesel, 347.

Tablo 17'de görüldüğü gibi, "*Kalkınmada Öncelikli Yöre olarak saptanan geri kalmış bölgelere özel sektörü cezbetmek için öngörülen teşvik tedbirlerinden 1972 ile 1982 arasında olumlu bir sonuç elde edilememiştir. Bölgelere, aşağı yukarı, gelişmişlik düzeylerine paralel ağırlıkta teşvik belgeli yatırımlardan istifade etmişlerdir. Aslan payını en gelişmiş bölge olan Marmara Bölgesi alırken, en düşük*

¹²² Dinler, Bölgesel, 346.

¹²³ 1979 yılında, Türkiye'deki teşvik belgesi almış yatırımların %23,21'inin Güneydoğu Anadolu Bölgesine yapılmış olması, istisnai bir durumdur ve %23,21'lik artışın %22'ye yakın bir kısmını, Güneydoğu Anadolu'da döşenen Irak-Yumurtalık boru hattı oluşturmaktadır. Dinler, Bölgesel, 347.

payı en az gelişmişlik bölge olan Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri almışlardır."¹²⁴

– 1985'den Günümüze Kalkınmada Öncelikli Yörelere İçin Öngörülen Teşvik Tedbirleri ve Alınan Sonuçlar:

1985 yılında itibaren, daha önce izlenen teşvik tedbirleri politikasında köklü denilebilecek değişikliklere gidilmiştir. Bu tarihten itibaren, teşviklerin bazıları iyileştirilirken, bazıları da kaldırılmıştır. Şöyle ki; İki teşvik tedbiri 1985'den itibaren kaldırılmış (ihracat garantili yatırımın kredilerinde vergi, resim ve harç istisnası ile özel dış kredi müsaadesi ve yatırım kotasında döviz tahsis önceliği), üç teşvik aşağı yukarı aynı kalmış, (işletme kredisi, öz kaynak kredi oranı, gümrükten sağlanan avantaj), biri iyileştirilmiştir (yatırım indirimi, daha önce % 60 iken, II.Derecede öncelikli yöreler için %100'e çıkarmıştır ve 1994'den bu yana KÖY için en yüksek %70 olarak belirlenmiştir).

Öte yandan da önceki yıllarda olmamasına karşın, 1985 programı ile birlikte KÖY için öngörülen özel teşvikler şunlardır: *Kamu ortaklığı; Arazi ya da Arsa Tedariki ile ilgili Vergi, Resim ve Harç Muafiyeti; Ücretlerde özel indirim oranının artırılması ile sağlanan vergi avantajı,*

Bu üç avantajdan öncelikli *Kamu Ortaklığı Fonu* ve ücretlerde vergi avantajı oldukça önemlidir. Kamu ortaklığı fonunun asgari %10'unun Kalkınmada Öncelikli Yörelere kaydırılması sonucu bu yörelere yapılacak rakamın ne olacağı bu fonun büyüklüğüyle orantılı olacaktır.

Arazi ve arsa temininde vergi, resim ve harç istisnası, arsa fiyatlarının oldukça düşük olduğu bu bölgede, girişimciler için bölgeye kayış nedeni olarak nitelendirilemez.

Ücretlerde vergi indirimi ise, işletmeler yönünden bölgenin tercih edilmesine neden olabilecek çok büyük bir avantaj değildir. Ne var ki, emek entansif yatırımlarda işçinin eline vergi avantajı geçmesi, işletmelere düşük ücretle işgücü temini imkanları sağlayabildiği gibi, bu avantaj kalifiye işgücünün uzun vadede bölgede kalmasını sağlayabilecektir.

¹²⁴ Dinler, *Bölgesel*, 346-347.

Ne var ki, *tüm sağlanan farklı nispetlerdeki teşviklere rağmen, özel sektör yatırımlarını geri kalmış bölgelere çekmede başarı sağlanamamıştır.* 1987 ile 1992 arasında yatırım teşvik belgelerinin bölgesel dağılımı incelendiğinde, Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgesinin payının çok düşük, Marmara ve Ege Bölgeleri'nin ise yüksek olduğu görülmektedir (tablo 18). Şöyle ki, Doğu Anadolu'nun aldığı teşvik belgelerinin toplam teşvik belgeleri içindeki payının 1987 yılında %1.4, 1992 yılında ise ancak %1.6'dır. Sadece 1990 yılında bu oran %10.9'a çıkmış, fakat tekrar düşmüştür. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin aldığı teşvik belgelerinin toplam teşvik belgeleri içindeki payı ise, gene 1990 bir yana bırakılırsa (1990 yılında %22'dir), 1987 yılında % 5.4 ve 1992 yılında %2.3'dür. Özellikle son yıllarda Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde artan şiddet olayları, bu bölgeleri özel sektör için cazip olmaktan tamamen çıkarmıştır. Yeni işletmeler bu bölgelere gitmediği gibi, mevcutlar da kaçmayı yeğlemektedirler. Ülkemizdeki teşvik belgelerinin, üçte biri ile yarısından fazlası her yıl gene en gelişmiş bölge olan Marmara Bölgesine gitmiştir. Şöyle ki, 1987'de bu bölgenin % 28.6 olan payı, 1988'de %43'e, 1992'de %55'e yükselmiştir (tablo18).

Sonuç olarak, *"girişimcileri, Türkiye genelinde sahip oldukları teşvik avantajlarını biraz daha iyileştirerek Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yatırım yapmaya ikna etmek çok güçtür. Oysa, Doğu Anadolu'nun bünyesinde seçilecek belirli merkezlerde devlet öncülüğünde ekonomik faaliyetin başlatılması, ayrıca buraya gelecek işletmelere, devlet iştiraki, devlet garantisi ve hatta önemli ölçülere varan geliştirme ve özendirme fonlarının sağlanması gerekir"*¹²⁵.

Tablo 18: Yatırım Teşvik Belgelerine Bölgeler İtibariyle Yüzde Dağılımı (1987-92)

Bölgeler	Yıllar					
	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Akdeniz	11.6	10.5	11.4	11.7	11.6	8.3
Doğu Anadolu	1.4 ✓	2.7	3.9	10.9	4.4	1.6 ✓
Ege	14.8	14.5	11.2	8.7	10.7	9.6
Güneydoğu Anadolu	5.4 ✓	11.7	8.2	22.7	12.6	2.3 ✓
İç Anadolu	8.2	11.5	8.5	6.6	17.5	13.8
Karadeniz	4.3	3.7	4.4	5.6	4.9	7.0
Marmara Böl.	28.6	43.1	41.2	33.6	31.2	55.5
Çok Bölgeli	25.7	2.4	11.3	0.2	7.1	1.9
Toplam	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Yatırım Tutarı *	6.830.4	11.653.4	19.376.2	22.628.9	38.131.3	51.530.0

* Cari fiyat milyon TL Kaynak; Dinler, Bölgesel, 349

¹²⁵ Dinler, Bölgesel, 348-349.

Hangi düzeyde öngörülürse öngörölsün, teşvik tedbirleri, maliyetini büyük ölçüde düşüren alt yapı tesislerinden bağımsız düşünölemez. Teşvik tedbirlerinin etkinliğini, bölgesel gelişme için gerekli altyapı yatırımları ile birlikte düşünmek gerekir.

2.2 KAMU YATIRIMLARI

Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltacak araçların en önemlilerinden biri olan teşvik tedbirlerinin etkin olabilmesi için, çeşitli bölgeler arasındaki altyapı tesislerinin aynı düzeyde ya da hiç olmazsa çok yakın olması gerekir. Bununla beraber, sosyal ve ekonomik gelişmişlik derecesi son derece düşük, tipik bir az gelişmişlik ölk karakterini taşıyan Osmanlı Devleti kalıntıları üzerine kurulan 1923 Türkiye'sinde, altyapı tesis ve hizmetlerinin son derece az olduğu daha önce belirtildi. Ne var ki, çok mütevazı bile olsa, daha 1923'lerde, mevcut altyapı tesislerinin coğrafi yöreler arasındaki dağılımında farklılıklar belirlemeye başlamıştı. Deniz ulaşımı yanında iklim ve yüzey şekillerini sağladığı avantajlar sonucu, batı ölkeleriyle ilişki içine girmiş olan Batı Anadolu Bölgesi'ndeki illerde, yetersizde olsa bir takım altyapı tesisleri yapılmıştı. Bazı hizmetler bu bölgelerde karşılanabiliyordu. Anadolu'nun doğusunda ise her yönüyle yokluk ve suskunluk vardı. Kısaca, *"1923 yılından planlı döneme kadar olan 40 yıllık süre içinde, ölkemizde eksik olan altyapı tesislerinin iyileştirilmesi için, imkanlar ölçüsünde çaba harcanırken, altyapı yatırımlarının nispi olarak daha verimli olduğu Batı Anadolu'ya öncelik verildiği görölmektedir"*¹²⁶.

2.2.1 I - IV. Plan Dönemleri

Planlı döneme, altyapı yatırımlarının bölgesel dağılımı alanında tatmin edici bilgilere mevcut değildir. Kamu yatırımlarının kalkınma planlarında ve yıllık programlarda yer alan hedef rakamları, kabaca olsa da altyapı yatırımlarının bölgesel dağılımı hakkında fikir sahibi olunması sağlayacaktır. Aynı şekilde, Dört Kalkınma Planında Bölgesel Gelişmeye yönelik olarak önerilen politikaların, yatırım programlarına ne ölçüde yansıdığına belirlenmesi faydalı olacaktır. Böylelikle önerilen politikalar ile uygulama arasında sağlanan tutarlılık bir ölçüde tanımlanmaya çalışılmıştır. Yatırım toplamları olarak verilen sayısal veriler programlardan öngörölenler olup, bu değerlerin planların uygulamasında bölgesel denge ilkesine verilen önemin derecesini yansıttığı

¹²⁶ Böylece 1960'lı yıllara gelindiğinde, Türkiye'nin doğusu ve batısı arasında, alt yapı tesisleri yönünden de Batı Anadolu lehine önemli bir farklılık ortaya çıkmıştı. Dinler, Bölgesel, 350.

kabul edilmektedir. Ancak, program hedeflerinin gerçekleşmeleri yansıtmadığı ve özellikle az gelişmiş yörelerde yatırım gerçekleştirmelerinin daha da düşük olduğundan söz edilmelidir. Gerçekleşme değerlerinin bulunmasındaki zorluklar yatırımlar şeklinde dönüşebilen politikaların ne ölçüde uygulamaya aktarıldığının belirlenmesini imkansız kılmaktadır.

2.2.1.1 I. BYKP Dönemi

I. Plan döneminde özellikle vurgulanan konulardan biri, bölgelere göre kamu hizmetlerinin dağılımının düzenlenerek hizmetlerden bölgelerin eşit ölçüde yararlanması politikası olmaktadır. Hizmetler sektöründeki eşitleme yönündeki politikanın üretken yatırımlar için geçerli olmadığı da belirtilmektedir¹²⁷.

Yukarıda özetlenen Bölgesel gelişmeye yönelik somut politika önerilerinin yatırım programlarına ne şekilde yansıdığı araştırıldığında şu noktaları sıralamak mümkündür.

4 - I. Plan dönemi toplam yatırım tutarları incelendiğinde kişi başına yatırımın *Bölge XV:Elazığ*'da en yüksek, Bölge III:Eskişehir'de ikinci sırada yer aldığı görülmektedir (tablo 19). Ancak Bölge XV:Elazığ'daki yüksek değer Elazığ ilindeki enerji sektörüne yapılan yatırım nedeniyle oluşmaktadır. Toplam kişi başına yatırımların diğer yüksek olduğu bölgelerin Bölge I:İstanbul, Bölge V:Ankara ve *Bölge XVI:Diyarbakır*

¹²⁷ İlk Dört Plan Döneminde Bölge ayrımları 16 Bölgeye göre ayrıldığı ve burada ilerideki konularına da yardımcı olabilmesi için bölgeleri ve sınırları içerisindeki illeri aktarmak faydalı olacaktır.

<i>Bölge I</i>	<i>İstanbul</i>	:	<i>İstanbul, Bolu Çanakkale, Edirne, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Zonguldak, Kastamonu, Kırklareli</i>
<i>Bölge II</i>	<i>Bursa</i>	:	<i>Bursa</i>
<i>Bölge III</i>	<i>Eskişehir</i>	:	<i>Eskişehir, Bilecek, Kütahya</i>
<i>Bölge IV</i>	<i>İzmir</i>	:	<i>İzmir, Afyon, Antalya, Aydın, Burdur, Denizli, Isparta, Manisa, Muğla, Uşak, Balıkesir</i>
<i>Bölge V</i>	<i>Ankara</i>	:	<i>Ankara, Çankırı, Çorum, Kırşehir</i>
<i>Bölge VI</i>	<i>Konya</i>	:	<i>Konya, Niğde</i>
<i>Bölge VII</i>	<i>Adana</i>	:	<i>Adana, Hatay, İçel</i>
<i>Bölge VIII</i>	<i>Samsun</i>	:	<i>Samsun, Amasya, Giresun, Ordu, Sinop, Tokat</i>
<i>Bölge IX</i>	<i>Kayseri</i>	:	<i>Kayseri, Nevşehir, Yozgat</i>
<i>Bölge X</i>	<i>Sivas</i>	:	<i>Sivas</i>
<i>Bölge XI</i>	<i>Malatya</i>	:	<i>Malatya</i>
<i>Bölge XII</i>	<i>Gaziantep</i>	:	<i>Gaziantep, Adıyaman, Urfa, Kahramanmaraş</i>
<i>Bölge XIII</i>	<i>Trabzon</i>	:	<i>Trabzon, Artvin, Rize, Gümüşhane</i>
<i>Bölge XIV</i>	<i>Erzurum</i>	:	<i>Erzurum, Erzincan, Ağrı, Kars, Muş</i>
<i>Bölge XV</i>	<i>Elazığ</i>	:	<i>Elazığ, Bingöl, Tunceli</i>
<i>Bölge XVI</i>	<i>Diyarbakır</i>	:	<i>Diyarbakır, Bülent, Hakkari, Mardin, Van</i>

olduğu görülmektedir. Buna karşılık Bölge VIII:Samsun ve Bölge IX.:Kayseri'de bu değerler en düşük seviyededirler¹²⁸.

Toplam kişi başına yatırım tutarlarının ülkenin batı bölümünde yer alan bölgeler nisbi olarak daha yüksek olması ve üretken yatırımlarla hizmet yatırımlarının toplamı ile oluşan bu toplam yatırım dağılımı, bölgelerarası gelir dengesizliğini giderici bir politikanın etkin bir uygulama bulmadığını göstermektedir¹²⁹.

B - Kamu yatırımları arasında özellikle devletin etkin durumda olduğu hizmet yatırımlarının dağılımı, hizmetlerin ne ölçüde eşit dağıtıldığının belirlemesine yardımcı olmaktadır.

aa - *Ulaştırma* yatırımlarının dağılımı incelendiğinde Bölge XVI:*Diyarbakır*, Bölge X:Sivas ve Bölge I:İstanbul'un ilk üç sırayı paylaştıkları gözlenmektedir. En düşük yatırımın yapıldığı *Bölge XIII:Gaziantep* ile en yüksek yatırımın yapıldığı bölge arasında 13 katına ulaşan bir farklılık söz konusudur. Ulaştırma yatırımlarının en düşük gelir seviyesindeki bölge ile en yüksek gelir düzeyi olan bölgede yer almış olması oldukça ilginç bir yapıyı ortaya koymaktadır (tablo 20).

bb - Bölgelere göre *eğitim* yatırımlarının bir ölçüde az gelişmiş bölgelere yönlendirildiği, metropolitan merkezlerin yer aldığı bölgelerde ise yine yüksek düzeyde bir yatırımın söz konusu olduğu söylenebilir (tablo 21).

cc - *Sağlık* yatırımları toplam yatırımlar içinde oldukça düşük bir pay alırken, bu yatırımların bölgelere göre dağılımı farklılaşmalar göstermekte ve özellikle gelir düzeyi düşük olan bölgelerin nisbeten daha yüksek kişi başına yatırım sağladığı görülmektedir (tablo 22).

¹²⁸ 1963-67 dönemi içinde, kamu yatırımlarının bölgelerarası dağılımı ise şöyledir.

Bölgeler	Yatırımlar %	Sıra	Bölgeler	Yatırımlar %	Sıra
Orta Anadolu Bölgesi	23.8	1	Doğu Karadeniz Bölgesi	8.3	5
Marmara Bölgesi	21.5	2	Ege Bölgesi	7.9	6
Doğu Anadolu Bölgesi	20.8	3	Çukurova Bölgesi	5.8	7
Batı Karadeniz Bölgesi	9.3	4	Antalya Bölgesi	2.9	8

DPT, 1970 *Yılına Girerken Bölgelere Bakış, SPD Çalışmaları*, Ankara, C.II, 1970, s. 230-232.

¹²⁹ 22 ili kapsayan Doğu Anadolu Bölgesi, 1963-67 döneminde, tüm kamu yatırımlarının %22.1'ini oluşturmuştur. Tünaydın Demircioğlu, *İşte Doğu Anadolu*, Ankara, 1969, s.20-21.

Tablo 19 : Bölgeler İtibariyle Kişi Başına Toplam Yatırım ve İndeksi

	<i>I Plan</i>	<i>İndk.</i>	<i>II Plan</i>	<i>İndk.</i>	<i>III Plan</i>	<i>İndk.</i>	<i>IV Plan</i>	<i>İndk.</i>
<i>Bölge I</i>	1.069,9	130.1	1.797,8	131.8	5.246,6	111.5	15.772,0	80.8
<i>Bölge II</i>	491,6	60.0	944,6	47.3	5.288,0	112.4	20.198,0	1.2.0
<i>Bölge III</i>	1.556,2	189.9	3.410,5	250.0	10.655,0	226.4	24.858,0	127.3
<i>Bölge IV</i>	557,8	68.1	1.309,7	96.0	5.274,6	112.1	26.559,9	136.0
<i>Bölge V</i>	979,3	119.5	339,0	24.8	5.373,7	114.2	26.668,7	136.6
<i>Bölge VI</i>	418,0	51.0	1.878,8	137.8	3.395,5	72.2	11.864,5	60.8
<i>Bölge VII</i>	674,1	82.3	2.575,7	188.8	7.629,7	162.1	20.228,1	103.6
<i>Bölge VIII</i>	380,9	46.5	832,5	61.0	2.974,9	63.2	14.254,3	73.0
<i>Bölge IX</i>	385,7	47.1	431,2	31.6	1.631,3	34.7	10.289,5	52.7
<i>Bölge X</i>	602,3	73.5	838,5	61.5	8.327,6	177.0	53.944,0	276.3
<i>Bölge XI</i>	570,3	69.6	1.051,4	77.1	3.507,3	74.5	12.908,7	66.1
<i>Bölge XII</i>	404,2	49.3	764,0	56.0	2.687,7	57.1	30.327,9	155.4
<i>Bölge XIII</i>	541,9	66.1	1.164,3	83.5	2.649,3	56.3	9.584,9	49.1
<i>Bölge XIV</i>	489,6	59.8	771,5	56.6	2.310,6	49.1	9.521,5	48.8
<i>Bölge XV</i>	2.073,9	253.1	4.352,3	319.0	5.709,6	121.3	17.161,6	87.9
<i>Bölge XVI</i>	903,4	110.3	1.245,1	91.3	3.856,6	82.0	13.856,3	71.0
<i>Türkiye</i>	819,4	100.0	1.364,2	100.0	4.705,4	100.0	19.522,3	100.0

Kaynak: DPT, Bölgesel Gelişme, V. BYKP ÖİK Raporu, 148-149.

Kamu hizmet yatırımları için kısaca özetlenebilecek değerlendirmede, *az gelişmiş yörelere doğru belirli bir düzeyde fazla yatırım yapma eğiliminin olduğu şeklinde olup, öneri politikaların bir ölçüde uygulama imkanı bulduğu şeklindedir. Bu yaklaşımın baz olarak alınan yapıdaki dengesizliği çözmedeki yetersizliği ise 1980'lere gelindiğinde belirlenen yapısal dengesizliklerle ortaya koymaktadır*¹³⁰.

2.2.1.2 II BYKP

II. Beş yıllık Kalkınma Planında, "*Bölgesel gelişme potansiyelinin belirlenmesinde az gelişmiş yörelere öncelik verilmesi ve gelişmede önceliğin az gelişmiş bölgelerde hızla büyüyen kentsel merkezlerin kazanması*" ilke olarak benimsenmiştir. Bu plan döneminde uygulaması öngörülen politikaların az gelişmiş yörelere ağırlık verme eğilimi gösterdiği söylenebilir¹³¹.

Toplam yatırım deseninin bu ilkelere uygunluğu araştırıldığında aşağıdaki belirgin özelliklerinden söz edilebilir:

A - I. Plan döneminde nisbeten düşük kişi başına yatırım değerinin saptandığı Bölge

¹³⁰ Eraydın, 121-122.

¹³¹ DPT, Bölgesel Gelişme, V BYKP ÖİK, 121-123.

VII:Adana ve Bölge VI:Konya'da büyük yatırım artışları olmuştur. Yatırım artışlarının yukarıda sıralanan Bölgeler kadar olmasa bile, önemli olduğu diğer bölgeler bölge IV:İzmir, *Bölge XI:Malatya* ve bölge XIII:Trabzon olduğu görülmektedir (Tablo 19).

B - Kişi başına yatırımın en düşük olduğu bölge, bir önceki dönemde nisbi yüksek yatırımın söz konusu olduğu Bölge V:Ankara olmuş, bunu I. Plan döneminde en az yatırımın yapıldığı Bölge IX:Kayseri izlemiştir.

C - Bu plan döneminde diğer düşük yatırım tutarının söz konusu olduğu bölgeler *Bölge XIV:Erzurum*, *Bölge XIII:Gaziantep*, Bölge X:Sivas, Bölge VIII:Samsun olarak göze çarpmaktadır.

D - İzlenen durum, az gelişmiş yörelerden bir bölümde, *Elazığ* ve *Diyarbakır*'da önemli ölçüde yatırımın sürdürüldüğünü ancak bu yatırımların özel konularda ve ulusal nitelikli projelerle gerçekleştirildiğini, az gelişmiş yörelerin bir kaçında yatırım artış eğiliminin olduğunu, buna karşılık az gelişmiş yörelere büyük bir ayrılık sağlanmadığını göstermektedir.

Kamu hizmet yatırımlarının dağılımında ise gözlenen yatırım dağılımını şu şekilde özetlemek mümkündür:

aa - Ulaştırma yatırımlarında Bölge I:İstanbul büyük ağırlık kazanmıştır. Bölge XIII:Trabzon, Bölge II:Bursa ve bölge III:Eskişehir'de kişi başına kamu yatırımlarında artışlar olmuştur (tablo20). Bölge *XVI:Diyarbakır* ve Bölge X:Sivas'ta bu dönemde de kişi başına düşen ulaştırma yatırımlarının yüksek olduğu izlenmektedir.

bb - Eğitim yatırımlarının dağılımını I. Plan döneminde benzer bir nitelik göstermiştir. Ancak bölge V:Ankara'da kişi başına düşen eğitim yatırımında çok büyük bir düşüş izlenilmiştir (tablo 21).

cc - Sağlık yatırımlarında ise bazı bölgelerde kişi başına yatırım değeri düşerken diğer bir grup bölgede artışlar olmuştur. En belirgin gelişme Bölge *XIV:Erzurum*'da görülmekte olup, I. Plan döneminde dört katına ulaşan bir artış söz konusudur (tablo 22).

Tablo 20 : I-IV Ulaştırma Sektöründe Kişi başına Düşen Kamu Yatırımlarının Türkiye Ortalamasına Göre Büyüklüğü

		<i>I Plan</i>	<i>II Plan</i>	<i>III Plan</i>	<i>IV Plan</i>
<i>Bölge I</i>	<i>İstanbul</i>	<i>173.5</i>	<i>260.7</i>	<i>146.0</i>	<i>178.3</i>
<i>Bölge II</i>	<i>Bursa</i>	<i>39.6</i>	<i>98.5</i>	<i>39.0</i>	<i>33.2</i>
<i>Bölge III</i>	<i>Eskişehir</i>	<i>60.2</i>	<i>63.5</i>	<i>17.4</i>	<i>31.3</i>
<i>Bölge IV</i>	<i>İzmir</i>	<i>79.6</i>	<i>59.7</i>	<i>171.7</i>	<i>84.7</i>
<i>Bölge V</i>	<i>Ankara</i>	<i>94.2</i>	<i>32.8</i>	<i>14.1</i>	<i>86.2</i>
<i>Bölge VI</i>	<i>Konya</i>	<i>21.2</i>	<i>25.4</i>	<i>25.6</i>	<i>30.7</i>
<i>Bölge VII</i>	<i>Adana</i>	<i>97.8</i>	<i>49.2</i>	<i>30.1</i>	<i>50.4</i>
<i>Bölge VIII</i>	<i>Samsun</i>	<i>35.4</i>	<i>46.9</i>	<i>28.0</i>	<i>24.1</i>
<i>Bölge IX</i>	<i>Kayseri</i>	<i>41.4</i>	<i>34.5</i>	<i>43.9</i>	<i>24.0</i>
<i>Bölge X</i>	<i>Sivas</i>	<i>230.8</i>	<i>75.5</i>	<i>147.5</i>	<i>265.3</i>
<i>Bölge XI</i>	<i>Malatya</i>	<i>38.2</i>	<i>29.2</i>	<i>31.7</i>	<i>83.2</i>
<i>Bölge XII</i>	<i>Gaziantep</i>	<i>18.8</i>	<i>46.1</i>	<i>376.9</i>	<i>28.7</i>
<i>Bölge XIII</i>	<i>Trabzon</i>	<i>107.4</i>	<i>181.0</i>	<i>58.2</i>	<i>85.1</i>
<i>Bölge XIV</i>	<i>Erzurum</i>	<i>82.1</i>	<i>64.8</i>	<i>44.7</i>	<i>69.3</i>
<i>Bölge XV</i>	<i>Elazığ</i>	<i>136.9</i>	<i>59.8</i>	<i>37.1</i>	<i>66.7</i>
<i>Bölge XVI</i>	<i>Diyarbakır</i>	<i>246.3</i>	<i>133.6</i>	<i>54.0</i>	<i>66.4</i>
<i>Türkiye</i>		<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Kaynak: DPT, Bölgesel Gelişme, V. BYKP ÖİK Raporu, 151

II. Plan döneminde hizmet yatırımlarının dağılımı bölgeler göre farklılıklar göstermekle birlikte bu farklılaşmayı belirli bir faktörler dizesine bağıntılı olarak açıklamakta zorluklar bulunmaktadır. Ancak az gelişmiş yöreler kapsamında olan bölgelerden Bölge XV:Elazığ ve Bölge XVI:Diyarbakır nispi olarak kamu hizmet yatırımlarından bu dönemde daha fazla yararlanmış oldukları belirtilebilir¹³²

2.2.1.3 III. BYKP

Üçüncü Beş Yıllık kalkınma Planında bölgesel gelişmeye yönelik belirli bir politika bulunmamaktadır. Bölgesel politikaların ortaya konmadığı bir plan döneminde kamu yatırımlarının ne şekilde dağıtıldığının ve diğer plan dönemleri ile bir farklılaşmanın bulunup bulunmadığının belirlenmesi planların yıllık yatırım desenini belirlemedeki etkinliğin göstergesi niteliğindedir.

A - Üçüncü plan dönemi yatırımlarının dağılımı incelendiğinde, bu plan döneminde en büyük payı Bölge I:İstanbul'un aldığı görülmekte, bu bölgeyi Bölge IV:İzmir ve bölge VII:Adana izlemektedir. Ancak nüfusun bu bölgelerde yoğun olduğu da gözetilerek, bölgelerarası karşılaştırmalarda kişi başına toplam yatırım değerleri kullanılması daha

¹³² Erinyıldırım, 124-125.

anlamli olmaktadır. Kişi başına yatırım değerleri incelendiğinde en yüksek kamu yatırımının Bölge III:Eskişehir'de programlandığı, daha sonra Bölge X:Sivas ve Bölge VII:Adana'nın yer aldığı görölmektedir.

Bu bölgeler dışında, kişi başına yüksek yatırımın izlendiği (5000 TL/kişi) bir grup bölge belirmektedir. Bu bölgeler Bölge I:İstanbul, Bölge II:Bursa, Bölge IV:İzmir, Bölge V:Ankara ve *Bölge XV:Elazığ*'dır.

Tablo 21 : I-IV BYKP Eğitim Sektöründe Kişi başına Düzen Kamu Yatırımlarının Türkiye Ortalamasına Göre Büyüklüğü

		<i>I Plan</i>	<i>II Plan</i>	<i>III Plan</i>	<i>IV Plan</i>
<i>Bölge I</i>	İstanbul	107.3	178.2	116.6	93.6
<i>Bölge II</i>	Bursa	76.5	86.7	5.3	94.5
<i>Bölge III</i>	Eskişehir	68.7	106.8	17.0	150.4
<i>Bölge IV</i>	İzmir	73.4	130.6	137.2	63.0
<i>Bölge V</i>	Ankara	229.9	39.2	8.8	170.1
<i>Bölge VI</i>	Konya	65.6	69.7	53.8	60.9
<i>Bölge VII</i>	Adana	62.2	83.7	8.7	72.6
<i>Bölge VIII</i>	Samsun	63.1	68.6	52.4	48.8
<i>Bölge IX</i>	Kayseri	60.6	77.3	58.1	51.6
<i>Bölge X</i>	Sivas	65.8	76.3	115.9	149.1
<i>Bölge XI</i>	Malatya	118.8	91.0	63.2	132.0
<i>Bölge XII</i>	Gaziantep	90.1	101.6	73.5	42.9
<i>Bölge XIII</i>	Trabzon	98.6	157.2	110.5	87.5
<i>Bölge XIV</i>	Erzurum	145.7	91.8	109.5	97.5
<i>Bölge XV</i>	Elazığ	146.0	192.2	211.7	955.9
<i>Bölge XVI</i>	Diyarbakır	120.6	151.1	99.5	76.5
<i>Türkiye</i>		100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DPT, Bölgesel Gelişme, V. BYKP ÖİK Raporu, 153

Bundan sonra, kişi başına yatırımın (3000 TL./ kişi) civarında olan üç bölge oluşturmaktadır. Bu bölgeler Bölge VI:Konya *Bölge XI:Malatya* ve *Bölge XVI:Diyarbakır*'dır. Kamu yatırımlarının en düşük olduğu bölgeler ise (yaklaşık 2000TL/kişi), *Bölge XIV:Erzurum*, Bölge XIII:Trabzon, *Bölge XII:Gaziantep* ve Bölge VIII:Samsun olmaktadır. Bölge IX:Kayseri'de ise kişi başına yatırım 2000TL./kişi'nin altına düşerek en düşük düzeye ulaşmaktadır (tablo 19).

Yüksek kişi başına yatırımın belirlendiği bölgelerden Bölge III:Eskişehir'de yatırımlar Enerji ve madencilik sektöründe, Bölge X:sivas'ta madencilik sektöründe, Bölge VII:Adana'da imalat sektöründe yoğunlaşmaktadır.

B - Kamu hizmet yatırımlarının dağılımında ise şu özellikler göze çarpmaktadır:

aa - Bu plan döneminde, **ulaştırma** yatırımlarının büyük bir bölümün Bölge X:Sivas, Bölge I:İstanbul, Bölge IV:İzmir ve **Bölge XII:Gaziantep**'te yer aldığı görülmekte olup, kişi başına ulaştırma yatırımlarının en yüksek olduğu bölge, daha önceki plan dönemlerinde nisbi olarak düşük düzeylerde ulaştırma yatırımlarını yapıldığı Bölge **XII:Gaziantep** olarak tesbit olunmaktadır (Tablo 20).

Ulaştırma yatırımlarının düşük olduğu bölgelerin ise Bölge V:Ankara, Bölge VI:Konya, Bölge VII:Adana, Bölge VIII:Samsun ve Bölge III:Eskişehir olduğu görülmektedir. Bu bölgelerden Bölge VI:Konya ve bölge VIII:Samsun'da üç plan dönemindeki ulaştırma yatırımları daha düşük kalmaktadır.

bb - Bölgelere göre **eğitim** yatırımlarının dağılımı ise, büyük farklılık göstermektedir. Bölge III:Eskişehir'de kişi başına eğitim yatırımlarının çok düşük düzeyde olduğu belirlenebilmektedir.

Kişi başına **eğitim** yatırımlarının en yüksek olduğu **Bölge XV:Elazığ** ve Bölge IV:İzmir olup, kişi başına eğitim yatırımlarının yaklaşık 500 TL/kişi olduğu bölgeler ilk bölgeleri izlemektedir. Bu bölgeler Bölge I:İstanbul, Bölge X:Sivas, Bölge XIII:Trabzon, **Bölge XIV:Erzurum** ve **bölge XVI:Diyarbakır**'dır (tablo 21).

cc - Kişi başına **sağlık** yatırımlarının dağılımında ise, ülkenin doğu yarısındaki bölgelerden **Bölge XVI:Diyarbakır** dışında kalan bölgeler sağlık yatırımlarından en düşük payı almaktadırlar (tablo 22).

Üçüncü Plan Döneminde, kamu hizmet yatırımlarından eğitim yatırımlarının dağılımında az gelişmiş bölgeler ağırlık kazanırken, sağlık yatırımları benzer bir dağılım göstermemekte, özellikle İç Anadolu bölgesinde nisbi olarak yüksek yatırım oranları görülmektedir.

Üçüncü Plan dönemi toplam kamu yatırımlarının bölgelere göre kişi başına gelir düzeyi ile ne ölçüde açıklanabileceği araştırıldığında, kişi başına gelir ile toplam kişi başına yatırım arasında düşük ancak olumlu bir ilişki belirlenmiştir¹³³.

¹³³ Eraydın, 127-128.

2.2.1.4 IV. BYKP

Dördüncü Beş Yıllık planda yer alan ilkelerden bazıları DPT'nin hizmetler, altyapı ve sanayinin mekansal dağılımında etkili olması ile geri kalmış bölgelerin hızla gelişmesini sağlamak amacıyla gelişmeyi başlatacak büyük projelerin hazırlanması ve uygulanmasının sağlanmasıdır.

A - Dördüncü Beş Yıllık Plan dönemi kamu yatırımlarının dağılımında bölgelerarasındaki farklılaşma bir ölçüde azalırken toplam yatırımlarını en fazla yoğunlaştığı bölgeler Bölge IV:İzmir (203 milyar), Bölge I:İstanbul (144 milyar) ve Bölge V:Ankara (104 milyar) olarak sıralanabilir.

Kişi başına yatırım değerinin en yüksek düzeyi Bölge X:Sivas'ta görülmekte bu yüksek değer bölgeye bu plan döneminde programlanan yüksek enerji yatırımından kaynaklanmaktadır.

Dördüncü Plan Döneminde, kamu yatırımlarının en düşük olarak gerçekleştiği bölgeler, Bölge XIII:Trabzon, *Bölge XIV:Erzurum*, Bölge IX:Kayseri, Bölge VI:Konya'dır. *Bölge XI:Malatya, Bölge XVI:Diyarbakır, Bölge XV:Elazığ*, Bölge VIII:Samsun, Bölge I:İstanbul'da programlanan kamu yatırımlarının düzeyi belirli bir oranda daha yüksek olup bu bölgeler bir grup oluşturmaktadırlar.

Ayrıca, *Bölge XII:Gaziantep*, Bölge VIII:Samsun, Bölge V:Ankara, Bölge IV:İzmir ve Bölge II:Eskişehir ve Bölge II:Bursa ise daha yüksek düzeyde kamu yatırımlarının programlandığı bölgedir (tablo 19).

Buna göre, bölgelere göre toplam kamu yatırımlarının bölgelerin gelir düzeyine bağımlı olup olmadığı araştırıldığında, arada herhangi bir ilişki belirlenmemektedir.

Görüldüğü gibi bölgelere göre eşit kamu yatırımı söz konusu olmadığı gibi; toplam yatırımlarının dağılımında az gelişmiş bölgelere ağırlık verildiğini gösteren bir veri grubu da bulunmamaktadır¹³⁴.

B - IV. BYKP kamu hizmet ve altyapı yatırımlarının dengeli dağılım ilkesini irdelemek amacı ile bu yatırımların dağılım incelendiğinde şu noktaları sıralamak

¹³⁴ Eraydan, 129-130.

mümkündür:

aa - Ulaştırma yatırımları üç büyük metropolün yer aldığı bölge ile ülkenin doğu bölgesinde yer alan bölgelerde daha yüksek düzeyde programlanmıştır. Bir grup içinde yer almayan Bölge X:Sivas'ta ise, kişi başına ulaştırma yatırımı en yüksek düzeye ulaşmaktadır (tablo 20).

Tablo 22 : I - IV BYKP Sağlık Sektöründe Kişi başına Düşen Kamu Yatırımlarının Türkiye Ortalamasına Göre Büyüklüğü

		<i>I Plan</i>	<i>II Plan</i>	<i>III Plan</i>	<i>IV Plan</i>
<i>Bölge I</i>	<i>İstanbul</i>	<i>90.7</i>	<i>140.3</i>	<i>115.4</i>	<i>121.9</i>
<i>Bölge II</i>	<i>Bursa</i>	<i>143.6</i>	<i>69.5</i>	<i>152.9</i>	<i>114.4</i>
<i>Bölge III</i>	<i>Eskişehir</i>	<i>91.7</i>	<i>49.7</i>	<i>74.8</i>	<i>129.8</i>
<i>Bölge IV</i>	<i>İzmir</i>	<i>52.2</i>	<i>128.9</i>	<i>79.7</i>	<i>75.5</i>
<i>Bölge V</i>	<i>Ankara</i>	<i>147.4</i>	<i>30.5</i>	<i>208.6</i>	<i>181.9</i>
<i>Bölge VI</i>	<i>Konya</i>	<i>59.9</i>	<i>10.9</i>	<i>95.1</i>	<i>33.9</i>
<i>Bölge VII</i>	<i>Adana</i>	<i>79.2</i>	<i>37.6</i>	<i>80.6</i>	<i>153.6</i>
<i>Bölge VIII</i>	<i>Samsun</i>	<i>147.1</i>	<i>60.7</i>	<i>116.0</i>	<i>84.8</i>
<i>Bölge IX</i>	<i>Kayseri</i>	<i>41.5</i>	<i>49.7</i>	<i>86.8</i>	<i>85.8</i>
<i>Bölge X</i>	<i>Sivas</i>	<i>110.0</i>	<i>148.5</i>	<i>123.2</i>	<i>101.4</i>
<i>Bölge XI</i>	<i>Malatya</i>	<i>153.3</i>	<i>40.9</i>	<i>47.8</i>	<i>48.9</i>
<i>Bölge XII</i>	<i>Gaziantep</i>	<i>227.8</i>	<i>33.2</i>	<i>25.2</i>	<i>42.6</i>
<i>Bölge XIII</i>	<i>Trabzon</i>	<i>212.1</i>	<i>50.0</i>	<i>62.8</i>	<i>98.3</i>
<i>Bölge XIV</i>	<i>Erzurum</i>	<i>118.3</i>	<i>336.5</i>	<i>51.5</i>	<i>38.2</i>
<i>Bölge XV</i>	<i>Elazığ</i>	<i>241.2</i>	<i>106.1</i>	<i>38.5</i>	<i>18.9</i>
<i>Bölge XVI</i>	<i>Diyarbakır</i>	<i>112.5</i>	<i>107.6</i>	<i>123.6</i>	<i>90.3</i>
<i>Türkiye</i>		<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Kaynak: DPT, Bölgesel Gelişme, V. BYKP ÖİK Raporu, 152

bb - IV. Plan döneminde, daha önceki dönemlerde az gelişmiş yörelere verilen ağırlık izlenmemekte ve gelir faktörüne bağımlı olmadan belirlenebilen önemli farklılıklar ortaya çıkmaktadır. *Bölge XV:Elazığ*'da bu dönemde çok büyük miktara varan yatırım programlanmış olup, kişi başına *eğitim* yatırım en yüksek ikinci bölgenin beş katında fazladır. Eğitim yatırımlarının en düşük düzeyde olduğu bölgeler ise Bölge XII:Gaziantep, Bölge VIII:Samsun ve bölge IX:Kayseri'dir (tablo 21).

cc - Sağlık yatırımlarının Bölge VI:Konya dışındaki Batı ve İç Anadolu'da yer alan bölgelerde nisbi olarak yüksek olduğu izlenen bir diğer eğilimdir. Sağlık yatırımlarının en düşük düzeyde olduğu bölgeler ise *Bölge XV:Elazığ*, *Bölge XIV:Erzurum*, Bölge VI:Konya, Bölge XIII:Gaziantep ve *Bölge XI:Malatya* olarak sıralanabilir (tablo 22).

Görüldüğü gibi kamu hizmet yatırımlarının dağılımında; IV. Beş Yıllık Plan

Döneminin ilk dört yılında, belirli bir politikanın izlendiğine ilişkin veriler sağlanamamaktadır. **Belirli yatırımlarda az gelişmiş yörelerden belirli bir bölge ağırlık kazanırken, diğerleri için programlanan yatırımlar düşük düzeyde kalmaktadır.**

2.2.1.5 Türkiye'de Bölgesel Yapının Belirgin Özellikleri: I-IV Plan Dönemleri

Türkiye'de bölgesel yapı nüfus, gelir, iktisadi faaliyet kolları, sanayi gelişmesi açısından tanımlandığında bazı özellikler belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Bunları şöylece sıralamak mümkündür¹³⁵.

a - Bölge tanımlarının bölge merkezlerinin etki alanına dayalı olarak yapılması nedeniyle, bölge merkezlerinin etki alanına dayalı olarak yapılması nedeniyle, bölgelerin toplam nüfus içindeki payları büyük farklılıklar göstermektedir. Nüfus açısından en ağırlıklı bölge İstanbul merkezinin etki alanı ile tanımlanan Bölge I:İstanbul (%20.48)'dir. Toplam nüfus içindeki payı en düşük olan bölge ise **Bölge XI:Malatya** olarak belirlenmiştir. .

b - Bölgelere göre nüfus artış hızları incelendiğinde, toplam nüfus içinde en büyük payı olan Bölge I:İstanbul'un aynı zamanda en hızlı nüfus artışına sahip olduğu görülmektedir. 1975-80 döneminde nüfus artış hızının en düşük gerçekleştiği bölge ise Bölge XIII:Trabzon olmuştur.

c - Gelir düzeyi düşük bölgelerin göç veren bölgeler olduğu izlenmekte olup, bölgelerarası göç, gelişmemiş bölgelerden, gelişmiş bölgelere ve özellikle metropoliten alanların yer aldığı bölgelere doğru olmaktadır.

d - Karadeniz'de yer alan bölgelerle İç Anadolu ve Doğu Anadolu'da yer alan bölgelerde kentleşme oranları nisbi olarak düşüktür.

e - Bölgelere göre gelir büyük farklılıklar göstermektedir. **En düşük kişi başına gelir düzeyi olan bölge ile en yüksek geliri olan bölge arasında üç katından fazla fark bulunmaktadır.**

f - Gelir düzeyi düşük olan bölgelerin vergilendirme dolayısıyla doğrudan kamu yatırımına katkıları, gelir düzeyi yüksek olan bölgelere daha düşük gerçekleşmektedir. Bu

¹³⁵ Eraydın, 131-135.

açından değerlendirildiğinde, **1975-1980 dönemi için az gelişmiş yörelere bir kaynak aktarımı söz konusudur.**

g - Kentleşme oranının en düşük olduğu bölgelerde doğal olarak tarım kesiminde çalışan nüfus en yüksek değere ulaşmaktadır.

h - Az gelişmiş yörelerde imalat sanayinde çalışan oranı gelişmiş bölgelere göre çok düşük seviyede kalmaktadır. Gelir düzeyi ile sanayide çalışanlar yüzdesi arasında paralellik izlenmektedir.

i - Kamu imalat sanayi yatırımlarının kamu payı yüksek olan birimlerinin yer seçiminde **az gelişmiş yörelere belirli ağırlık verildiği**, Kamu İktisadi teşebbüslerinin ortaklıkları tarafında yapılan yer seçimlerinde ise **firma kârlılığının** ön plana çıktığı görülmektedir.

j - Ticaret sektöründe çalışan yüzdesi, metropolitan alanların yer aldığı bölgelerde nisbi olarak yüksek değerlere ulaşmaktadır.

k - Büyük ölçekli sayılabilecek sanayiinin belirli bölgelerde yığıldı izlenmektedir. Bazı bölgelerde tüm sektörlerin gelişme gösterdiği izlenirken, bölgelerin çoğunluğunda kısıtlı sayıda sektörün geliştiği belirlenmektedir. Bunu yanı sıra, gelişme potansiyel yüksek bazı bölgelerin belirli sektörlerde gelişme eğilimlerini tesbit etmek mümkündür.

l - Sanayileşmeyi yönlendirmek amacıyla bir araç olarak kullanılabilecek Organize Sanayi Bölgeleri uygulamasından yeteri ölçüde yararlanılmadığı ve Organize Sanayi Bölgesi yer seçimlerini belirli bir kıstasa bağımlı olarak gerçekleştirilmediği izlenmektedir.

m - Sağlık hizmetleri açısından bölgelere göre önemli farklılık olduğu belirlenebilmektedir. Sayısal veriler özellikle **Güneydoğu Anadolu'da yer alan bölgelerin nisbi olarak kötü şartlarda olduğunu ortaya koymaktadır.**

n - Gerek ilk ve gerekse orta öğrenimde eğitim hizmetlerinin bir göstergesi olan öğrenci/öğretmen sayıları büyük farklılıklar göstermemekte buna karşılık okul çağı nüfusu içinde **öğrenim görenlerin yüzdesi bölgeler göre eğitim hizmetlerinden ne ölçüde farklı yararlanıldığını ortaya koymaktadır.**

2.2.1.6 Kamu Yatırımlarının Kalkınma Planlarında yer alan Politikaların Tutarlılığı (I-IV Plan Dönemleri)

Kamu yatırımların dağılımında çeşitli plan dönemlerinde bölgesel eşitlik ve dengesizlikleri giderme politikaların ne ölçüde etkili olduğu araştırıldığında ortaya çıkan genel eğilimler şu şekilde sıralanabilir¹³⁶.

a- Kişi başına toplam yatırım değerleri dört plan boyunca incelendiğinde bilinçli bir bölgesel gelişme politikasının izlendiğini gösterir bir dağılım görülmemektedir.

Kişi başına gelir düzeyinin Türkiye ortalamasının yüzde 73.7'sine eşit olan Bölge IX:Kayseri, Yüzde 54.41'ini bulan Bölge XIV: *Erzurum*, yüzde 66.55'ine eşit olan Bölge XIII:Trabzon ve yüzde 68.24'üne eşit olan Bölge VIII:Samsun tüm planlı dönem boyunca nisbeten düşük yatırıma konu olan bölgeler olmuşlardır.

Buna karşılık gelir düzeyi en yüksek düzeyde olan Bölge I:İstanbul tüm planlı dönem boyunca nisbeten yüksek kişi başına yatırımın programlandığı bölge olma niteliğini sürdürmüştür¹³⁷.

b - Kamu hizmet yatırımlarının dağılımında ise daha farklı bir yapı izlemek mümkündür.

I ve II. Plan dönemlerinde kamu hizmeti yatırımlarının az gelişmiş yörelerde nisbeten daha yoğun bir şekilde programlandığı görülmekte, bu açıdan planlarda belirtilen konu ile ilgili politikaların bir ölçüde etkili olduğu belirlenebilmektedir.

Buna karşılık III. IV. Plan dönemlerinde, az gelişmiş yörelere kamu yatırımlarının aktarılması eğiliminde belirli bir azalma olmuş, özellikle bu eğilim sağlık yatırımlarının dağılımında izlenmiştir.

c - Kalkınma planlarında öne sürülen politikalarında öne sürülen politikaların dönemlere göre farklılaşmasının kamu yatırımlarını büyük ölçüde etkilenmediği ve plan politikalarının uygulama ile bağlantısının büyük ölçüde kurulamadığı da incelemeler sonucu varılan genel bir gözlem olarak belirtilebilir.

¹³⁶ Eraydın, 136-139.

¹³⁷ DPT, *Bölgesel Gelişme*, V BYKP ÖİK, 144

d - Sektörel bazda yapılan incelemeler ise, tarım sektörüne yapılan yatırımlarının planlı dönem boyunca Bölge IV:İzmir ve Bölge VII:Adana'da en düzeye ulaştığını göstermektedir.

Buna rağmen, en düşük tarım yatırımlarının ise özellikle son iki plan döneminde Bölge X:Sivas ve **Bölge XI:Malatya**'da programlandığı görülmekte olup, tarım yatırımlarının özellikle tarım gelişme potansiyeli yüksek bölgelerde yoğunlaştığı izlenmiştir.

e - İmalat sanayi yatırımlarının dağılımı ise, diğer yatırımlarından daha çok gelişmiş bölgelerde yer almaktadır. Bölge I:İstanbul, Bölge IV:İzmir ve Bölge VII:Adana tüm planlı dönem boyunca, kamu yatırımlarının ağırlık kazandığı bölgeler olmuşlardır. **Bu eğilim, belirli bir gelişme bir gelişme ivmesi kazandırabilecek kamu üretken yatırımlarının, bölgesel dengesizlikleri azaltmada bir araç olarak benimsendiğini ortaya koymaktadır.**

f - Enerji yatırımlarının dağılımında gelişmiş bölgeler yanı sıra az gelişmiş bazı bölgeler de yüksek pay almışlardır. Ancak, enerji yatırımlarının, bölgelerin gelişmesinde ne ölçüde etkin bir rol oynadığı konusundaki tecrübeler kuşkuludur.

g - Ulaştırma yatırımları tüm planlı dönem boyunca Bölge I:İstanbul'da, son iki plan döneminde de Bölge IV:İzmir'de yüksek düzeyde gerçekleştirilmiş olup, Dördüncü Beş Yıllık Plan Döneminde, diğer dönemlere nisbi olarak ülkenin doğu yarısındaki bölgelere yapılan yatırımlarda artışlar olmuştur.

h - Turizm ve konut sektörlerinin toplam yatırımlar içindeki payı oldukça düşüktür. Bu yatırımların dağılımında da Bölge I:İstanbul ile Bölge IV:İzmir ağırlık kazanmakta ancak IV. Beş Yıllık Plan Döneminde **Bölge XVI:Diyarbakır**'da konut yatırımlarında önemli artışlar izlenmektedir.

ı - Eğitim ve sağlık yatırımları ise diğer sektörlerle göre denge unsurunun nisbi ağırlığı olduğu sektörler olarak belirlenebilmekte ancak bu eğilim planlı dönem boyunca azalmaktadır.

j - Sektörler açısından kamu yatırımlarının, **özellikle kamu üretken yatırımlarının dağılımında bölgesel dengesizlikleri azaltacak bir politika izlenmediğini, tersine dengesizlikleri arttırır bir yatırım desenine varıldığını göstermektedir. Kamu hizmet**

yatırımları ise bir ölçüde belirlenen politikalarla daha uyum içindedir. Ancak bazı alarak alınan yapının değişmesinde etkili olamadığını, 1980 yılına gelindiğinde eldeki göstergelerle belirlemek mümkündür¹³⁸.

k - Yatırımlara bölgelerin katkısını belirleyen toplam kamu yatırımlarının vergi gelirleri içindeki oranı ile bölgelere göre kişi başına gelir düzeyi arasındaki ilişki az gelişmiş bölgelere belirli bir ölçüde kaynak aktarımı yapıldığını göstermektedir.

l - Kamu yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payı yıldan yıla değişmekle birlikte yaklaşık %60'ını oluşturmaktadır. Bu nedenle yukarıdaki genellemeler yatırımların bir bölümüne yönelik olmaktadır. Özel kesim yatırımları için bölgelerarası kaynak aktarımının söz konusu olup olmadığını veya hangi yönde olduğu belirlenememektedir.

2.2.2 V - VI Plan Dönemleri

1983 - 1992 yılları arasında yapılan kişi başına düşen kamu yatırım harcamaları bölgesel dağılımı indeksi incelendiğinde, İç Anadolu Ege ve Güneydoğu Anadolu indekslerinin ülke ortalamasının üzerine çıktığı gözlenmektedir. Ege Bölgesi'nin indeksi 145, İç Anadolu'nunki 131 ve Güneydoğu Anadolu bölgesi'nin ise 256'dır. Öte yandan Karadeniz Bölgesi'nin indeksi 36 iken, Doğu Anadolu Bölgesi'ninki 47'dir. En gelişmiş bölge olan Marmara'nunki ise, 71'dir (tablo 23).

Hizmet ve üretken yatırımlarında oluşan bu kamu yatırımlarının dengesiz dağılımı, bölgelerarası dengesizliği azaltıcı bir politikanın etkin bir şekilde uygulanmadığını göstermektedir¹³⁹. İlk iki plan döneminde ve 1983-1992 yılları arasında Anadolu'ya yapılan yatırımların, bölgenin ülke içindeki ağırlığının çok az da olsa üzerine çıkmış olması, bu bölgeye Keban Barajı ve Hidroelektrik santrali münasebetiyle yapılan yatırımlardan kaynaklanmaktadır. Gene, 1989-92 yılları arasında Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ne yapılan yatırımların ülke ortalamasının 2,5 katına çıkması, GAP için yapılan yatırımlar nedeniyledir.

Kamu yatırımlarının bölgesel ve sektörel dağılımı ile ilgili rakamların tetkikinden, geri kalmış yörelerdeki yatırımlarda, altyapıya ilişkin alanlara öncelik verildiği

¹³⁸ Eraydın, 141.

¹³⁹ Dinler, *Bölgesel*, 351-352.

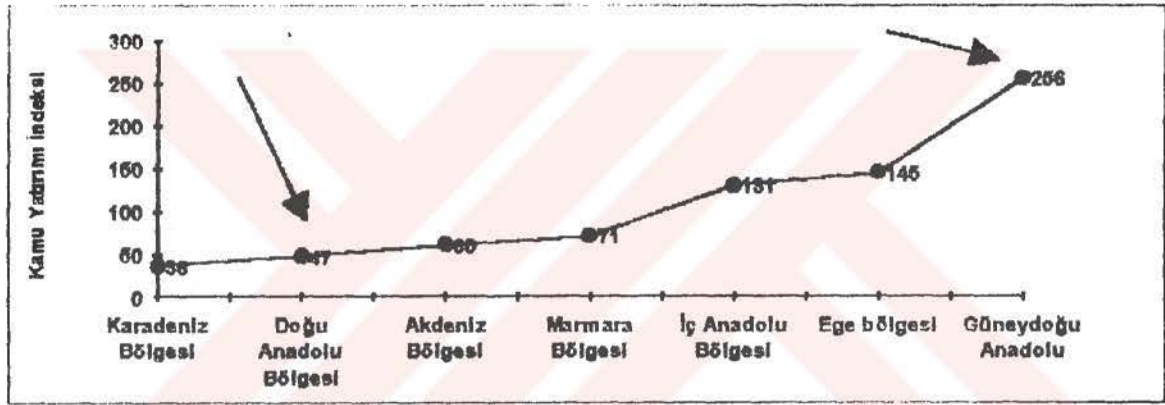
görülmektedir. Öte yandan, ilk iki plan döneminde kamu yatırımlarının yapılmasında bölgelerarası dengesizliği azaltıcı bir politika izlenirken, daha sonra bu politikadan uzaklaşmıştır. Güneydoğu Anadolu Proje'siyle (GAP) ilgili yoğun yatırımlar bir yana bırakılırsa, ilk iki beş yıllık kalkınma planı döneminde de, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'yle, Karadeniz Bölgesi, kişi başına düşen kamu yatırım harcamaları yönünden ülke ortalamasının altında kalmışlardır.

Tablo 23: Kişi Başına Kamu Yatırım Harcamaları İndeksi (1983-92)

Bölgeler	Kamu Yatırımı İndeksi	Bölgeler	Kamu Yatırımı İndeksi
Karadeniz Bölgesi	36	İç Anadolu Bölgesi	131
Doğu Anadolu Bölgesi	47	Ege bölgesi	145
Akdeniz Bölgesi	60	Güneydoğu Anadolu	256
Marmara Bölgesi	71		

Kaynak: Dinler, Bölgesel, 352

Grafik 1: Kişi Başına Kamu Yatırım Harcamaları İndeksi 1983-92



Devletin başta imalat sektörü olmak üzere, üretken sektörlerle yaptığı yatırımlarda, özel sektör gibi, girişimcilere dışsal ekonomiler sağlayan, nispi olarak daha gelişmiş yörelere yeğlediği gelişmekte olan yöreleri ikinci plana attığı gözlenmektedir¹⁴⁰.

2.3 YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ VE BÖLGESEL SORUNLARA ADAPTASYONU

Merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olan ülkemizde, henüz geleneksel yönetim örgütünün dışında bölgesel kalkınma politikası gereklerinin karşılayacak bir yönetim örgütü gerçekleştirilememiştir. Bölgelerarası dengeli kalkınmayı gerçekleştirmek için,

¹⁴⁰ Dinler, *Bölgesel*, 352.

bölgesel planlama gereği bile, kalkınma planlarında pek kabul görmemektedir. Bu şartlarda, plan bölge ayırımı yapılarak, idari reformların başlatılmamış olmasını beklemek fazla iyimserlik olacaktır¹⁴¹.

Bölgesel planlamanın benimsendiği ilk iki beş yıllık kalkınma planı uygulamasından sonra, bölgesel planlamayı görmemezlikten gelen iki beş yıllık plan dönemi (III. ve IV. BYKP) yaşanmış ve nihayet V-VI. BYKP'larıyla, Kalkınmada Öncelikli Yöre yaklaşımı devam ederken, bölgesel planlamanın yeniden benimsenmesi prensip olarak kabul edilmiştir. Ayrıca, V. BYKP'ında bölgesel planlama ilke ve hedeflerinden söz edilirken bölge planlamasında özel amaçlı bölgelerin saptanmasının gerekmediği durumlarda, verleşme merkezlerinin kademeleşmesi açıklanmasında benimsenen 16 bölgeli ayırma başvurulacağından söz edilmiştir. VI. BYKP'ında ise, 16 bölgeli ayırım yer almamakta ancak Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilgili iken ve politikalarda, bölgesel planlama yapılacağına işaret edilmektedir.

Buna rağmen, V. ve VI. BYKP'larında, bölgesel planlamadan söz edilmesine karşın, nasıl bir bölgesel planlama yapılacağı konusunda herhangi bir açıklama olmadığı gibi, uygulamada mevcut değildir. Ülkemizde giderek artan bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı politikanın başarısı için, ulusal planın bölgeselleşmesine geçilmesi çalışmalarını başlatılması gerekir. Bunun içinde, öncelikle ülkenin sağlıklı bir şekilde plan bölgelere ayrılması gerçekleştirilmelidir.

Plan bölgelerin saptanmasından sonra, mevcut idari teşkilatın bölgesel planların hazırlanması ve uygulanmasına imkan sağlayacak şekilde saptanan plan bölgelere göre yeniden örgütlenmesi kaçınılmazdır. Öte yandan bölgesel yönetim kademelerine yerinden yönetim yetkilerinin verilmesi, halkın yönetim katılmasının gerçekleştirilmesi ve yönetim kademelerinin faaliyetlerinin koordine edilmesi gereklidir. Bölgelerarası gelişmişlik farklarının çok belirgin olduğu ve giderek arttığı ülkemizde, İtalya'daki Güney Sandığı benzeri ya da ülkemiz şartlarına göre çok daha farklı geleneksel yönetiminin bütünüyle dışında yeni bir takım kuruluşlarla, gelişmişlik farkını azaltacak örgütlerin oluşturulması da, bu arada düşünülmelidir¹⁴².

¹⁴¹ Tüm bu olumsuz şartlara rağmen, seçimle işbaşına gelmemiş olan Bülent Ulusu Hükümeti tarafından bu alanda önemli bir adım olarak nitelendirilebilecek bölge valiliği sistemi, kanun hükmünde kararname ile çıkarılmış ve yaklaşık bir yıl sonra bu kararname TBMM Genel kurulu'nda red edilmiştir. Dinler, *Bölgesel*, 353.

¹⁴² Geleneksel yönetim örgütünün bölgesel kalkınma gereklerine cevap vermesi için bir takım adaptasyon (reformların) yapılması gereklidir. Dinler, *Bölgesel*, 355.

2.3.1 Türkiye'de Bugünkü Merkezî ve Yerel Yönetimin Yapısı

Kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde iki sistem söz konusudur. *Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim sistemleri*. Ülkemizde hem merkezî yönetim, hem de yerinden yönetim örgütleri oluşturulmuş, fakat bunlar pür modellere oranla yumuşatılmıştır.

2.3.1.1 Merkezden Yönetim Örgütleri ya da Merkezî Yönetimin Taşra Örgütleri

Ülkemizde merkezî yönetim sistemi, merkezin yetkilerinin bir kısmını coğrafi yönetim bölümlerine bırakılmasıyla yumuşatılmıştır. Merkezin yetkilerin bir kısmını devralan bir tür yerel *yetki genişliğine* sahip taşra örgütlerinin oluşturulduğu bu sisteme, *il sistemi* denilmektedir. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunun'da benimsenen sistem, daha sonraki Anayasa'larda da korunmuştur. Ayrıca, merkezî idare kuruluşu olan illerin ilçelere, ilçelerin de bucaklara bölünmesi kabul edilmiştir. İllerin başında merkezî yönetimi temsil eden ve temsil ettiği merkezî yönetime karşı da sorumlu olan *vali* bulunmaktadır. Valiler, merkeze ait olan bir kısım yetkileri merkez adına kullanmaktadır. Ülkemizde halen mevcut 79 il ve bunlara bağlı 879 ilçe bulunmaktadır¹⁴³.

2.3.1.2 Yerinden Yönetim Örgütleri ya da Mahallî İdareler

Ülkemizde yerinden yönetim organları, *özel idare, belediyeler ve köyler* olmak üzere üç tanedir. Bunlara kısaca *mahallî idareler* denilmektedir. Merkezden yönetim sistemimizdeki yumuşamayı, yerinden yönetim sistemimizdeki yumuşamada da öngörmek mümkündür. Merkez yönetime bağlı il örgütünden ayrı, tüzel kişiliğe sahip kendi karar organları ve bütçesi olan bir kuruluş niteliği taşıyan özel idareler, her ilde vardır. Gelir durumları ve görevleri¹⁴⁴ oldukça önemsiz olan il özel idarelerinin yürütme organı validir. Merkezî yönetimin il temsilcisinin, özel idaredeki bu önemli görevi, onu öbür yerinden

¹⁴³ Ülkemizde il ve ilçeler, kapladıkları alan, mali imkanları, personel sayısı vs. yönünden çok önemli farklılıklar göstermektedirler. Bucakların gerekliliği üzerinde de tartışmalar sürüp gitmektedir. Ancak, 1933 yılında 57 olan il sayısı, 1939'da 63, 1957'de 67 olmuş ve 67 il ayırımını uzun zaman korumuştur. 1990'lı yıllarda, il sayıları artmış, 1994 yılında 76 sayıya ulaşan il sayısı, 1995 ortalarında 79'a yükselmiştir.

¹⁴⁴ İl Özel İdarelerinin son derece önemsiz olan görevleri ve gelirleri için bk. Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, 1992, s. 63-65.

yönetimlerden ayırmaktadır.

İkibin ve daha fazla nüfuslu yerleşme merkezlerinde kurulan belediyeler, kuruldukları yerleşme merkezlerinin ve sakinlerinin yerel nitelik taşıyan ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile görevli bir tüzel kişilik olarak tanımlanabilir. Belediyelerin görevleri oldukça yüküldür. Belediye başkanları ve meclisleri, beş yılda bir tek dereceli seçimle iş başına gelmektedir.

En küçük yerinden yönetim birimi olan köy, merkezi yönetime ait olan bir kısım görevleri (nüfus işleri, kolluk görevleri gibi) de yüklenmiştir. Çünkü merkezi yönetimin köyde örgütü yoktur. Köylerin sayısı, durumları ve ihtiyaçları karşısında, iktisaden geri kalmış olan ülkemizde devletin imkan ve kaynaklarının sınırlığı düşünülürse, merkezi yönetimin köylerde örgüt kurmasının güçlüğü ortaya çıkmaktadır. Köy yönetimin organlarından olan muhtar ve ihtiyar meclisi beş senede bir tek dereceli seçimle iş başına gelmektedir.

2.3.1.3 Türkiye'de Merkezi Yönetiminin Bugünkü Bölgesel Kuruluşları

Türkiye'de, hem 1961 hem de 1982 Anayasa'sında, kamu hizmetlerinin görülmesinde, verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan, yani bölgesel, merkezi idare teşkilatının kurulabileceği hükmü yer almaktadır. Merkezi yönetimin (özellikle bakanlıkların) bölgesel kuruluşlar oluşturma nedeni, oldukça geniş olan bir alana sahip ve 79 vilayete ayrılmış bulunan ülkemizde, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesi esnasında, vilayet bazında örgütleşmenin doğuracağı sakıncaları ortadan kaldıracıdır. Ne var ki, bölgesel örgütü olan merkez kamu kuruluşlarının sayısını kesin olarak ifade etmek zordur. DPT uzmanlarınca 1981 yılında yayınlanan bir çalışmada¹⁴⁵, bölgesel teşkilatı olan merkez kamu kuruluşu sayısının 50'yi aştığından söz edilmektedir. Bu kuruluşlar arasında çeşitli farklılıklar mevcuttur. Bunların sayıları, alanları ve dolayısıyla sınırları arasında önemli farklar vardır. Bölge kuruluşlarının oluşturulmasında genel olarak il sınırları esas alınmıştır. Bazı il merkezleri, birçok bölge kuruluşlarının merkezi durumunda olmasına karşın, genel olarak çeşitli merkezi kuruluşlarının bölge merkezleri olan iller arasında farklar vardır. Kısaca, çeşitli merkezi kuruluşların bölge örgütü oluşturulurken, ne tüm merkezi kuruluşların bölgesel teşkilatları arasında ne de aynı bakanlığa bağlı farklı bölgesel teşkilatları arasında koordinasyon yapıldığına ait belirti görülmemektedir.

¹⁴⁵ İsmail Sarıca, *Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları Hakkında Bir Çalışma*, DPT, Ankara, 1981.

2.3.2. Yerel ve Bölgesel Yönetimin Personel ve Mali İmkanları

Bölge planlamasında, etkin bir yönetimin ilk şartı, personel ve mali imkanlara sahip olmasıdır.

2.3.2.1 Personel Sorunları

Ülkemizde gelişmiş birkaç büyük merkezin dışındaki başlıca yerleşme merkezleri hala büyük kasaba niteliği taşımaktadır. Bu nedenle İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Adana gibi metropollerin dışındaki kentlerde, yeterli ve kalifiye eleman bulmak güçtür. Bu yüzden, ülkemizde bölgesel kalkınmada karşılaşılabilecek ilk önemli personel sorunu, yeteri sayıda ve kalitede eleman sağlanmasındaki zorluktur. Fiyatların sürekli artması karşısında personel ücretlerinin daima bu fiyat artışlarını geride izlemesi, aldığı aylığın satın alma gücü sürekli olarak düşen kamu personelinin güç durumlarda bırakılmaktadır. Bu şartlar altında, yetenekli kimseler, devlet kapısında çalışmak istemediğinden, yapılan hizmetin kalitesi yükselmemektedir. Tüm bu olumsuzluklarla birlikte, nispeten geri kalmış Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da, ayrıca kendine özgü sorunlar ortaya çıkmaktadır. Son derece küçük olan yerleşme merkezlerinde, halkla kaynaşamayan kamu personelinin birbirleriyle daha sıkı ilişki içine girme zorunda kalmaları, bir yandan çevre, diğer yandan da birbirleriyle kişilik mücadelesi yapmaları, esas görevlerini unutmalarına neden olmaktadır. Devletçe sağlanan bazı parasal avantajlara rağmen, geri kalmış bölgelerde kimse görev yapmak istemekte, sürgün edilen kamu personeli ile şark hizmeti diye Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bir müddet çalışmak zorunda kalan personel, gelişmiş yörelere dönecekleri günleri sayarak, görev yapar görünmektedirler¹⁴⁶. Son yıllarda artan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da artan terör bu bölgelerde çalışmanın çok az olan cazibesini tamamen ortadan kaldırmıştır.

2.3.2.1 Mali imkan ve Kaynaklar

Yönetimde merkezîyetçi bir yapıya sahip olan ülkemizde, bölgesel örgütler henüz oluşturulmamıştır. Mevcut durumda, bölgesel örgütlere sağlanması muhtemel mali imkan

¹⁴⁶ Doğu Anadolu'da kamu hizmetlerinin etkinliği konusunda Bak. Sacit Adalı, "Doğu Anadolu'da Kamu Personelinin Durumu", *Anıme İdaresi Dergisi*, C.9, Sayı 2, Haziran 1976, s.39-59.

Doğu'da kamu hizmetlerini engelleyen sebepler şöylece sıralanmaktadır:

Devletin fakir oluşu, İdarecilerin eğitimi, Kurtarıyıcılık, koordinesizlik, kontrolsüzlük, Teşkilatsız, Siyasetin idariye müdahalesi, Tabiat şartları, Personel meselesi, Halkın görgü, bilgi ve zenginliği, Doğu'nun bir sınır bölgesi olması, Bozuk beşeri münasebetler. Sacit Adalı, "Doğu'da Kamu Hizmetlerinin Müessiriyetin Engellenen Amiller", *Türkiye'de Sosyal ve Ekonomik Sorunları Semineri*, 22-25 Ekim 1973, Erzurum, 1973, s.261-269.

ve kaynaklar, genel ve katma bütçelerle sınırlıdır. Bugün ülkemizde, merkezi yönetim örgütleri, bütçelerindeki harcamalarını öteki yatırımcı dairelerle hiçbir yatay koordinasyona gitmeden, taşra örgütleri arasında dağıtmaktadırlar. Ülkemizde 1950 yılında Batı Anadolu'dan belirgin bir şekilde daha geri durumda olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun kalkınması için en önemli şartın, bu bölgelerin mali imkanlar kavuşturulması olduğu noktasından hareketle, bu bölgeler için özel bir bütçe hazırlanmış, fakat uygulamasına geçilmeden doğu ile batı arasında hiçbir fark olmadığı gerekçesiyle bundan vazgeçilmiştir¹⁴⁷.

2.4 BÜYÜK METROPOLLERİN GELİŞMESİNİN SINIRLANDIRILMASI

Ülkemizde, 1950'lerden günümüze doğudan batıya doğru yönelen göç karşısında, başta İstanbul, İzmir ve Ankara olmak üzere milyonun üzerinde nüfusa sahip kentlerin süratle büyümeleri, İstanbul'un nüfusunun 10 milyona yaklaşması, bir yandan bu büyük kentlerin çözümü güç sorunlarının aşılmasını gündeme getirirken, öte yandan metropoliten bölgeler yönelen göçü önleyici politika arayışları ön plana çıkmıştır.

Metropoliten bölgelerin sorunlarının çözümü için, öncelikle nüfusun kırdan tutulması için gerekli önlemlerin alınması, metropoliten bölgedeki faaliyetlerin bir kısmının geri bölgelere transferi ve büyük kentlerin nüfusunun, uydu kent ve yeni kentler oluşturularak dağıtılması gerekir.

2.4.1. Nüfusun Kırdan Tutulması

Ülkemizde doğudan batıya doğru yönelen göçün çıkış noktası kırsal kesimdir. Çeşitli bölgelere özel sektörü cezbetmeye yönelik teşvik tedbirleri ile alt yapının iyileştirilmesi ve idari örgütün bölgesel kalkınma gereklerine adaptasyonunu sağlamaya yönelik araçlar, geri kalmış bölgelerde ekonomik canlılığı başlatmaya ya da artırmaya yöneliktir. Bu politikaların yanında göçü önlemenin bir diğer yolu, kırsal kesim kaynaklı göçün önüne geçmek, bir başka deyişle, nüfusu kırdan tutmaktır¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Özellikle plan bölge düzeyinde, bölgesel kalkınmanın merkezi yönetimin dışında, özel bir örgüte verilmesi halinde, kalkınma hamlesini yürütecek kadar güçlü bütçeye sahip olması gerekir. Dinler, *Bölgesel*, 372-374.

¹⁴⁸ Dinler, *Bölgesel*, 377-379.

Ülkemizde kırsal nüfusu uzun vadede kırdan tutmak ve kırdan kente olan göçü -ki bu göç kırdan fazla nüfusun dışarı atılması şeklinde olmaktadır- engellemek için, çeşitli öneriler yapılmıştır. Bunlar, Tarım-kent, Merkez-köy ve Köy-kent yaklaşımlarıdır ki, son ikisi uygulamaya konulmuştur.

Tarım-kent: Ülkenin her yanına son derece düzensiz olarak dağılmış ve nüfusları çoğu kez çok küçük olan bu yerleşme merkezlerinin tümüne altyapı hizmetlerini götürmek, imkansız denecek kadar güçtür. Zira buraya yapılan yatırımlar, hem çok pahalıya mal olacak, hem de ekonomik olmayacaktır. Bu köyleri birleştirilmesi yönünde öneri gelmiştir. Oluşturulması önerilen kırsal birimlere "**Tarım kent**"leri denilmektedir. Bu öneri bir çok sakıncayı içermektedir: Kişilerin evlerini, doğal çevrelerini bırakmaların zorluğu, yeni ev sağlama ve tarlalarına gidiş gelişin ek maliyeti.

Merkez Köy: Kırsal kesime altyapı yatırımlarının götürülmesindeki güçlüğü göz önüne alınarak, bir küme küçük merkezinin ortasında yer alan birine bu hizmetleri götürmektir. Kısaca, "**merkez köy**" yaklaşımı da denilen bu görüşe göre, hizmetlerin götürüldüğü merkez köy civarındaki köy ve küçük yerleşme merkezleri, bu köydeki hizmetlerden yararlanarak, gelişmek için gerekli ortama kavuşmuş olacaktır. İlk defa II. BYKP'ında yer aldı ve uygulaması öngörüldü. III. BYKP'ında da bu yaklaşım benimsenmiştir.

Köykent: Kırdan kente önlemek ve bunu sağlamak için de kırsal kesiminde hızlı ve dengeli bir ekonomik gelişme sağlamak için öne sürülen üçüncü görüş, **köykent yaklaşımıdır**. Özde merkez köy projesinin ekonomik boyutu ağırlık kazanmış şekliyle devamı niteliğinde olan bu yaklaşımın ulusal ölçüde bir politika olarak benimsenip uygulama alanına konulması, IV. BYKP ile başlamıştır. Bu kalkınma planında köykentlerin düzenlenmesiyle köylülere bulundukları yerlerde yeterli düzeyde gerekli altyapıların ve hizmetlerin götürülmesinin hızlandırılacağı öngörülerek, "**tarım dayalı sanayi yatırımları, köykentler yoluyla kırsal alanda, tarıma, hayvancılığa ve ormancılığa dayalı sanayilerden başlanılarak geliştirilecektir**" denilmektedir.

2.4.2. Metropoliten bölgedeki faaliyetlerin bir kısmının geri bölgelere transferi

Metropoliten bölgedeki nüfusun azaltmanın bir diğer yolu, bu bölgelerdeki ekonomik ve toplumsal etkinliklerin bir kısmının öteki bölgelere aktarılmasıdır.

Ülkemizde metropoliten bölgelerdeki faaliyetlerin bir kısmının geri bölgelere transfer edilmesi alanında kayda değer nitelikte bir politika yaklaşımına rastlanmaktadır. Olumsuz dışsal ekonomilerin ortaya çıktığı, çevre sorunlarının yaşamı çekilmez hale getirdiği İstanbul, artık yeni işletmeler için cazibesini yitirmiştir. Buna rağmen alışkanlıklar ve girişimcilerin bilgilendirilmeleri nedeniyle, mevcut sanayilerin başka bölgelere transferi bir yana, yeni sanayilerin İstanbul ve civarında yerleşmeye devam ettikleri gözlenmektedir.

Yeni kurulacak işletmeleri metropoliten bölgeler dışındaki bölgelere çekmek için teşvik tedbirlerinden yararlanacak firmaların kuruluşlarını gerçekleştirecekleri yörelere göre, teşviklerden farklı oranda yararlanmaları esası getirilmiştir. Bu yöresel ayırımla; *Gelişmiş yöreler* (İstanbul ve Kocaeli illeri Ankara, İzmir, Bursa ve Adana); *Normal yöreler* ve *Kalkınmada Öncelikli Yöreler*, şeklinde üçlü bir ayrıma gidilmiştir. Böyle bir ayırımla işletmelerin, gelişmiş yöreler dışındaki bölgeleri seçmeleri halinde teşviklerden daha büyük oranda yararlanma fırsatını elde etmeleri, bu işletmelerin gelişmiş yörelerin dışındaki yöreleri seçmeleri için yeterli olamamaktadır.

2.4.3 Uydu Kent ve Yeni Kentler Oluşturulması

Ülkemizde Cumhuriyet'ten günümüze ve özellikle de 1950'lerden bu yana Batı Anadolu'daki büyük kentlerimize beklenmeyen, istenmeyen ancak giderek artan hızla bir göç sürmektedir. Bu yüzden, büyük kentlerimizin etrafında, gecekondu mahalleleri oluşurken, kente göçenleri barındıracak yeni modern kentler oluşturulması politikası ülkemizde hiç bir dönemde, sağlıklı bir şekilde gündeme gelememiştir. Bunun nedeni gecekondu mahallerinin ortaya çıkması safhasında devletten göz yummasının dışında hiç bir kaynak istenmemesidir. Oysa büyük kentler çevresinde İngiltere'deki "*yeni kentler*" modeli, yeni kentler oluşturulması, önemli mali kaynak gerektirmektedir.

Büyük kentlerimizde "*gecekondu önleme bölgeleri*" şeklinde sınırlı da olsa arsa üretilmesi gecekondulaşmayı önleme yetememiştir. Ülkemizde geçmişte başta Ankara ve İstanbul olmak üzere büyük kentlerimizde, anakent çevresinde yeni kentler tasarlanmış ve kurulmuştur. Bunlar arasında İstanbul'da *Ataköy*, Ankara'da *Yenimahalle* sayılabilir. Ancak, bu örnekler çok sınırlıdır.

3- TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI AZALTICI PROJELER

3.1. PLANLI DÖNEMDE GERÇEKLEŞTİRİLEN BÖLGESEL PLANLAMA DENEMELERİ

Bölgelerarası farklılıkları azaltma yollarından biri de, her bölgede bulunan kaynaklardan yeteri ölçüde yararlanma zorunluluğudur. Bunun içinde 1960'lardan sonra beşer yıllık kalkınma planları uygulanmıştır. Planlı kalkınmada esas olan, ekonomik büyümeyi ve kalkınmayı hedeflere uygun bir biçimde gerçekleştirmek olduğu kadar, oluşturulan refahın, kişiler ve bölgeler arasında adil ve dengeli bir biçimde dağılımını sağlamak ve bölgelerarası dengesizliği giderek azaltmaktır. Bunun içinde, söz konusu dengesizliğin de ortadan kaldırılmasıyla ilgili ekonomik ve sosyal politikalarının uygulanması öngörülmüştür¹⁴⁹.

Ülkemizde henüz planlı dönemden önce 1959 yılında, ilk bölgesel planlama çalışması Antalya Bölgesinde başlatılmıştır. DPT'nin kuruluşuyla daha da hızlanan bölgesel planlama çalışmaları, II. BYKP'nın son yıllarda oluşturulan KÖY Dairesi ile birlikte yavaşlamış ve II. BYKP döneminde tamamen terk edilmiştir.

Bölgesel planlama çalışmaları hakkında bilgi vermeden önce, bunların ortak özelliklerinden kısaca söz edilecektir.¹⁵⁰

- İmar ve iskan Bakanlığı tarafından başlatılan ya da DPT ile İ.İ.B tarafından ortaklaşa yürütülen projelerde fiziksel problemler ağırlık kazanmıştır.

- Her bölgesel planlama çalışması, belirli bir bölgenin sorununu çözmek için, farklı yaklaşımla yapılmıştır. Dolayısıyla, her bölgesel plan, pratik bir hedefe varmak amacına yöneliktir.

-Bu projeler, yabancı uzmanların da önerileriyle, genellikle merkezlerden yürütülmüştür.

-Nihayet bu bölgesel planlama çalışmalarının, ortak özellikleri uygulamaya aktarılmamış olmalarıdır.

Burada, kısaca ortak özellikleri belirtilen bölgesel planlama projelerinden, hazırlanmaya başlanış sırasına göre kısaca söz edilecektir. Bu projeler sırasıyla Antalya,

¹⁴⁹ Ahmet Gökçen, "Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Uygulanan Gelişme Politikaları", Kararı İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C. 1, İstanbul, 1987, s.173-176.

¹⁵⁰ İlhan Tekeli, "Regional Planning in Turkey, and Regional Policy in the First Five Year Development Plan," Planning in Turkey, Ankara, 1967, s. 257; Dinler, Bölgesel, 215.

Marmara, Zonguldak, Çukurova, Keban ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesel Plan ve Projelerdir.

3.1.1 Antalya Bölgesi Projesi

Antalya Bölgesi Projesi, 1959 yılında, henüz DPT kurulmadan önce başlatılmış ve İmar ve İskan Bakanlığı Bölge Planlama Dairesinin ekipleriyle birlikte, DPT ve FAO'nun bölge planlama ekiplerinin katılmasıyla yürütülmüştür.

Bu proje FAO'nun yürüttüğü "*Akdeniz Gelişme Projesi*" kapsamında ele alınmıştır. Prof. Baade'nin hazırladığı ve kıyı bölgelerinin sulama imkanları sağlanarak geliştirilmesi önerisinin etkisiyle bu proje benimsenmiştir. Antalya'nın seçilme nedeni ise, potansiyel bir gelişme bölgesi olmasıdır¹⁵¹. Bu proje ile bölgenin kalkınması için gerekli planlamanın yapılması yanında, ülkemizde öteki bölgelerde yapılacak bölge planlama çalışmaları için tecrübe kazanmak ve planlama konusunda Türk planlarcasını eğitmek amacı güdülmüştür. 1961 yılından itibaren yabancı uzmanlarla birlikte Türk uzmanlarca yoğun bir şekilde sürdürülen çalışmalar, 1963 yılında DPT'nin arzusuyla yön değiştirmiş ve 1965 yılında bitirilmiştir. Hazırlanan bölgesel kalkınma planıyla, bölgenin ekonomik yapısına ilişkin özellikleri tanımlamak, hızlı gelişmeyi bloke eden engelleri saptamak, mevcut kaynakların daha verimli kullanılmasını saptamak ve bunları gerçekleştirirken de kalkınma planıyla tutarlığı sağlamak amaçları gerçekleştirilmek istenmiştir¹⁵². Antalya bölgesi için hazırlanan proje yeterince uygulanmamıştır¹⁵³.

3.1.2 Marmara Bölgesi Projesi

Az gelişmiş bir ülkenin gelişmiş bir yöresi olan Marmara Bölgesinde, bölgesel planlama çalışmalarının başlatılmasının en önemli nedeni, İstanbul gibi büyük bir kentte sahip olmaktır. İstanbul kentinin fiziksel büyümesinin bir bölgesel gelişme planı ile yönlendirileceğinden hareket edilerek, İstanbul Belediye'sinin arzusu üzerine, İmar ve İskan Bakanlığı tarafından 1960 yılı sonunda İstanbul'da ilk bölge planlama bürosu kurulmuştur. Aşırı kentleşme ve merkezileşmenin önüne çekmek amacıyla hazırlanan proje, ülkemizde, bölgesel planlama hususunda önemli bir deneydir. Bu projenin önemi, sektörel planlama çalışmalarını bütünleştirmesi ve sektörler arası politikayı bölge

¹⁵¹ FAO, Pre-Investment Surveys of Antalya Region: Turkey Cilt 4, Special papers, Roma, 1966, s. 1.

¹⁵² Eraydın, 114 -115.

¹⁵³ Burhan Söğütüoğlu, *Bölgesel Kalkınma ve GAP Örneği*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1993, s.18.

ölçümüne indirgemesidir¹⁵⁴. Marmara Projesinde adı geçen bölgenin ülke içindeki önemli vurgulanmış, demografik veriler gözönüne alınarak altyapı ihtiyaçları belirlenmiştir¹⁵⁵.

1964 yılında tamamlanan proje, planlama alanında hiçbir tecrübesi olamayan, 10-15 kişilik ekibin çalışması sonucu ortaya çıkmıştır. Mimar, mühendis ve ekonomistlerden oluşan bu ekip, iyi bir planlama için gerekli bilgiye sahip olmadıklarından kentsel ve büyük ölçekli arazi kullanım planlamasının bütünleştirdiği bir fiziksel planlama denemesi ortaya çıkarmaktan öteye gidememişlerdir. Öte yandan, projenin zorlayıcı etkisi sınırlı olmuş, uygulaması için yasal dayanak sağlanamamıştır¹⁵⁶. Projeye uygulamada iltifat edilmemiştir.

3.1.3 Zonguldak Bölgesi Projesi

Ereğli'de kurulacak olan ikinci demir-çelik endüstrisinin neden olacağı sorunları bölge açısından inceleme amacıyla, Zonguldak Bölgesi Projesi hazırlanmıştır. 1961 yılında hazırlık çalışmalarına başlanan proje, 1963 yılında tamamlanarak ilgili kuruluşlar ve DPT'ye sunulmuştur. Ülkemizde hazırlanan ilk çok yönlü bölgesel plan niteliğinde olan bu proje amaçları şöyle belirlenmektedir¹⁵⁷.

- *Bölgenin gelişme sürecindeki fonksiyonunu tanımlanarak, milli gelişmede daha büyük pay almasını sağlamak,*
- *Nüfus artışı ve kalkınma hızı arasındaki bağlantıyı kurmak ve uzun sürede denge sağlamak,*
- *Bölge altyapısını plan hedeflerine hizmet edecek tarzda geliştirmek,*
- *Bölge içinde gelir farklılaşmasını azaltmak,*
- *Yapılacak yatırımlardan en yüksek faydayı sağlamak,*
- *Kentleşmeyi teşvik ve tarım dışı alanlarda istihdam imkanları oluşturmak,*
- *Kamu sektörü ile özel sektör yatırımları arasında denge kuracak çalışmaları sağlamak.*

Proje dört aşamalı olarak hazırlanmıştır¹⁵⁸. Birinci aşamada, önce üretken sektörlerin yapısı üzerinde daha sonra da altyapı ve hizmet sektörleri üzerinde durularak, bu ikisi arasındaki ilişkiler araştırılmıştır. İkinci aşamada, sektör çalışmalarını takiben, ulusal düzeydeki karar dizilerinin bölge üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Üçüncü aşamada bölgenin ekonomik, demografik ve fiziksel yapısı belirlenerek, yerleşme düzeni

¹⁵⁴ OECD, *Regional Planning in Turkey: The Marmara Pilot Project*, Paris, 1962, s. 6.

¹⁵⁵ Özen Dallı, *Türkiye'de Bölgesel Planlama Denemeleri*, Ankara, 1973, s. 14.

¹⁵⁶ Söğütöğlu, 18; Dinler, *Bölgesel*, 216.

¹⁵⁷ Tekeli, *Regional*, 266.

¹⁵⁸ Dinler, *Bölgesel*, 217; Söğütöğlu, 17.

de gözetilerek, bölgesel düzeyde ilişkilerin kurulmasına çalışılmıştır. Nihayet Dördüncü aşamada makro ekonomik tahminlerle, bölgesel düzeyde tanımlanan yapının ilişkilendirilmesine çalışılmıştır. Bu plan da, yürürlüğe konmamıştır. Buna rağmen, daha sonra küçük ölçeklerde yapılan fiziki plan çalışmalarında baz döküman olarak kullanılmıştır¹⁵⁹. Bu proje, ülkemizde bu konuda bilgi birikiminin oluşmasını sağlamıştır.

3.1.4 Çukurova Bölgesi Projesi

Çukurova Plan Bölgesi, ülkemizin en verimli tarımsal alanlarından biri olan Çukurovayı kapsar. Tüm doğal avantajlarına karşın, bu bölgedeki tarımsal potansiyelin tam kullanılmadığı, mevcut tarımsal üretime dayanan daha yoğun ticari ve endüstriyel faaliyetin geliştirilmesinin mümkün olduğu noktasından hareketle, Çukurova Bölge Planı hazırlanmıştır. Proje, 1962 yılında İmar ve İskan Bakanlığı tarafından envanter çalışmaları başlatılmış, 1963 yılında DPT proje ile ilgilenerek, çalışmalara katılmıştır. İİB ile DPT tarafından birlikte yürütülen bu proje AİD'den yardım sağlamış ve ayrıca bazı devlet teşekkülleri (Devlet Sular İdaresi, Maden Tetkik Arama Enstitüsü, Tarım Bakanlığı, vs.) de projenin hazırlanmasında görev almışlardır.

Bu projenin hazırlanmasında ülkemizde bölge planlama alanında faaliyette bulunan DPT ve İİB arasında koordinasyon sağlanması alanında gelişme kaydedilmiştir. Teknik tarıma yönelen ve yüksek bir gelişme potansiyeli gösteren tarım, gelişmekte olan sanayi, organize olmaya başlayan ticaret, hızlı şehirleşme ve elverişli altyapı bölgenin özellikleri olarak tanımlanmıştır¹⁶⁰.

Ayrıca, Projenin hazırlanmasında önce hedef belirlenmiş, makro modeller kurulmuş, sektörel hedeflerin tanımı ve proje analizleri yapılmış, bir senteze gidilerek, çok yönlü programa ulaşılmıştır¹⁶¹.

Buna rağmen, Merkezi plan içinde bölge planının yerinin ne olduğunun belirlenmemiş olması ve dolayısıyla merkezi plan ile bölgesel plan arasında herhangi bir koordinasyon sağlanamaması, yatırımların tüm bölgelere, dağılımı konusunda bir çalışmanın olmaması ve nihayet bölge planlarının uygulamasının nasıl olacağı konusunda

¹⁵⁹ Eraydın, 112-113.

¹⁶⁰ DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme OİK Raporu*, Ankara, 1966, s.17.

¹⁶¹ Dalli, 24.

belirsizlik, adı geçen projenin uygulanmasını imkansız kılmıştır¹⁶².

1960 yılının başında Çukurova Bölgesine ilişkin olarak yapılan bu çalışmadan başka, yine Çukurova Bölgesinde, bu defa 1980'li yıllarda Dünya Bankası kredisıyla, "*Çukurova Kentsel Çalışma Projesi*" başlatılmıştır. Adana, İskenderun, Ceyhan, Osmaniye ve Tarsus Belediyelerini kapsayan projede, kent yönetiminin, hızlı sorunların üstesinde gelecek şekilde geliştirilmesi için neler yapılabileceği araştırılmıştır. Bunun için projede, özellikle konut sorununun halli için gecekondulaşmanın önlenmesi amacıyla konut alanları üretimi, kentsel alt-yapının iyileştirilmesi, yerel hizmetlerin fiyatlandırılması vb. konular yer almıştır. 1984 yılında başlatılan projenin ilk aşaması 1987 yılında bitirilmiştir.

3.1.5 Keban Projesi

Ülkemizde, diğer bölgelerle karşılaştırıldığında nispi olarak en geri kalmış bölge olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun kalkındırılması için bölgesel planlama, öteki bölgelerden de öncelikle ele alınması gereken, acil bir sorundur. Bu nedenle de, ilk defa bu bölgenin sorunlarıyla ilgilenilerek, merkezde bölge ile ilgili çalışmalar başlatılmışsa da, 1964 yılında sonra bu çabalar, somut şekilde Keban Barajı nedeniyle çıkan sorunların çözümüne yönelik bir şekilde almıştır. Baraj Gölünün altında kalacak arazi, köyler ve tesislerle ilgili olarak başlayan çalışmalar, yerleşme ve ulaştırmaya ilişkin fiziksel sorunlar şeklinde dönüştürülmüştür. Bu çalışmaların tümü İİB Bölge Planlama Dairesi tarafından yürütülmüştür.

Ne var ki, baraj dolayısıyla ortaya çıkan acil sorunların halli tüm bölgenin kalkınması için yapılması gerekli çabaların arka planda kalmasına neden olmuştur. Buna rağmen, bölgenin ulusal ekonomi ile bütünleşmesi için uzun vadeli, alternatif çözümler arayan makro model denemeleri de yapılmıştır. Bu yöndeki çalışmalar 1968 yılında tamamlanmış olmasına karşın, uygulama alanına hiç bir şekilde sokulamamıştır. Öte yandan, bölge içinde yapay kalkınma kutbu oluşturulması için, 1960 yılında Elazığ-Keban Kalkınma Kutbu hazırlanmışsa da, bu çalışmalar da kağıt üzerinde kalmıştır¹⁶³.

¹⁶² Sağdıçoğlu, 19.

¹⁶³ Dinler, *Bölgesel*, 218.

3.1.6 Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

Son yıllarda uygulanmaya başlayan GAP projesi, bölgesel kalkınma planına bağlanamamış olan dev bir projedir. Türkiye için fevkalade önemli olan su ve toprak kaynaklarının geliştirilmesi amacına yönelik olan bu projenin, bölgesel kalkınma planına dayandırılması halinde bölgede yapılmakta olan yatırımlardan daha büyük verim elde edilmesi mümkün olabilecektir. Bir başka yaklaşımla, organizasyon eksikliği nedeniyle, bölgesel gelişmenin daha yavaş olması önlenecektir.

3.1.6.1. Güneydoğu Anadolu Projesinin Doğuşu ve nitelikleri

Yalnız Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin değil, ülkemizin bile ekonomik ve sosyal yaşantısı etkileyecek olan Güneydoğu Anadolu Projesi tarım ve endüstri sektörü yanında, diğer bir çok sektörde de büyük atılımları gerçekleştirecek dev bir projedir. Bu proje önceleri Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğüne ele alınan Aşağı Fırat Planlaması ile ortaya çıkması ve "*Aşağı Fırat Projesi*" diye adlandırılmıştır. Sonraları, Dicle Havzası Planlaması da bu proje eklenerek, projeye *Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)* adı verilmiştir. GAP projesi, 7'si Fırat havzasında ve 6'sı Dicle havzasında yer alan 13 projeden oluşmaktadır¹⁶⁴. Dicle ve Fırat Nehirlerinin aşağı kesimleri ile iki nehir arasında uzanan eski Mezopotamya ovalarının üst kısmını kapsayan GAP projesi, aşağı yukarı 74.000 km²'lik bir alana kapsamaktadır. Mardin ve Urfa ilinin tamamı ile Adıyaman, Diyarbakır, Siirt ve Gaziantep illerin bir kısım toprakları, projenin içine

¹⁶⁴ Bu proje demetlerinde yer alan projeler şunlardır:

1. Aşağı Fırat Projesi: 1.1. Atatürk Barajı Hidro-Elektrik Santrali (HES), 1.2. Şanlıurfa Tüneli, 1.3. Şanlıurfa HES, 1.4. Şanlıurfa Harran Sulaması, 1.5. Mardin-Ceylanpınar Ovaları sulaması, 1.6. Siverek-Hilvan pompaj Sulaması, 1.7. Bozova Pompaj Sulaması; *2. Karakaya Projesi;* *3. Sınır Fırat Projesi,* 3.1. Birecek Projesi ve HES, 3.2. karkamış barajı ve HES; *4. Suruç Bazlık Projesi;* *5. Adıyaman-Kahta Projesi (Enerji ve sulaması);* *6. Adıyaman-Göksu Arakan Projesi;* *7. Gaziantep Projesi,* 7.1. Hancıoğlu Barajı ve sulaması, 7.2. kıyıcak Barajı-Komik Barajı ve sulamaları, pompaj sulamaları; *8. Dicle Kralkız Projesi,* 8.1. Kralkız Barajı ve HES, 8.2. Dicle Barajı ve HES; *9. Batman Projesi,* 9.1. Batman Barajı ve HES, 9.2. Batman Sağ Sahil Sulaması, 9.3. Bakman Sol Sahil Sulaması; *10. Batman-Silvan Projesi;* *11. Gerzan Projesi;* *12. Ilisu Projesi;* *13. Cizre Projesi,* 13.1. Cizre Projesi ve HES, 13.2. Silopi Ovası Sulaması, 13.3. Nusaybin-Cizre İdil pompaj Sulaması;

GAP kapsamındaki projeler, sulama ve enerji yönünden şu şekildedir:

A. Fırat Havzası - 14. Baraj (sulama + enerji amaçlı); 15. hidroelektrik santral (5.301 MW kurulu güç ve 98 milyon kwh üretilecek enerji miktarı); 16. Sulama projesi ve Ünitesi ile sulanacak arazi miktarı: 1.091.203 hektar;

B. Dicle Havzası - 8. Barajı (sulama+enerji amaçlı); 8. Hidroelektrik Santrali (2.172 MW kurulu güç ve 7 milyar 247 milyon kwh üretilecek enerji); 9. Sulama Projesi ve Ünitesi ile sulanacak arazi: 601.824 hektar.

C. GAP Toplamı (Fırat Havzası + Dicle Havzası) şu şekilde özetlenebilir - 22. Baraj; 19 Santral (toplam 7.476 MV kurulu güç ve 27.345 milyar kwh enerji); 25 Sulama Projesi (1.693.027 hektar alanın sulaması).

girmektedir. Gönümüzde bu proje, bir seri baraj ve hidroelektrik santralleriyle sulama tesislerinden öte, her türden altyapı, tarımsal yapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık ve öteki tesis ve hizmetlerini kapsayan çok yönlü gelişme projeleri demeti olarak kabul edilmektedir. Tüm tesisleriyle 30 yıl içinde 2006 yılından tamamlanması öngörülmektedir. Projenin su kaynaklarının geliştirilmesine ve hidroelektrik enerji tesislerine ilişkin Karakaya Barajı, Urfa Tüneli gibi büyük yapılarına 1976 yılında başlanılmıştır. GAP projeler demeti içine en önemli yere sahip tesis olan Atatürk Barajı'nın derivasyon tünelleri inşaatına 1981 yılında başlanmış ve 1983 yılında Atatürk Barajı inşaatı ihaleye verilmiştir.

Türkiye'de DSI'ce sulanan alan 1.2 milyon hektardır. GAP Projesi tamamlandığında sulanacak arazi 1.7 milyon hektar olacaktır. Öte yandan, sulama programının tümüyle uygulamaya konulması halinde, yıllık enerji üretimi toplam 27.3 milyar kilowat/saat olacaktır. Bu miktar, Türkiye'de termik ve hidroelektrik kaynaklardan üretilen toplam enerjiye yakın olup, üretilen hidroelektrik enerji değerinin yaklaşık iki katıdır. GAP projesinin enerji ve tarımda gerçekleştirmeyi öngördüğü bu değerler, projenin yalnız Güneydoğu Anadolu'nun değil, tüm ülkenin kalkınması için de önemli olduğunu gözler önüne sermektedir. Zira proje tamamlandığında ülkemizin sulanabilir toprak varlığı ve üretilen enerji miktarı bir kat daha artmış olacaktır.

GAP projesinin uygulandığı bölgede ülke nüfusunun yaklaşık %9.5'u yaşamaktadır. Okur-yazar oranı, ülke ortalamasından daha düşük olup, erkeklerde % 63, kadınlarda % 30 civarındadır. İşletmelerin % 90'ında, bitkisel üretim ile hayvancılık birlikte atılmaktadır. Bölgede tarım topraklarının %55'inde tahıl üretimi yapılırken, her yıl %18'i nadasa bırakılmaktadır. Projenin uygulanmasıyla birlikte, artık nadasa gerek kalmayacak ve arazinin dörtten birinde ikinci ürün ekmek mümkün olabilecektir. Böylece bölgede tahıl üretim terkedilerek, pamuk, patates, şeker pancarı vb. ürünlerle, öteki endüstri bitkilerinin üretimi mümkün olabilecektir. Bu üretim de bölgede tarıma dayalı sanayileşmeyi teşvik edecektir.

3.1.6.2 Güneydoğu Anadolu Bölgesi Projesi'nin Gereği

Başlatılmış olan proje uygulamasından beklenen sonuçlara erişebilmesi için, bu projeye hizmet götüren bakanlıklarla, kamu ve özel kuruluşların ahenkli bir şekilde çalışmaları gerekir. Bunun içinse, GAP projesinin, bir bölgesel kalkınma planı düzeyinde planlanması ve bu planın uygulanması için Güney İtalya'daki Mezzogiorno sandığı gibi,

özel bir örgütün oluşturulmasında yarar vardır.

Doğu Anadolu Bölgesi kadar, Türkiye'nin kalkınması için de önem arzeden GAP'ın bölgesel kalkınma planı çerçevesinde yürütülmesi arayışı gecikmiş olarak başlatıldı. GAP ve bölge gelişimi sorunlarıyla ilgilenen ilk kurul, DPT bünyesinde 1971 yılında kurulan "*Az gelişmiş Bölgeler Dairesi*"dir. Bu dairenin çalışmaları çok yetersiz kalmış ve 1984 yılında, plan gereksinmesi ve dolayısıyla gerekli araştırmaların yapılabilmesi için TÜBİTAK, Tarım ve Ormancılık Araştırma Grubu (TOAG) aracılığıyla GAP İhtisas Komitesi oluşturulmuştur. Bu komite çeşitli araştırmalar sonunda, GAP'taki ana sorun, tüm sektörlerin birlikte geliştirilmesi sorunu olduğunu belirten bir rapor düzenlenmiştir. Bölgeyle ilgili tüm kalkınma sorunlarını bir araya topladığı bu raporda, GAP'ın asıl sorununun bölgesel kalkınma olduğu vurgulanmaktadır¹⁶⁵.

Bu raporun arkasından GAP'ın koordinasyonunu sağlama görevi 1986 yılında DPT'ye verildi. DPT, GAP'ın bir enerji ve sulama projesi olmaktan öte, bir entegre bölgesel kalkınma projesi olduğunu benimsedi. GAP'ın koordinasyonunu yürüten DPT, ilk adım olarak 1987-89 yılları arasında Güneydoğu Anadolu Projesi Master Plan çalışması Türk-Japon ortaklığı olan bir konsorsiyum'a hazırlattı.

Master Plan çalışması, makro düzeyde, bölgenin kalkınma hedeflerini belirlemiş, GAP bölgesi ile ülkenin diğer bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla neler yapılabileceğini ortaya koymuştur. Bunun için¹⁶⁶:

- *bölge ekonomisinin geliştirilmesi,*
- *kırsal alanda verimliliğin ve istihdam imkanlarının geliştirilmesi,*
- *bölgede uygulanacak yatırımlarda, proje alternatifleri arasında mevcut ve potansiyel, fiziksel ve finansal kaynakların durumu da dikkate alınacak kısa, orta ve uzun vadede önceliklerin tespiti ve projelerin ekonomik rentabilitesini azaltmayacak bir sürede bitirilmesi, entegre ve koordineli bir şekilde planlama, programlama ve uygulanmaları,*

- *sosyal istikrarın sağlanması,* üzerinde durmuştur. Bu çerçevede Master Plan, bölgenin kalkınması için makro düzeyde neler yapılmasının mümkün olduğunu analiz ederken, sektörler bazında yürütülecek alt-bölge çalışmalarını da ortaya koymaktadır.

Güneydoğu Anadolu Projesi ile ilgili görevleri DPT (bünyesindeki GAP Grup Başkanlığı düzeyde) yürütülürken, bu görev 27.10.1989 tarihinde 338 sayılı Kanun

¹⁶⁵ K. Taylan Dericioğlu, "*Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Ekonomik ve Sosyal Etkileri*", *Türkiye'de Bölgesel Politikaları, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferansı Heyeti*, İstanbul, 1989, 111-112.

¹⁶⁶ Başbakanlık, *Gelişen Türkiye, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)*, Ankara, 1988, s.3-4.

Hükümünde Kararname (KHK) ile oluşturulan *"Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı"*na verildi. Teşkilat, *"Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu"* ile *Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı*"ndan oluşmaktadır. Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu Başbakanın başkanlığında, ilgili bakanlardan oluşan bir üst kurul niteliğindedir. Kurulun sekreteryaya hizmetlerini ise, *"Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı"* yürütmektedir.

Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresinin görev süresi 15 yıl olup, bölgenin gelişmesiyle ilgili her türlü kararı almak, uygulamak ve uygulamayı kontrol etmekle sorumludur. İdare, görevlerini sağlıklı bir şekilde yapabilmek için, hem GAP bölgesi için araştırma ve uygulama projesi yaptıracak, hem de bölgede sektörlerarası entegrasyonu sağlayacak kısa ve uzun vadeli planları gerçekleştirecektir. Bir başka deyişle, bölgenin kalkınmasından sorumlu olan idare, kısa ve uzun vadeli bölgesel planlar aracılığıyla, hem kalkınmayı yönlendirecek, hem de uygulamayı kontrol edecektir.

GAP ile ilgili çalışmalar, her iki ayda bir olmak üzere GAP'la ilgili Devlet Bakanı'nın başkanlığında toplanan GAP Koordinasyon Kurulunda temsilcileri, yöredeki üniversitelerin rektörleri, Bölge valisi ve belediye başkanları, üniversitelerin temsilcileri ve bölge illerin Ticaret ve Sanayi Odalar temsilcileri katılmaktadır¹⁶⁷.

3.2 PLANLI DÖNEMDE GERÇEKLEŞTİRİLEN KIRSAL KALKINMA PROJELERİ

Planlı dönemde hazırlanan bölgesel kalkınma projeleri, geri kalmış bölgeleri kalkındırmak ya da bölgesel sorunlara çözüm geliştirmek amacını gütmektedir. Oysa, ülkemiz nüfusunun yarısından fazlası kırsal kesimde bulunmaktadır. Kırsal kesimin bu payı, nispi olarak daha az gelişmiş bölgelerimizde daha yüksektir. Kırsal kesimin gelişmesinin sağlayan önlemlerin alınmaması, kırdan kentte doğru olan göçün daha da hızlanmasına, istihdam imkanı olmayan nüfusun kente atılmasıyla ve dengesiz (demografik) kentleşmeye neden olmaktadır.

Kırdan kentte doğru olan göçün hafifletebilmenin tek yolu, kırsal yörelerde istihdam imkanlarını artırmaktır. İşte bu amaçla, Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planlarının ilke ve politikaları bölümünde entegre kalkınma projelerine yer verilmiştir. Bu

¹⁶⁷ Kırsal kalkınma çalışmaları için bak, Başbakanlık, 33-47.

projelerde kırsal kesimde yaşayanların gelirlerini artırabilmek ve yaşam şartlarını iyileştirebilmek için¹⁶⁸:

– Üretim artırıcı her türlü önlemin alınmasına,

– kırsal alt-yapının (yol, su, elektrik ve telefon) iyileştirilmesine,

– tarım dışı ekonomik faaliyetlerin (tarım dayalı sanayiler ve el sanatları) desteklenmesine çalışılmaktadır. Ülkemizde halen ikisi tamamlanmış, ikisi devam etmekte ikisi de hazırlık aşamasında bulunan altı kırsal kalkınma projesi vardır.

3.2.1 Tamamlanmış Olan Kırsal Kalkınma Projeleri

Ülkemizde şimdiye kadar iki kırsal kalkınma projesi uygulaması başarıyla sonuçlandırılmıştır. Bunlar 1984 yılında tamamlanan Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi ve 1989 yılında tamamlanan Erzurum Kırsal Kalkınma Projesidir.

3.2.1.1 Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi

Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi ülkemizde uygulana ilk projedir. Bu projeye 1972 yılında Hükümet-FAO-Dünya Bankası işbirliğiyle başlanmıştır. 1974 yılında hazırlıkları biten ve uygulamasına 22 Ocak 1976'da başlanan projenin 1981 yılında tamamlanması öngörülmüşse de ancak 1984 yılı Haziran ayında bitirilmiştir.

Ülkemizin geri kalmış illeri arasında yer alan Çorum ve Çankırı'nın kırsal alanını kapsayan projenin uygulandığı yörelerdeki çiftçilerin gelir düzeyleri, 1975 yılında, ülke ortalamasının ancak üçte biri kadardır. Köylerin yarısından azında (%42) içme suyu ve ancak yirmi haneden birinde elektrik vardır. Nüfuslarının %40'ı tarımla uğraşan bu iki ilimizde tarım yapılan 900 bin hektar alanın 800 bininin de kuru tarım yapılmaktaydı. Proje, tarımsal ve hayvansal üretiminin artırılmasıyla kırsal alt-yapının iyileştirilmesini kapsıyordu. 80 bin çiftçi ailesinin bulunduğu bu iki ilde nadasa bırakılan arazi miktarı, toplam arazilerin %46'sından %26'a indirilmesi amaçlanıyordu. Sekiz kamu kuruluşun görev aldığı ve Dünya Bankasından 44.8 milyon dolar kredinin alındığı projedeki yol, içme suyu, elektrik ve sulama projeleri, gecikmeyle bitirildi. Ancak proje tamamlandığında buğdayda verimlilik, Çorum'da %164 (1.4 ton/ha'dan, 2.3 ton/ha'ya), Çankırı'da %244 (0.9 ton/ha'dan 2.2 ton/ha'ya) oranında artmıştır. Arpa ve patatesten sağlanan verim artışları da aşağı yukarı buğdayındaki düzeyindedir. Proje tamamlandığında

¹⁶⁸ Dinler, *Bölgesel*, 222.

köylünün yaşam düzeyinde, kayda değer iyileşmeler olmuştur.

3.2.1.1 Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi

Erzurum'un 1050 köyünde tarımsal üretime ve istihdam imkanlarını arttırarak¹⁶⁹, gelir düzeyini iyileştirmeye yönelik olarak hazırlanan projenin 1982 yılında başlaması ve 1986 yılında bitirilmesi öngörülmüştür. Ancak, proje 1984 yılında başlatılmış ve 1989 yılında tamamlanmıştır.

Yöre ekonomisinde hayvancılığın önemine paralel olarak, hayvan sağlığı ve yetiştiriciliğine projede ağırlık verilmiştir. 1983-1987 yılları arasında Erzurum ilindeki 42.000 çiftçiye verilen 18.8 milyar liralık kredinin %78'i hayvancılıkla uğraşanlar almıştır. Proje sayesinde tarımda mekanizasyon düzeyi yükselirken, suni gübre kullanımı yaygınlaşmış ve sonuçta hububat, yem bitkileri, baklagiller ve patatesin veriminde %110'dan %160'a varan oranlarda artışlar kaydedilmiştir. Ayrıca, gelir ve istihdam alanında sağlanan iyileştirmeler, Erzurum ve öteki illerimize olan göçün hızını yavaşlatmıştır (göç oranı %12.5'den %5.9'a düşmüştür).

3.2.2 Devam Etmekte Olan Kırsal Kalkınma projeleri

Halen Bingöl-Muş ve Yozgat Kırsal Kalkınma Projeleri devam etmektedir.

3.2.2.1 Bingöl - Muş Kırsal Kalkınma Projesi

1983 yılında gündeme alınan Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, FAO ve DPT'nin işbirliğiyle 1988 yılında tamamlanmıştır. 52.5 milyon dolarlık bir maliyete sahip olan projenin (20 milyon doları dış kaynaklıdır), 1990 yılında başlayıp 1998 yılında tamamlanması öngörülmüştür.

Aynı şekilde, Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi, Bingöl ve Muş illerinin kırsal kesiminde bitkisel ve hayvansal üretimi ve verimliliği artıran, tarımcıların gelir ve yaşam düzeylerini iyileştirmeye yöneliktir. Ayrıca, kırsal kesime alt-yapı (yol, su, elektrik başta olmak üzere) götürülürken, köylülerin tarım dışı faaliyetlerden de gelir elde edebilmelerini sağlamak amacıyla yöre halkına el sanatların öğretilmesi amaçlanmaktadır.

¹⁶⁹ Proje tutarı 157 milyon dolardır ve Dünya bankası ve IFAD tarafından desteklenmiştir.; Filiz Doğanay, *Kırsal Kalkınma*, DPT, Ankara, 1993, s.35.

3.2.2.2 Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi

Temmuz 1990'da projesi tamamlanan Yozgat Kırsal Kalkınma Projesinin 1991 yılında uygulaması başlatılmış ve 1997 yılında bitirilmesi planlanmıştır. Toplam maliyeti 40.5 milyon dolar olan bu projenin 16.4 milyon doları dış kredidir. Proje, Yozgat ili kırsal kesiminde yaşayan nüfusun gelir düzeyini yükseltmek ve yaşam şartların iyileştirmeye yöneliktir¹⁷⁰. Bu şekilde her yandan tarımsal verimlilik ve üretim artırılken, aynı zamanda yeni istihdam imkanları oluşturulacak ve köylünün yaşam düzeyi iyileşecektir.

3.2.3 Hazırlık Aşamasında Olan Projeler

Hazırlık aşamasında olan iki proje vardır. Bunlardan biri Erzincan Sivas Kırsal Kalkınma Projesi, diğeri Doğu Anadolu Yem Bitkileri Üretimi ve Hayvancılığı Geliştirme Projesidir¹⁷¹.

3.2.3.1 Erzincan Sivas Kırsal Kalkınma Projesi

Hazırlık aşamaları sürdürülen Erzincan Sivas Kırsal Kalkınma Projesinin toplam maliyeti 20 milyonu dış kredi olmak üzere 71.4 milyon dolardır. Projede, Erzincan ve Sivas illeri kırsal kesiminde yaşayanları gelir ve yaşam düzeylerini yükseltici önlemler öngörülmektedir. Bu önlemler öteki projelerde olduğu gibi, tarım ve hayvancılık alanında üretimi artırıcı faaliyetlerin yapılmasını, ormancılığın geliştirilmesi, erozyonun önlenmesin öngörmektedir. Ayrıca, tarım dışı gelirlerin artırılması için tarıma dayalı sanayilerin geliştirilmesi, el sanatlarının yöre halkına öğretilmesi, sulama ve diğer alanlarda kooperatifleşmenin teşvik edilmesi planlanmaktadır. Kuşkusuz, projede yol, su ve elektrik başta olmak üzere, kırsal alt-yapının hızla tamamlanması da yer almaktadır.

¹⁷⁰ Bunun için söz konusu projede:

- Tarım ve hayvancılık alanında üretim düzeyinin artırılması (bunun için gelişmiş üretim yöntemlerinin üreticilere tanıtılması ve küçük ölçekte sulama tesislerin yapılması);
- Köye götürülen alt-yapının iyileştirilmesi (köy yollarının yapımı, köylere içme suyu sağlanması);
- Köylüye tarım dışı alanlarından gelir elde edebilmesi için el sanatlarının ve tarım dışı uğraşı alanlarının öğretilmesi (bunun için dokumacılık, halıcılık, arıcılık, ipekböcekçiliği kursları açılması);
- Tarımcılara her çeşit girdi yardımı yapılması ve kredi verilmesi; öngörülmüştür.

¹⁷¹ Dinler, *Bölgesel*, 224-225.

3.2.3.2. Doğu Anadolu Yem Bitkileri Üretimi ve Hayvancılığı Geliştirme Projesi

Ekonomisi tarıma dayanan Doğu Anadolu Bölgesinde hayvancılığın önemli bir yeri vardır. Ülkemiz hayvan varlığının yaklaşık üçte biri bu bölgede bulunmaktadır. Bölgede hayvancılığın daha da geliştirilebilmek için bir yandan hayvan cinslerinin ıslah öte yandan yem bitkilerinin üretiminin artırılması ve yem fabrikaların atıl kapasite ile çalışmalarının önüne geçilmesine çalışılmaktadır. Bölgede hayvancılığın geliştirilmesi için üzerinde durulan projelerden bazıları şu şekildedir¹⁷²:

- Bölgedeki Akkaraman ve Morkaraman cinsi yerli koyun ırklarını, yapay tohumlama ile Merinos'a aşılmalı,
- Koyun çiçek hastalığı ile mücadele,
- Ayrıca bölgede montafon cinsi sığırların yetiştirilmesinin teşviki.

Hayvancılığın geliştirilmesi için Doğu Anadolu Bölgesinde üretilen projelere paralel olarak, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde hayvancılığın geliştirilmesi için ayrıca teşvik tedbirleri öngörülmektedir.

¹⁷² İsmail Sarıca, *Kalkınmada Öncelikli Yörelerle İlgili Temel Konular*, DPT, Ankara, 1991, s.35.

IV BÖLÜM

GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'NİN DOĞU VE GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGELERİNİN DİĞER BÖLGELERLE KARŞILAŞTIRILMASI

1 - GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'NİN DOĞU ve GÜNEYDOĞU ANADOLU BÖLGELERİNİN DİĞER BÖLGELERLE KARŞILAŞTIRILMASI

Cumhuriyet kurulurken çok az da olsa var olan ve zamanla daha da artan bölgelerarası gelişmişlik farkları, 1960'lara gelindiğinde, artık farkına varılmaması imkansız düzeye gelmiştir. 1961 Anayasası'nın hazırlandığı o dönemde ülkemizde hissedilmeye başlanan sosyal adalet duygusu, Avrupa Birliği'ne tam üye olmaya yönelmenin etkisi, bölgesel dengesizliğin azaltılması çabalarını gündeme getirmiştir. DPT'nin kurulması, bu alandaki isteklerin berraklaşarak ön plana çıkmasını sağlamıştır.

Ülkemizde bölgelerarası gelişmişlik farklarının yoğunluğunun saptanmasında esas alınacak olan bölgesel ayırım, 1960'lardan bu yana sürekli değişmiştir. 1970'lerde benimsenen ve homojen bölge kıstasına göre saptanan 19 etüd bölgesi ayırımı ile 1980'lerden sonra benimsenen ve polarize bölge kıstasına göre saptanan 16 bölgeli ayırım 1990'larda terkedilmiştir. Günümüzde DPT ve DİE tarafından yapılan istatistiki değerlendirmede "*coğrafi bölge*" ayırımı, esas alınmıştır. Burada, *yedi coğrafi bölge ayırımını esas olarak, çeşitli sosyo-ekonomik gelişmişlik indeksine göre, bölgeler birbirleriyle karşılaştırılacaktır.*

Öte yandan, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'yu oluşturan 22 il, ülkemizdeki nispi olarak geri kalmış olan illerin bir kısmıdır. Oysa bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla uygulanan teşvik tedbirlerinden yararlanacak olan "*Kalkınmada Öncelikli Yöreler*"i oluşturan iller, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya komşu birçok ili de kapsamaktadır.

Kalkınmada Öncelikli Yöreler, 1 Ocak 1994 yılı itibariyle 22'si Birinci Derecede ve 13'ü İkinci Derecede Öncelikli olmak üzere 34 ilden oluşturmaktadır. Zonguldak'ın Karabük ve Ereğli ilçeleri 2. derecede Öncelikli İller, merkez ve öteki ilçeleri 1. Derecede Öncelikli İllere dahildir.

Doğu Anadolu'yu oluşturan 14 ilin 11'i Birinci Derecede Öncelikli İller ve 3'ü İkinci Derecede Öncelikli iller arasında bulunurken, Güneydoğu Anadolu'yu oluşturan 8 ilin 7'si Birinci Derecede Öncelikli iller arasında yer bulunmakta ve sadece 1'i (Gaziantep) Kalkınmada Öncelikli iller dışında kalmaktadır. Tablo 24'de görüldüğü gibi, Doğu ve Güneydoğu Anadolu illeri dışında, bu bölgelere komşu bölgelerdeki 14 il daha kalkınmada öncelikli illere dahil edilmiştir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu ülkemiz nüfuslarının 1990 verilerine göre %18'ine sahipken, aynı oran KÖY'de (I. II. Derecede KÖY) % 28'e erişmektedir.

Tablo 24 : Doğu ve Güneydoğu Anadolu ve Kalkınmada Öncelikli Yöreler

I.Derece Önce. İller	Doğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu	II. Derece Önce. İl.	Doğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu
1 Adıyaman		1. Adıyaman	1. Amasya		
2 Ağrı	1. Ağrı		2. Çankırı		
3 Batman		2. Batman	3. Çorum		
4 Bayburt			4. Elazığ	12. Elazığ	
5 Bingöl	2. Bingöl		5. Erzurum	13 Erzurum	
6 Bitlis	3. Bitlis		6 Kastamonu		
7 Diyarbakır		3. Diyarbakır	7. Malatya	14 Malatya	
8 Gümüşhane			8. K. Maraş		
9 Hakkari	4. Hakkari		9. Sinop		
10 Kars	5. Kars		10. Sivas		
11 Mardin		4. Mardin	11. Tokat		
12 Muş	6 Muş		12. Yozgat		
13 Siirt		5. Siirt	13 Zonguldak ²		
14 Şırnak		6. Şırnak			
15 Tunceli	7 Tunceli				8- Gaziantep ³
16 Van	8 Van				
17 Ardahan	9 Ardahan				
18 Iğdır	10 Iğdır				
19 Zonguldak ¹					
20 Artvin					
21 Şanlıurfa		7 Şanlıurfa			
22 Erzincan	11 Erzincan				

¹ Karabük ve Ereğli ilçeleri hariç. ² Karabük ve Ereğli ilçeleri, fakat, Karabük, 1995 Haziran tarihinde il oldu. ³ Kilis, 1995 Haziran tarihinde il oldu

1990'lar Türkiye'sindeki bölgesel gelişmişlik farklarını ortaya koyabilmek için, ülkemizin yedi bölgesini sosyo-ekonomik gelişmişlik indeksleri yönünden bir biriyle karşılaştırılacak ve bu karşılaştırmalarda öncelikle ülkemizin nüfusunu %18.6'sına sahip olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu ile, ülkemiz nüfusunun %20'sine sahip, Marmara Bölgesinin verileri ön plana çıkarılacaktır (Tablo 25).

Tablo 25 : Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile KÖY'lerin Nüfus ve Yüzölçümünün Türkiye'deki Payları ve Nüfus Yoğunlukları (1990)

	Nüfus (%)	Yüzölçümü (%)	Nüfus Yoğunluğu km ² / kişi
Doğu Anadolu Bölgesi	9.47	21	37
Güneydoğu Anadolu Böl.	9.13	7.5	70
Doğu ve Güneydoğu Anadolu Böl	18.60	28.5	48
Kalkınmada Öncelikli Yöreler	26	44.3	47
Türkiye	100	100	73

Kaynak: Dinler, 228

1.1 DEMOGRAFİK DURUM

1990 yılı verilerine göre, ülkemiz nüfusunun % 23'5'i Marmara Bölgesinde, %17,6'i İç Anadolu Bölgesinde ve % 18,6'ı (10,5 milyon kişi) nispi olarak en geri kalmış bölge olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde yaşamaktadır (tablo: 26).

Tablo 26 : Ülkemizde Nüfus Seyri ve Nüfus Artış Hızı (binde)

Bölgeler	1980 Nüfus	%	1985 Nüfusu	%	Yıllık Artış Hızı
Akdeniz Böl.	6.124.316	12.09	7.026.489	12.44	27.48
Doğu Anadolu Böl.	5.170.031	10.20	5.347.659	9.47	6.76
Ege Böl.	6.746.769	13.32	7.595.221	13.45	23.69
G. Doğu Böl.	4.346.947	8.58	5.158.013	9.13	34.22
İç Anadolu Böl.	9.216.834	18.19	9.942.793	17.61	15.16
Karadeniz	7.962.047	15.72	8.107.253	14.36	3.61
Marmara Böl	11.097.514	21.90	13.295.607	23.54	36.14
Türkiye	50.664.458	100.0	56.473.035	100.0	21.71
İstanbul	5.842.985	11.53	7.309.190	12.94	44.78
Ankara	2.909.946	5.74	3.236.626	5.73	21.28
İzmir	2.317.829	4.57	2.694.770	4.77	30.14
Bölgeler	1992 Tahmini Nüfusu	%	1997 Tahmini Nüfusu	%	Yıllık Artış Hızı
Akdeniz Böl.	7.403.380	12.56	8.396.179	12.83	25.17
Doğu Anadolu Böl.	5.448.663	9.24	5.693.873	8.70	8.80
Ege Böl.	7.935.337	13.46	8.792.208	13.43	20.51
G. Doğu Böl.	5.504.595	9.34	6.434.130	9.83	31.21
İç Anadolu Böl.	10.229.770	17.35	10.920.692	16.68	13.07
Karadeniz	8.183.735	13.88	8.336.116	12.73	3.69
Marmara Böl	14.255.144	24.18	16.887.803	25.80	33.89
Türkiye	58.960.625	100.0	65.461.000	100.0	20.92
İstanbul	7.963.429	13.51	9.792.075	14.96	41.34
Ankara	3.364.439	5.71	3.678.412	5.62	17.84
İzmir	2.851.247	4.84	3.258.482	4.98	26.70

Kaynak: DPT, İleri İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara, Haziran 1993, s. 56.

Aynı şekilde, nüfus artış hızı yönünden bölgelerimiz arasında, özellikle iç göç nedeniyle önemli farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Ülkemizde 1985-90 yılları arasında

en yüksek yıllık nüfus artışı hızı binde 36.1 ile Marmara Bölgesinde gerçekleştirilirken, bu bölgeyi binde 34.2 ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi izlemiştir. En düşük nüfus artış hızı, en çok göç veren Karadeniz Bölgesi (binde 3.6) ile Doğu Anadolu Bölgesinde (binde 6.76) gerçekleşmiştir (Tablo 26).

Ülkemizin nispi olarak en az gelişmiş bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri arasında nüfus artış hızları yönünden 1985-90 döneminde ortaya çıkan bu önemli farklılığın nedeni¹, Güneydoğu Anadolu Projesi ve bünyesinde Türkiye'nin önemli ticaret ve sanayi merkezlerinden biri olan Gaziantep kentinin bulunduğu Güneydoğu Anadolu'nun nüfus tutmaya başlamasıyla açıklanabilir. Doğu Anadolu Bölgesi ise, yüksek doğurganlık oranına sahip olmasına² karşın göç nedeniyle nüfus kaybettiğinden, kendisi gibi yoğun göç veren Karadeniz Bölgesi ile birlikte, ülkemizde yıllık nüfus artışı hızı en düşük olan bölgedir. Bölgeler itibariyle 1980-85 yıllarında net göç ve net göç oranları incelendiğinde ülkemizde binde -50 ile en yüksek göç verme hızının Doğu Anadolu'da gerçekleştiği ve bu bölgeyi Karadeniz (binde -30) ve Güneydoğu Anadolu'nun (binde -23) izlediği görülmektedir. Öte yandan en yüksek net göç alan bölgeler Marmara (binde 39) ve Akdeniz (binde 16) bölgeleridir (tablo27).

Tablo 27 : Bölgeler İtibariyle Net Göç ve Net Göç Oranı

Bölgeler	1985 Nüfusu	İç Göç	Dış Göç	Net Göç	Net Göç Hızı ¹
Marmara Böl.	10.036.022	955.866	564.273	391.593	39
Ege Böl.	6.075.596	397.411	312.948	84.463	14
Karadeniz	6.991.933	303.222	312.080	-208.858	-30
Akdeniz Böl.	5.362.072	339.318	255.381	83.937	16
İç Anadolu Böl.	8.140.168	525.986	576.964	-50.378	-6
G. Doğu Böl.	3.571.721	160.180	240.836	-80.656	-23
Doğu Anadolu Böl.	4.409.745	203.890	423.991	-220.101	-50
Türkiye	44.587.257	2.885.873	2.885.873	*	*

Kaynak:DİE, İl ve Bölge İstatistikleri, Ankara, Aralık 1993 * Türkiye toplamında iç göç dış göçe eşitti
(binde)

Ülkemizde nispi olarak daha az gelişmiş doğudan batıya doğru göçün önümüzdeki

¹ Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri, iktisadi bakımdan "nüfus cezbeden" bir bölge olmaktan çok, "nüfus kaybeden" bir yöreleridir. Yani, Doğu'dan Batı'ya doğru, sürekli bir göç ve akın vardır. Devlet, çeşitli tedbirler alarak en azından bu göçleri durdurmak için gerekli yatırımları yapmak durumundadır. S. Ahmet Arvasi, *Doğu Anadolu Gerçeği*, Ankara, 1992. s.58-59.

² 1966-67 Türkiye nüfus araştırmasına göre, genel doğurganlık hızı en yüksek olan bölgemiz Doğu Anadolu'dur. (kırdaki binde 224.2 ve kentte binde 186.7). Genel doğurganlık oranı en düşük olan bölgemiz ise Ege bölgesidir (kırdaki binde 152, kentte binde 99.6). Öte yandan genel doğurganlık oranı İstanbul'da binde 84.1'e, İzmir'de binde 90.5'e düşmektedir. Sevil Cerit, *Türkiye'de Nüfus Doğurganlık Ölümlililik*, Ankara, 1989, s.24.

yıllarda da süreceği ve 1992-97 yılları arasında da yıllık nüfus artış hızının bölgeler arasındaki dağılımının Marmara Bölgesi lehine devam edileceği öngörülmektedir. Bu projeksiyona göre, Doğu Anadolu'nun 1985 yılında %10,2 olan ülke nüfusu içindeki payı, %8,58'den %9,83'e yükselmiştir. Öte yandan, Marmara Bölgesi'nin kalabalıklaşmaya devam edeceği ve 1985 yılında ülke nüfusunun % 21,9'una sahip olan bölgenin 1997 yılında ülke nüfusunun % 25,8'ine sahip olacağı öngörülmektedir (tablo 26).

Tablo 28 : 1970-1985 Yılları Arasındaki Göç Durumu (İller)

İller	1970-75	1975-80	1980-85	İller	1970-75	1975-80	1980-85
Adıyaman	-86.61	-31.76	-34.02	Siirt	-13.40	-26.28	-37.55
Ağrı	-43.25	-71.49	-48.10	Tunceli	-109.18	-81.82	-114.79
Bingöl	-19.98	-48.28	-39.46	Van	4.93	-17.75	-23.60
Bitlis	-95.40	-73.66	-32.99	Elazığ	-0.01	-40.30	-29.56
Diyarbakır	-15.78	-21.94	-14.61	Erzincan	-27.24	-32.55	-39.78
Hakkari	-48.36	-14.48	- 6.14	Erzurum	-26.24	-59.46	-58.79
Kars	-44.86	-100.52	-70.87	Malatya	-19.43	-39.11	-20.31
Mardin	-28.09	-53.16	-44.64	Şanlıurfa	-79.65	-58.55	-20.42
Muş	-27.85	-59.34	-28.69				

Kaynak: DİE; Cemil Kutbay, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Raporu, DPT, Ankara, 1992, s.25

Not: İlin sahip olduğu net göçün dönem ortalaması il nüfusuna bölünmesiyle bulunmuştur.

Doğu ve Güneydoğu Bölgelerindeki illerin 1970-85 döneminde göç durumuna bakıldığında, Tunceli ili en fazla göç bulunan il olurken, bu ili Kars, Bitlis, Muş takip etmektedir. Bu arada, belirli dönemlerde bu sıralamaların değiştiği de görülmektedir. En az göç veren iller ise, Elazığ, Van, Erzincan, Diyarbakır illeri gelmektedir. Bunlarında belirli dönemlerde değiştiği gözlenmektedir. 1950'lerden günümüze, ülkemizin doğusundan batısına doğru yönelen göç, batıdaki kentlerimizin giderek büyümesi olgusunu ortaya çıkarmıştır.

1.2 ŞEHİRLEŞME

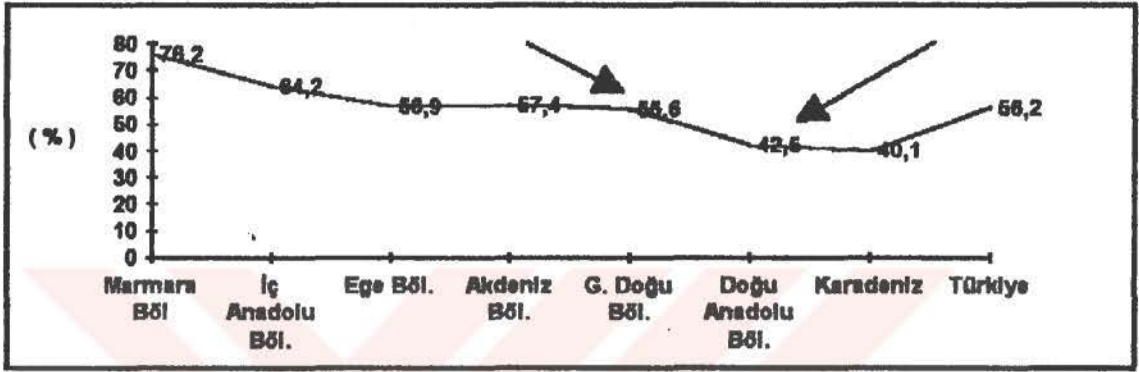
Ülkemizde 1923 ile 1950 arasında nüfusun % 80 gibi büyük bir kısmı kırsal yörelerde otururken, 1950'lerden başlayarak kırdan kente doğru bir göç başlamıştır. Bu göçle birlikte, 1950 yılında % 23.8 olan kentleşme oranımız hızla artmış ve 1990'a gelindiğinde % 56.2'ye yükselmiştir (Tablo 29). Bununla beraber, 1990 yılında Türkiye genelinde % 56.2'ye erişen kentleşme oranı, bölgelere göre önemli farklılıklar göstermektedir. Ülkemizin en gelişmiş ve kalabalık yöresi olan Marmara Bölgesi'nin aynı zamanda kentleşme oranı en yüksek bölge (%76.2) olduğu görülmektedir. Marmara Bölgesi'ni % 64.5 kentleşme oranı ile İç Anadolu Bölgesi izlerken, Karadeniz ve Doğu Anadolu kentleşme oranı en düşük bölgelerimizdir (sırasıyla % 40.1 ve 42.5, Tablo 29).

Tablo 29 : Coğrafi Bölgelere Göre Şehirleşme Oranı

Bölgeler	1940	1960	1980	1985	1990
Marmara Böl.	35.1	43.3	53.3	75.4	76.2
İç Anadolu Böl.	14.8	24.8	47.5	61.5	64.5
Ege Böl.	23.3	30.3	41.3	57.11	56.9
Akdeniz Böl.	20.1	31.6	46.3	54.2	57.4
G. Doğu Böl.	15.8	16.1	36.5	50.8	55.6
Doğu Anadolu Böl.	9.3	13.4	32.4	38.4	42.5
Karadeniz	9.2	11.4	28.0	36.1	40.1
Türkiye	18.0	25.3	45.4	50.1	56.2

Kaynak: DPT, İller itibariyle Çeşitli Göstergeler, Haziran 1993.

Grafik 2 : Coğrafi Bölgelere Göre Şehirleşme, 1990



Öte yandan, kentleşme oranlarının seyri konusunda ilginç bir gelişme son yıllarda Doğu ve Güneydoğu Anadolu gibi kentleşme düzeyi düşük olan bölgelerin kentleşme hızlarının ülke ortalamasının üzerinde olmasıdır. 1985-90 arasında kentleşme hızı en düşük olan Karadeniz Bölgesinde %17,5, Doğu Anadolu Bölgesinde %16, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde %13,6, Akdeniz Bölgesinde % 8,6, İç Anadolu ve Ege Bölgelerinde %2,2 düzeyinde olmuştur. Doğu ve Güneydoğu Bölgelerindeki bu yüksek kentleşme hızı GAP projesinin olumlu etkileri yanında Gaziantep, Diyarbakır, Erzurum gibi merkezlerin batıya yönelen nüfusları tutmaya başlamalarıyla açıklanabilir.

1990 nüfus sayımı verilerine göre, ülkemizdeki toplam kentli nüfusun %32,5'si Marmara Bölgesinde bulunurken, %8,5 Güneydoğu Anadolu Bölgesinde ve ancak %6,1'i Doğu Anadolu Bölgesinde bulunmaktadır. Öte yandan, kent büyüklüklerine göre kentli nüfusun oransal önemi incelendiğinde, nüfusu 100.000 ve üzerinde olan kentlerin ülke kent nüfusu içindeki payının Türkiye genelinde %66,1 olduğu görülmektedir. Bu oran Marmara Bölgesinde %80,2'ye yükselirken, Güneydoğu Anadolu'da %57,7 ve nihayet Doğu Anadolu'da %55,7 düzeyindedir (tablo 30). Kentleşme oranının en yüksek olduğu Marmara Bölgesinde kentli nüfusun %80,2'sinin yüzbinden büyük nüfuslu kentlerde

yaşıyor olması, bu bölgedeki merkezlerin ve özellikle İstanbul'un aşırı büyümesinden kaynaklanmaktadır. Oysa nüfusu 50.000 ile 100.000 kişi arasında olan kentlerin toplam kent nüfusu içindeki payı Türkiye genelinde %12 iken aynı oran Güneydoğu Anadolu'da %20.4'e, Doğu Anadolu'da % 14.4'e yükselmekte, Marmara Bölgesinde ise %8.3'e düşmektedir. 1990 yılında 9.13 milyon nüfusa sahip olan İstanbul'da Marmara Bölgesindeki kentli nüfusun % 65.5'i toplanmıştır. Öte yandan İstanbul'da yaşayanlar, ülkemizdeki kentli nüfusun %28.1'ini, Türkiye nüfusunun ise %12.8'i oluşturmaktadır³.

Öte yandan Orta Anadolu'da kentli nüfusun %47.2'yi Ankara'da, Ege Bölgesindeki kentli nüfusun %51.7'si İzmir'de ve Akdeniz'deki kentli nüfusun %33'ü Adana'da oturmaktadır. Bu büyük kentlerimizin büyümelerini sürdürmeleri beraberinde çok önemli sorunlar getirmektedir. 70-80.000 nüfuslu bir kentin nüfusunda yıllık %5 gibi bir artış, 3 ile 4 binlik bir nüfus artışını ifade ederken, 12.9 milyonluk İstanbul'un nüfusunda yıllık %5'lik bir artış, bu ilin nüfusun 645.000 kişi artması demektir. İstanbul'u nüfusunda son 5 yılda görülen artış hızının önümüzdeki yıllarda aynen devam etmesi halinde, bu kentin nüfusu 1997 yılında 9.7 milyona ve 2010 yılında 18 milyona yaklaşacaktır.

Tablo 30: Sayılarına Göre Kentsel Nüfusun Bölgesel Dağılımı, 1990

Bölge	Nüfus	Kent sayı	Kentli Nüfusu	Kentli nfs Payı (%)
Marmara	100.000 ve +	7	8.314.974	80.2
	50.000-100.000	13	862.961	8.3
	20.000-50.000	27	737.836	7.1
	10.000-20.000	27	441.447	4.4
	Toplam	79	10.357.218	100.0
Güneydoğu Anad.	100.000 ve +	34	1.508.498	55.7
	50.000-100.000	9	553.343	20.4
	20.000-50.000	14	459.562	17.0
	10.000-20.000	14	184.427	6.8
	Toplam	41	2.705.830	100.0
Doğu Anadolu	100.000 ve +	4	881.881	45.3
	50.000-100.000	4	282.336	14.5
	20.000-50.000	12	395.746	20.3
	10.000-20.000	28	384.203	6.8
	Toplam	48	1.944.166	100.0
Türkiye	100.000 ve +	42	21.017.631	66.1
	50.000-100.000	58	3.839.755	12
	20.000-50.000	139	4.145.579	13
	10.000-20.000	208	2.791.205	8.8
	Toplam	447	31.794.170	100.0

Kaynak: İ. Kılınc, "*Türkiye'de Kentleşmenin Özellikleri*", Anıme İdaresi Dergisi, C.26, Sayı: 2, Haziran 1993, s.167-168.

³ Bir başka deyişle, ülkemizde 100.000 ve daha kalabalık nüfuslu yerleşme merkezlerinde yaşayan yaklaşık her 1000 kişiden 288'i İstanbul'da yaşamaktadır. Dinler, *Bölgesel*, 232.

Ülkemizde 1950'lerden bu yana, doğudan batıya ve özellikle büyük kentlere doğru bir göç yoğunluğundan daha önce bahsedildi. Bu göç sonunda büyük kentlerimizin daha da kalabalıklaşması başta istihdam, konut, sağlık, eğitim, sosyal hizmetler ve çevre vb. olmak üzere bir çok önemli sorununun ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Büyük kentlerimize yönelen göç nedeniyle ortaya çıkan ve doğurduğu sorunlar yumağı ile dikkatleri çeken en önemli olgu, *gecekondulaşmadır*. Gecekondu ile sağlıklı veriler olmamasına karşın, *1990 yılında ülkemizde konutların üçte birine yakının gecekondu olduğu tahmin edilmektedir*⁴. Türkiye'de gececonduda yaşayan nüfusun kentsel nüfus içindeki payının 1950'lerden günümüze değişimini gösteren tablo 31, 1955'de %4.7 olan gececondulu nüfusun, 1980'de %26.1'e ve 1990'da %33.9'a değiştiği görülmektedir. Ülke genelinde kentli nüfusun üçte biri gececondularda yaşarken, bu oran büyük kentlerimizde daha yüksekler çıkarmaktadır: İstanbul nüfusunun %25'i (bazı kaynaklara göre %60'ı), İzmir nüfusunun %36'sı, Adana nüfusunun %26'sı, Gaziantep nüfusunun %40'ı, Diyarbakır nüfusunun %34'ü, Şanlıurfa nüfusunun %17'si, Bursa nüfusunun %9'u gececondularda oturmaktadır. Bu oran Ankara'da %60'a yaklaşmaktadır⁵. Bu durum son yıllarda Ankara'da imarlı konut sayısında düzenli artış olduğunu gösterir.

Tablo 31 : Türkiye'de Gecekondu ve Gececondulu Nüfusun Yıllara Göre Dağılımı

Yıllar	Gecekondu	Gececondulu nüfus	Kentsel nüfus payı (%)
1955	50.000	250.000	4.7
1960	240.000	1.200.000	16.4
1965	430.000	2.150.000	22.9
1970	600.000	3.000.000	23.6
1980	1.150.000	5.750.000	26.1
1990	1.750.000	8.750.000	33.9

Kaynak: Ruşen Keleş, Kentleşme Politikası, Ankara, 1990, s.369.

İstanbul'da ise, gecekondulaşma son yıllarda artarak sürmektedir. Sarıyer, Beşiktaş ve Beykoz ilçelerinde 1987-1992 yılları arasında yapılan yapıların sadece %7'sinin (2693 konut) ruhsatlı olduğu, %93'ünün (36.040 konut) kaçak olduğu saptanmıştır⁶.

Günümüzde İstanbul'un çözümünü göç sorunlarının üstesinden gelebilmek için

⁴ Dinler, *Bölgesel*, 232-233.

⁵ 1950 yılında Ankara nüfusunun %22'si gececonduda yaşarken, bu oran 1980'de %72'e kadar yükselmiş ve 1990'da yeniden %58.3'e düşmüştür. Dinler, *Bölgesel*, 233-234.

⁶ Bu rakam son yıllarda İstanbul'da gecekondulaşmanın hangi boyutlara eriştiği hakkında fikir vermektedir. *Gecekondu olgusunun ana nedeni büyük kentlerde istihdam imkanları ortaya çıkmadan, geri kalan bölge ve yörelerden istihdam imkanları olmayan nüfusun büyük kentlere göçüdür*. E. Ayar, O. Akın, H.B. Yakar, "Son On Yıl İçinde Boğaziçi Fizik Mekanını Şekillendirme Kurum ve Gruplar" *Planlama, (İstanbul Özel Sayısı)*, TMMOB, Şehir Plancılar Odası Yay. 93/1-4 Sayı 10, Ocak-Aralık 1993, s. 41.

çabalanırken, bu kentin nüfusunun daha da artmasını önlemenin yolları araştırılmaktadır. İstanbul'un nüfusun artışı önlemenin en sağlıklı yolu, bu kentte yönelmiş olan göçü durdurmaktadır. Bunun için, başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu olmak üzere göç veren bölgelerde özellikle kırsal yörelerde istihdam imkanları oluşturarak, göç nedenleri ortadan kaldırmak gerekmektedir.

1.3 ENDÜSTRİYEL YAPI

Cumhuriyetin ilk yıllarında ülkemizde Batı Anadolu ile Doğu Anadolu arasında büyük farklılığı ortaya çıkmış olduğundan daha önce söz edildi. Bu dönemde Anadolu'daki tüm işyerlerinin %70'i Batı Anadolu'da İstanbul ve İzmir'de bulunuyordu. Cumhuriyet döneminde ekonomik canlılığın ortaya çıkmış olduğu Batı Anadolu hızla gelişirken, bölgelerarasındaki farklılık daha da artmıştır. 1927'den planlı dönemin başladığı 1960'a kadar sanayi işletmelerin coğrafi dağılımının seyrini veren tablo incelendiğinde (tablo:12,16), 1927 yılında Doğu ve Güneydoğu'daki endüstriyel işletmeler, Türkiye'deki mevcut işletmelerin %17.8'ini oluşturduğu görülmektedir. Marmara Bölgesi'nin payı ise %8'ine sahiptir. 1939 sayımı sonuçlarına göre (bu sayım Sanayi Teşvik Kanunu kapsamına giren büyük işletmeleri gözönüne almaktadır. Tablo 12). Doğu ve Güneydoğu Anadolu 96 işletme ile ülkedeki tüm işletmelerin ancak %8'ine sahiptir. Aynı tarihte, Marmara Bölgesi'nin payı %51'e yükselmiştir. 1955 ve 1960 yıllarında Marmara Bölgesi'ndeki endüstri işletmelerin Türkiye'deki mevcut işletmeler içindeki %47.8 ve %47.2 düzeyinde kalırken, İstanbul'un bölge içindeki payı artarak 1955'de %60.4'e ve 1960'da %64.4'e yükselmiştir. Öte yandan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki işletmelerin ülkemizdeki payı 1955 yılında %7.7'e ve 1960'da %7.6'a düşmüştür (tablo16)

Z. Dinler, 1923-60 arasındaki gelişmeleri şöyle ifade etmektedir⁷:

"1923'den 1960'a Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun ülke sanayi içindeki düşük olan payının daha da azalması, ekonomik kalkınmanın doğal bir sonucudur. Ekonomik canlanmanın özellikle Batı Anadolu'da coğrafi konum avantajı nedeniyle İstanbul ve İzmir'de ortaya çıkması ve bu merkezlerin "kalkınma kutbu" hüviyetini kazanmaları, özel sektörlerin ancak burada yerleşip gelişmesini sağlamıştır. Devlet ise, alt-yapı yatırımlarında, ekonomik verimliliğin en fazla olduğu batı bölgelerine öncelik vermek zorunda kalmıştır."

Ülkemizde 1989 yılı verilerine göre imalat sanayi alanında faaliyette bulunan büyük

⁷ Dinler, *Bölgesel*, 235.

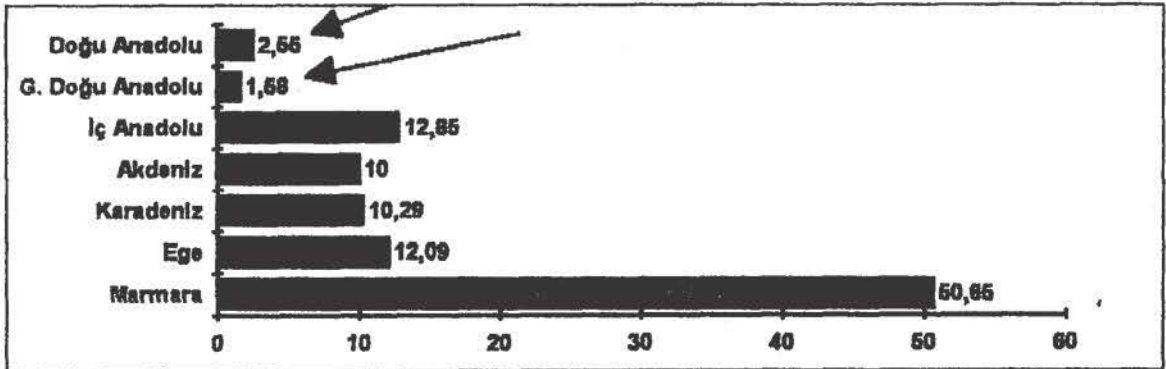
işyerlerinin (kamuya ait işyerleri 25 ve daha fazla kişinin çalıştığı işyerleri) %55'inin Marmara Bölgesinde, %16.16'sının Ege Bölgesinde %10.63'ünün İç Anadolu Bölgesinde olduğunu görüyoruz. Güneydoğu Anadolu'daki ülkemizdeki payı ise ancak %1.97'si kadardır. Bu pay, Doğu Anadolu'da daha aşağı, %1.66 düzeyine inmektedir (Tablo 32). Öte yandan, İstanbul tek başına ülkemizde büyük işyerlerinin tek başına ülkemizde büyük işyerlerinin %41.6'sına sahiptir. İstanbul'daki büyük imalat sanayi işletmeleri, Ege Bölgesindeki işletmelerin 2.5 katı, Karadenizdeki işletmelerin 4.6 katı, İç Anadolu'daki işletmelerin 3.9 katı, Güneydoğu Anadolu'daki işletmelerin 21.1 katı ve Doğu Anadolu'daki işletmelerin 39 katıdır. Bu da gösteriyor ki, *Marmara Bölgesi gerek endüstrileşme ve gerekse kentleşme yönünden ülkemizde, öteki bölgelerden bariz bir şekilde ayrılmaktadır*. Ülkemizde kent nüfusunun %28.8'ine ve büyük işyerlerinin %41.6'sına sahip olan İstanbul'daki işyerleri, Karadeniz, İç Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu'daki işyerlerinin iki katıdır. Marmara Bölgesi ve İstanbul, ülke içindeki bu önemli payını, ülkemizde imalat sanayiinde elde edilen ücret gelirleri, katma değer, istihdam edilen işçi sayısı yönünden de korumaktadır (tablo 32).

Tablo 32 : İmalat Sanayinde 10 ve Daha Fazla İşçi Çalıştıran İşyerleri Sayısı, Ödenen Ücret, Katma Değer ve İstihdam Oranı, (1989)

Bölgeler	Ücret (%)	Katma Değer (%)	İşyeri Sayısı (%)	İstihdam (%)
Marmara	50.65	54.26	55.40	49.44
Ege	12.09	15.76	16.16	14.60
Karadeniz	10.29	7.39	9.02	9.47
Akdeniz	10.00	10.94	5.15	9.73
İç Anadolu	12.85	8.78	10.63	12.29
G. Doğu Anadolu	1.58	1.39	1.97	2.12
Doğu Anadolu	2.55	1.49	1.66	2.35
Türkiye	100.00	100.00	100.00	100.00

Kaynak: DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara, Haziran 1993.

Grafik 3 : İmalat Sanayinde 10 ve Daha Fazla İşçi Çalıştıran İşyerlerinde Ödenen Ücret, 1989, (%),



İmalat sanayiinde faaliyette bulunan büyük işyerlerini ve bu işyerlerinde çalışanları kamu ve özel sektör olarak ikiye ayırıp incelendiğinde, *Doğu ve Güneydoğu'da kamunun özel sektörden daha ağırlıklı olduğu görülür*. Şöyle ki, 1989 verilerine göre, Doğu Anadolu'daki 92 işyerinin 53'ü kamu işyeridir. Bir başka deyişle, bölgedeki toplam işyerlerinin %57'si kamuya aittir. Bu oran Güneydoğu Anadolu'da %27'ye, Ege'de %3.8'e ve Marmara Bölgesinde %2.44'e düşmektedir (Tablo 33).

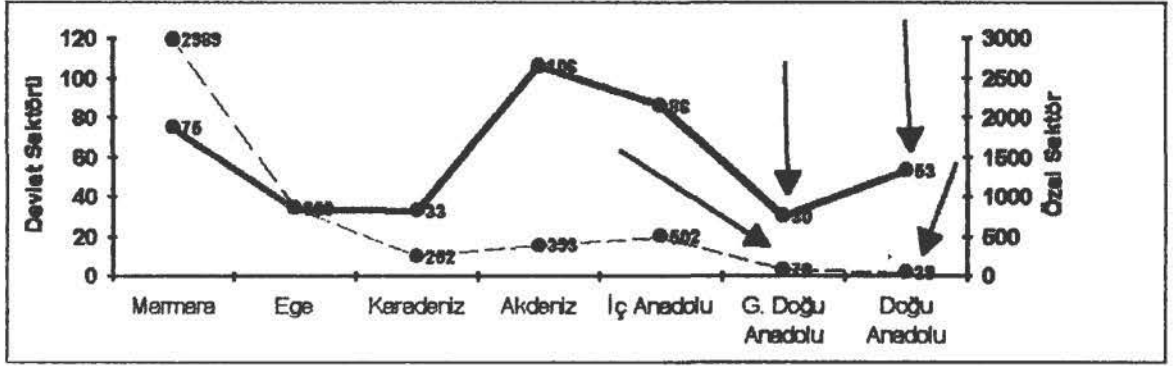
Tablo 33 : 10 ve Daha Fazla İşçi Çalıştıran İşyerlerinin Bölgesel Dağılımı ve İstihdam Miktarı, (1989)

Bölgeler	İşyeri Sayısı			İstihdam Miktarı		
	Toplam	Devlet	Özel	Toplam	Devlet	Özel
Marmara	3.064	75	2.989	478.174	52.183	425.991
Ege	894	34	860	141.357	29.650	111.797
Karadeniz	285	33	252	94.067	32.958	61.109
Akdeniz	499	106	393	91.731	58.565	33.166
İç Anadolu	588	86	502	118.911	54.939	63.972
G. Doğu Anadolu	109	30	79	20.543	7.253	13.290
Doğu Anadolu	92	53	39	22.754	19.016	3.738
Türkiye	5.531	417	5.114	967.537	254.474	713.063

Kaynak: DİE, İl ve Bölge İstatistikleri, Ankara, Aralık 1993.

Görüldüğü gibi, ülkemizde imalat sanayiinin yarısından fazlası, ülke nüfusunun %23.5'una sahip olan Marmara Bölgesinde toplanmıştır. Ülke nüfusunun %18.6'sına sahip olan Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu'nun imalat sanayiindeki payı ise ancak %4'ler civarındadır. Ayrıca, Marmara Bölgesinde, kamunun sanayi içindeki payı %2.5 civarındayken Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunan işletmelerde bu pay %43'e yükselmektedir. Ülkemizde özel sektör dışsal ekonomilerin öncelikle ortaya çıktığı Batı Anadolu'yu ve özellikle de İstanbul ve civarında yeşerip gelişirken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu gibi, henüz ekonomik canlılığın olmadığı bölgelere öncelik devlet gitmiştir. Ancak devletin bu yörelerdeki gayreti, bu bölgelerde gelişmeyi başlatacak düzeyde değildir. Kamu sektörü Batı Anadolu ağırlık olmak üzere, yurt düzeyine yayılmıştır. Marmara Bölgesinde kamuya ait işyerlerinde, 52.183 işçi çalışırken, bu rakam Ege Bölgesinde 29.560 işçiye, Akdeniz Bölgesinde 32.958 işçiye, Karadeniz Bölgesinde 58.565 işçiye, iç Anadolu'da 49.389 işçiye erişmektedir. Doğu Anadolu'da kamuya ait işyerlerinde çalışan işçi sayısı 19.016 ve Güneydoğu Anadolu'da 7.253'tür.

Grafik 4 : İşyeri Sayılarının Bölgesel Dağılımı, 1989



Birbirini tamamlayan sanayileri bir araya toplayıp, işletmelerin ihtiyaç duydukları altyapının hazırlanarak sanayileşmeyi teşvik etmek ve geri kalmış bölgelerde sanayileşmeyi başlatmak amacıyla başvurulmuş Organize Sanayi Bölge'lerinden ilki, 1962 yılında Bursa'da oluşturulmuş ve bu örneğin başarısı ile 1964'den itibaren Manisa, Konya, Bartın ve Ankara OSB'leri planlanmıştır. Daha sonraki yıllarda *"her ile bir OSB"* sloganıyla ülkemizde tüm illere ve hatta bazı ilçelere organize sanayi bölgesi yapılmasına karar verilmiştir. Eylül 1993 tarihi itibarıyla, ülkemizde 24 OSB faaliyete geçmiş olup, bunlardan beşi (Erzurum, Gaziantep, Malatya, Elazığ ve Mardin) Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde bulunmaktadır⁸. Ülkemizde tamamlanmış olan OSB'deki işletmelerin %19.5'i Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki beş OSB bulunmaktadır. Öte yandan ülkemizde faaliyete geçmiş olan OSB'lerin 6 tanesi ve tamamlanmış olan OSB'lerindeki işletmelerin %30.2'si Marmara Bölgesindedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinin Organize Sanayi Bölgelerinden aldıkları bu olumlu paya rağmen, tamamlanmış, yapımı sürdürülen ve planlanmış, OSB konusunda gerek iller, gerekse bölgeler düzeyinde yapılan değerlendirme çalışmalarında, bölgelerin yer seçiminde belirli kurallara bağlı olduğunu ortaya koyacak bulgular mevcut değildir. Organize sanayi bölgelerinin yer seçiminde, *gelir düşesi, nüfus artış hızı ve sanayice gelişmişlik düzeyi gibi bir kıstas gözönüne alınmamıştır*. OSB'leri uygulamasında, bölgelerarası farklılığı azaltma açısından yaklaşılarak, farklı kriterlerle saptamalar ve değerlendirmeler (ölçek, teknolojik, tür, standart) ve bölgelere göre farklılaştırılmış, bir uygulamanın gerekliliği kaçınılmazdır. Her ilde, bir organize sanayi bölgesi yaklaşımının terk edilerek, bölge bazında yer seçimine gidilmesi ve sanayinin yönlendirilmesi amaçlanan bölgelere öncelik verilmesi

⁸ Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, *Dinler, Bölgesel*, 79.

gereklidir⁹.

1.4 TARIMSAL YAPI

Nüfusun iktisadi faaliyet kollarına göre bölgesel dağılımı incelendiğinde, (1985 verilerine göre), ülkemizde nüfusun yaklaşık %59'unun tarımsal karakterli faaliyetlerde (tarım, ormancılık, avcılık ve balıkçılık) bulunurken, aynı oranın Doğu Anadolu'da %75.7'e, Güneydoğu Anadolu'da 70.8'e, Karadeniz'de %74'e yükselmesine karşın, Ege Bölgesinde %58.6'a ve Marmara Bölgesinde %33.7'e düştüğü görülmektedir (tablo 34). Öte yandan, imalat sanayiinde çalışanların ülke nüfusu içindeki oranı %10.6 iken, bu oran Marmara Bölgesinde %22.31'e, Ege Bölgesinde %11.54'e yükselirken, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde %4.9'a, Doğu Anadolu Bölgesinde ise, %2.7'e düşmektedir. Bu rakamlardan, *ülkemizde Doğu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgelerinin ekonomilerin tarıma dayalı olduğu, bu bölgelerde, 12 ve daha yukarı yaşlardaki (faal nüfus) her dört kişiden üçünün tarımsal faaliyetlerde bulunduğu görülmektedir.*

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da toprakların önemli bir kısmı tarıma elverişli değildir. Özellikle toprakları yüksek platolarla kaplı olan Doğu Anadolu'da, tarıma elverişli toprak oranı düşüktür. Tarım yapılamayan topraklar, Türkiye topraklarının %16.8'ini kapsarken, bu oran Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da %50'e yükselmektedir. Düşük toprak varlığı yanında bu bölgelerde, ekime açılan topraklarda verimlilik, oldukça düşüktür. Toprakların yılın önemli bir bölümünde karla kaplı olması (Erzurum'da 62 gün, Sarıkamış'ta 153 gün), ekim dönemini kısaltmaktadır.

Tablo 34 : Nüfusun İktisadi Faaliyet Kollarına Göre Bölgesel Dağılımı*

Bölgeler	Ziraat, avcılık, ormancılık ve balıkçılık		İmalat Sanayi		İnşaat	
	Nüfus	%	Kişi	%	Kişi	%
Marmara	1.434.030	33.71	949.053	22.31	207.495	4.88
Ege	1.782.585	58.69	350.494	11.54	121.436	4.00
Karadeniz	2.662.148	74.09	208.954	5.82	89.473	2.49
Akdeniz	1.547.116	63.12	219.400	8.95	94.296	3.85
İç Anadolu	1.968.229	55.84	322.820	9.16	136.464	3.87
G. Doğu Anadolu	1.082.006	70.82	76.109	4.98	49.110	3.21
Doğu Anadolu	1.642.419	75.74	58.539	2.70	52.272	2.41
Türkiye	12.118.533	58.95	2.185.369	10.63	750.546	3.65

Kaynak: DİE, İl ve Bölge İstatistikleri, Ankara, Aralık 1993. * (12 ve daha yukarı yaşlar)

⁹ Dinler, *Bölgesel*, 238-239.

Aktif nüfusun dörtte üçünün tarımla uğraştığı Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun ülkemizde gerçekleştirilen tarımsal katma değer içindeki payı %17.27'dir. Ürün bazında, bu iki bölge üretiminin ülke içindeki payı göz önüne alındığında, tarımsal üretimde verimliliğin oldukça düşük olduğu ortaya çıkmaktadır. 1989 verilerine göre, ülkemizde toplam buğday üretim içinde Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun payı %13 civarındadır. Bu pay, arpada %20.85'e erişirken, mısırdaki %1.72, kuru fasulyede %14.38, nohutta %21.74'dir. Mercimekte ise %61.46'ya yükselmektedir. Endüstriyel bitkilerde Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun payı pamukta %20.88, şeker pancarında %10.78, tütünde %16.60'dır (tablo 35). Bu bölgelerin ülke üretimi içindeki payı, yumru bitkiler ve yağlı tohumlarda daha da düşmektedir.

Öte yandan, aktif nüfusunun ancak üçte biri tarımla uğraşan Marmara Bölgesinde ve aktif nüfusunun yarısı tarımla uğraşan Ege Bölgesinde, tarımsal üretimde verimlilik düzeyi oldukça yüksektir. Bu durum, bu bölgenin, toplam üretim içindeki paylarına yansımaktadır.

Güneydoğu Anadolu'da yaklaşık 74.000 km² yi kapsayan GAP Bölgesinde projenin bitmesiyle 16.9 milyon dönüm alan sulu tarıma açılacaktır. Gelecekte bu bölgenin tarımı sadece bölgenin kalkınmasını sürükleyecek güç olmadan öte, Türkiye'nin ekonomik yapısını değiştirecektir. Kuru tarımdan sulu tarıma geçilmesiyle bölgedeki ürün deseni tamamen değişeceği gibi, tarımın modernizasyonu sağlanacaktır.

Tablo 35 : Seçilmiş Tarım Ürünlerinin Üretiminde Bölgelerin Payları, 1989

Bölgeler	Tahıllar			Baklagiller		
	Buğday (%)	Arpa (%)	Mısır (%)	K. Fasulye (%)	Mercimek (%)	Nohut (%)
Marmara	23.63	5.95	29.19	13.80	0.18	4.07
Ege	8.86	12.99	7.04	8.41	1.13	14.39
Karadeniz	12.99	13.70	39.68	20.84	8.06	7.04
Akdeniz	12.84	5.63	22.23	18.21	0.68	22.78
İç Anadolu	28.78	40.87	0.15	23.36	28.49	29.98
G. Doğu Anadolu	6.79	13.65	0.31	4.03	60.69	15.59
Doğu Anadolu	6.11	7.20	1.41	11.35	0.77	6.15
Türkiye	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DİE, İl ve Bölge İstatistikleri, Ankara, Aralık 1993.

Topraklarının en önemli bir kısmı ancak hayvancılığa müsait olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu, 1989 yılı verilerine göre, ülkemizdeki koyun ve kuzuların %44'üne inek ve öküzlerin ise %28'ine sahiptir. Bu zengin hayvan varlığına karşın bu bölgede yapılan hayvancılık, genellikle mera hayvancılığı olduğundan, Batı Bölgelerindeki

hayvancılıktan daha geridir. Kırsal kesime götürülen altyapı yönünden bölgelerarasındaki karşılaştırmalarda, en iyi imkanlara kavuşmuş olan bölgelerimizin Marmara ve Ege Bölgeleri olduğu gözlenmektedir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin ise bu yatırımlardan en az faydalanan bölgeler olmasına rağmen, bu bölgelerde de, yol, su, elektrik ve telefon hizmetlerinin büyük ölçüde gerçekleşmiş olduğu saptanmaktadır.

1.5 ULAŞIM

Kırsal kesime götürülen asfalt karayolu uzunlukları yönünden bölgeler karşılaştırıldığında, 1991 yılı verilerine göre, toplam köy yollarının %32.63'ü asfaltlanmış olan Ege Bölgesinin en iyi durumda olduğu, bu bölgeyi %31.57 ile Marmara Bölgesinin izlediği görürür.

Tablo 36 : Kırsal Yerleşimlerde Asfalt Karayolu (1991)

Bölgeler	TCK Yolu		Köy Hizmetleri Yolu				Toplam Asfalt Yol Oranı* (%)
			Asfalt		Toplam Köy Yolu		
	Köy ve Ünite	Km	Köy ve Ünite	Km	Köy ve Ünite	Km	
Akdeniz	2.081	6.929	1.489	4.993	7.182	33.165	29.73
Doğu Anadolu	952	8.471	262	930	12.511	49.197	16.30
Ege	677	7.262	1.329	4.715	6.186	29.442	32.63
G.Doğu Anadolu	609	4.602	208	780	8.274	28.173	16.42
İç Anadolu	798	12.164	1.128	5.330	8.785	47.429	29.36
Karadeniz	1.613	9.687	661	2.222	30.252	90.066	11.94
Marmara	714	7.410	1.188	4.427	4.683	30.086	31.57
Toplam	7.444	56.522	6.265	23.397	77.873	307.558	21.95

Kaynak: DPT, İller itibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara, Haziran 1993.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri, %16.30 ve %16.42 ile, en kötü durumda Karadeniz bölgesinin üzerinde yer almaktadır (tablo 36). *Yapımının öteki bölgelere göre daha güç ve pahalı olduğu Doğu Anadolu'daki yollar yılın önemli bir bölümünde ayrıca kar nedeniyle kapalı kalmaktadır.*

Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerine daha yakından Köy yollarına bakıldığında; 1990 Yılı verilerine göre; bu bölgelerde toplam 9265 köyün, 9184 adetinin yolu asfalt, stabilize ve tesviye olan yollardır ki, bu yaklaşık 82873 Km'dir. Bu arada 81 adet köyde yol yapılmamıştır (tablo 37). Aynı şekilde, toplam 12234 ünitenin, 9154 adetinde yollar asfalt, stabilize ve tesviye yollardır. Ancak, 3057 ünite de yol mevcut

değildir. Bu bölgelerdeki bütün yollar içinde 11849 km yol yapılmamış durumdadır¹⁰.

Tablo 37 : Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde Köy Yolları

	Toplam Yerleşim Sayısı			Asfalt, Stabilize ve Tesviye			Ham Yollu (Yapılmamış Yol)		
	Köy	Ünite	Toplam	Köy	Ünite	Km	Köy	Ünite	Km
G.Doğu Anadolu	9265	12234	21499	9184	9154	82873	81	3057	11849
Türkiye	35912	46928	82840	35779	39464	307950	133	10464	58507
%	25,80	26,07	25,95	25,67	23,20	26,91	60,90	29,21	20,25

Kaynak: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kutbay, DPT, 212

1.6 İÇME SUYU

Kırsal yerleşim yerlerine götürülen içme suyu yönünden bölgeler arasında yapılan karşılaştırmalarda, Türkiye'de kırsal yörelerde yaşayan nüfusun %73.03'üne içme suyunun götürülmüş olmasına karşın, bu oranın Doğu Anadolu bölgesinde %68.76'a, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde ise %56.19'a düştüğü görülmektedir. Öte yandan aynı oran Marmara Bölgesinde %82.51'e yükselmektedir (tablo 38).

Tablo 38 : Kırsal Yerleşim Yerlerinde İçme suyu (1991)

Bölgeler	Kırsal Yerleşim Yerleri			Yeterli İçme Suyu Olanlar (%)		
	Köy	Ünite	Nüfus	Köy	Ünite	Nüfus
Akdeniz	3.042	4.463	2.121.443	73.31	46.90	72.47
Doğu Anadolu	6.084	6.222	2.787.618	71.84	51.03	68.76
Ege	3.950	2.497	2.240.281	78.41	40.01	79.39
G. Doğu Anadolu	3.766	4.948	2.119.172	57.28	34.18	56.89
İç Anadolu	5.721	1.859	2.332.483	79.04	57.61	81.35
Karadeniz	8.384	22.473	4.211.083	76.48	57.74	71.21
Marmara	4.086	1.186	2.242.863	86.39	71.08	82.51
Toplam	35.033	43.648	18.054.948	75.13	52.35	73.03

Kaynak: DPT, İllerin İtibariyle Çeşitli Göstergeleri, Ankara, Haziran 1993.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine daha yakından bakıldığında; 1990 yılında bu bölgelerde toplam 9192 köyden 5989'unun suyu yeterli (%65,15), 1976 köyün suyu yetersiz (%21,50), 1227 köyün ise (%13,35) suyu yoktur. Aynı bölgede toplam 11083 üniteden, 4547'sinin suyu yeterli (%41,03), 1495 ünitenin suyu yetersiz (%13,49) ve 4881 ünitenin ise (%44,04) suyu yoktur. Türkiye genelinde, toplam 35028 köyün 3844'ün suyu yoktur (% 10,97). Aynı şekilde toplam 44299 ünitenin 16879'unda su yoktur (%38,10). Doğu ve Güneydoğu bölgelerindeki her iki yerleşim biriminde su olmayan yerleşim

¹⁰ Kutbay, 212.

birimi, Türkiye ortalamasından büyüktür (tablo 39).

Tablo 39: Köy İçme Suyu, 1990.

	Yerleşim Sayısı			Suyu Yeterli		Suyu Yetersiz		Suyu Olmayan	
	Köy	Ünite	toplam	Köy	Ünite	Köy	Ünite	Köy	Ünite
Doğu, G.Doğu	9192	11083	20275	5989	4547	1976	1495	1227	4881
Türkiye	35028	44299	79327	25873	22306	5311	5114	3844	16879
%	26,24	25,02	25,56	23,15	20,38	37,21	29,23	31,92	28,92

Kaynak: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kutbay, DPT, 222

1.7 ELEKTRİFİKASYON ve TELEFON

Köy elektrifikasyonu yönünden, bölgeler arasında yapılan bir karşılaştırmada, 1991 yılı itibariyle tüm bölgelerimizde köylerimizin %99'unu elektriğe kavuşturulmuş olduğu görülmektedir. Elektrikli köy miktarı yönünden en geri durumda olan Güneydoğu Anadolu bölgesinde bile mevcut köylerin %99.65'i elektriğe kavuşmuştur (tablo 40).

Tablo 40 : Köy Elektrifikasyonu (1991)

Bölgeler	Toplam Köy Sayısı	Elektrikli Köy Sayısı	(%)
Akdeniz	3.117	3.116	99.97
Doğu Anadolu	6.084	6.072	99.80
Ege	4.022	4.019	99.93
G. Doğu Anadolu	3.703	3.690	99.65
İç Anadolu	5.866	5.865	99.98
Karadeniz	8.378	8.378	100.00
Marmara	4.184	4.183	99.98
Toplam	35.354	35.323	99.91

Kaynak: DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Ankara, Haziran 1993.

1991 verilerine göre telefon irtibatlı köy ve ünite sayılarına bakıldığında, Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde toplam 9395 köyün 9274'ünde (%98,71) telefon mevcut iken, toplam 12120 ünitenin 23077'sinde (%18,97) telefon mevcuttur. Aynı rakamlar tüm Türkiye için, köyler için, %99,45, üniteler için, %10,98'dir. Dikkat edilirse, *Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde telefonlu köy oranları Türkiye ortalamasının altında kalırken, telefonlu üniteler bazında Türkiye ortalamasının üstünde yer almaktadır.* (tablo 41)

Tablo 41 : Telefon İrtibatlı Köyler, 1991

Bölge	Toplam		Telefon İrtibatlı Yerleşim			
	Köy	Ünite	Köy	%	Ünite	%
Bölge	9395	12160	9274	98,71	2307	18,97
Türkiye	36347	45961	36148	99,45	5047	10,98
%	25,85	26,46	25,66	—	45,71	—

Kaynak: TEK Genel Müdürlüğü, PTT Genel Müdürlüğü, Kutbay, DPT, 238; Not: Köy sayılarındaki farklılık, araştırmaların ayrı kurumlar tarafından yapılmasından kaynaklanmaktadır.

1.8 GELİR DAĞILIMI

Bölgelerarasındaki gelişmişlik farklarını ortaya koyan en geçerli gösterge, kuşkusuz fert başına düşen gayri safi milli hasıla yönüyle, bölgeleri karşılaştırmaktadır. Ne var ki, veri eksikliği nedeniyle, bu tür çalışmaları yapmak oldukça güçtür. Ülkemizde birincisi 1968 yılında, sonuncusu 1987 yılında olmak üzere farklı kişi ve kurumlarca, üç gelir dağılımı araştırması yapılmıştır. Bu üç araştırmada da, Ege-Marmara Bölgesinin, milli gelirden nüfuslarının ülke içindeki oranından daha yüksek pay aldıkları saptanmaktadır. Şöyle ki, 1968 yılındaki araştırmaya göre, Ege-Marmara Bölgesindeki nüfus hanehalkının %30.7'ini oluştururken, milli gelirin %39.3'ünü almaktadır. 1973'teki araştırmada Marmara Bölgesi nüfusunun %33.7'sine sahipken, gelirin %37.7'sini almaktadır. 1987 yılındaki araştırmaya göre ise, gene Marmara Bölgesi nüfusun %37'sine sahipken, milli gelirin %45'ini almaktadır (tablo 42). İç Anadolu'daki hanehalkı, 1968 ve 1973 yıllarına ilişkin araştırmalarda, toplam hanehalkının içindeki paylarından daha yüksek bir oranda milli gelirden pay alırlarken (%22.5-%23.1 ve %21.9-%23.4), 1987 yılındaki çalışma sonuçlarına göre, durumları kötüleşmiş ve milli gelirden aldıkları pay nüfus oranlarının altına düşmüştür (%13.4-%10.7).

Bununla beraber, Akdeniz Bölgesi ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin, her üç çalışmaya göre de, milli gelirden aldıkları paylar, nüfuslarının ülke içindeki paylarının altındadır. Şöyle ki, 1968 yılında yapılan araştırmaya göre, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun milli gelirden aldığı pay %11.5 iken, bu bölgedeki hanehalkının toplam hanehalkının içindeki payı %13.8'dir. Bölgenin milli gelirden toplam aldığı payın, ülkedeki toplam hanehalkın içindeki payından daha az olması olgusu 1973 ve 1987 araştırmalarında da saptanmıştır (tablo 42).

Tablo 42 : Coğrafi Bölgelere Göre Hanehalkı ve Gelir Yüzdeleri

Bölgeler	1968 ¹		1973 ²		1987 ³	
	Hanehalkı (%)	Gelir (%)	Hanehalkı (%)	Gelir (%)	Hanehalkı (%)	Gelir (%)
Ege- Marmara	30.7	39.3	33.7	37.7	37.0	45.0
Akdeniz	15.3	11.4	15.2	13.2	13.4	10.7
İç Anadolu	22.5	23.1	21.9	23.4	24.3	21.5
Karadeniz	17.7	14.7	14.5	15.8	10.8	8.9
Doğu ve Güneydoğu	13.8	11.5	14.7	9.9	14.7	13.9

¹ Tuncer Bulutay, Serim Timur, Hasan Erşel, Türkiye'de Gelir Dağılımı, 1968, Ankara, 1971. ² DPT, 1973 Gelir Dağılımı Araştırması, Ankara, 1976; ³ DİE, 1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Sonuçları, Ankara, 1990;

Kaynak: Besim Akın, "Türkiye'de Gelir Dağılımı Durumunun Karşılaştırılmalı Analizi", Maliye Yazıları 34., Ankara, Ocak-Mart 1992, s.10.

Araştırmalarda izlenen yöntemlerdeki farklılıklara karşın, her üç araştırmada da Ege-Marmara Bölgelerinin milli gelirden nüfuslarının ülke nüfusu içindeki oranının üzerinde pay almalarına karşın, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun milli gelirden, nüfuslarının ülke nüfusu içindeki oranın altında pay aldıkları gözlenmektedir. Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu olmak üzere, bazı bölgelerin Tablo 42'de görüldüğü gibi, milli gelirden nispi olarak daha az pay almaları, bu bölgelerden elde edilen başta vergi gelirleri olmak üzere, bütçe gelirlerinin düşük olmasına da neden olmaktadır.

Her bölgeden elde edilen genel bütçe gelirlerinin bölge nüfusuna bölünmesi sonucu elde edilen, kişi başına düşen vergi gelirlerinin karşılaştırılması, oldukça kaba ve dolaylı olarak, bölgelerarası gelir dağılımı hakkında fikir vermektedir. Zira, elde edilen bütçe gelirlerinin önemli bir kısmı, vergi gelirlerinden oluşmaktadır.

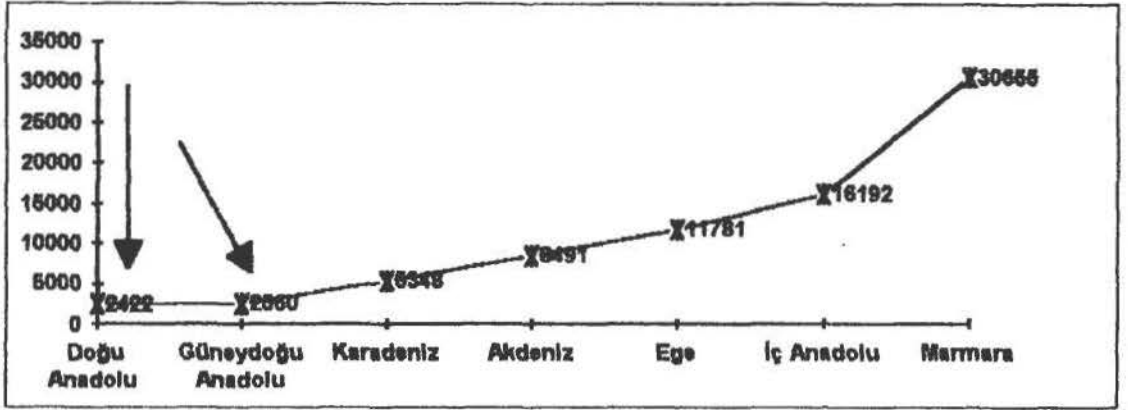
Yine, kişi başına düşen kamu gelirleri yönünden bölgeler karşılaştırıldığında, (tablo 43) Doğu ve Güneydoğu Anadolu'dan elde edilen kişi başına düşen bütçe gelirlerinin birbirine yakın olduğunu (2422 TL ve 2560 TL) görülmektedir. Ancak, *Marmara Bölgesinden sağlanan kişi başına gelirler Doğu Anadolu Bölgesinininkinin 12.5 katıdır.* Benzer şekilde, Ege Bölgesinden elde edilen kişi başına düşen genel bütçe gelirleri, Doğu Anadolu bölgesindeki yaklaşıp 5.5 katıdır. Çeşitli bölgelerden sağlanan kişi başına düşen gelirleri arasındaki bu büyük farklılıklar ile, bölgelerarasındaki gelir dağılımındaki dengesizlikle doğrudan ilişkilidir.

Tablo 43 : Coğrafi Bölgelerden Elde Edilen Genel Bütçe Gelirleri ve Gelirlerin Bölge Nüfuslarına Oranı

Bölgeler	1990 Nüfus	1986-90 Gelir *	Gelir / Nüfus
Akdeniz	7.026.489	59.577.344	8.491
Doğu Anadolu	5.347.659	12.952.990	2.422
Ege	7.595.221	89.480.022	11.781
Güneydoğu Anadolu	5.156.013	13.203.847	2.560
İç Anadolu	9.942.793	160.999.847	16.192
Karadeniz	8.107.253	43.655.149	5.348
Marmara	13.295.607	407.719.041	30.655
Türkiye	56.473.607	783.603.595	13.875

Kaynak: DİE, Dinler, 245 * 1993 cari fiyatlarıyla (milyon TL) Kitler, Fonlar ve Döner Sermaye hariçtir.

Grafik 5 : Gelir (1986 - 90) / Nüfus (1990)



Devletin ülkenin farklı bölgelerine, bölgelerin ihtiyaçlarına ve ekonomik gelişmenin gereklerine göre, belirli bir öncelik sırasıyla ve adaletli bir şekilde, kamu hizmeti götürmesi gerekir. Devletin genel bütçe gelirlerini harcarken, sosyal adalet ve ekonomik etkinlik ilkesiyle hareket etmesi, bölgesel gelir dağılımında önemli boyutlara varan dengesizliklerin bulunduğu ülkemizde, bazı bölgelerin genel bütçeye katkılarının üzerinde, bütçeden pay almaları sonucunu doğurmaktadır.

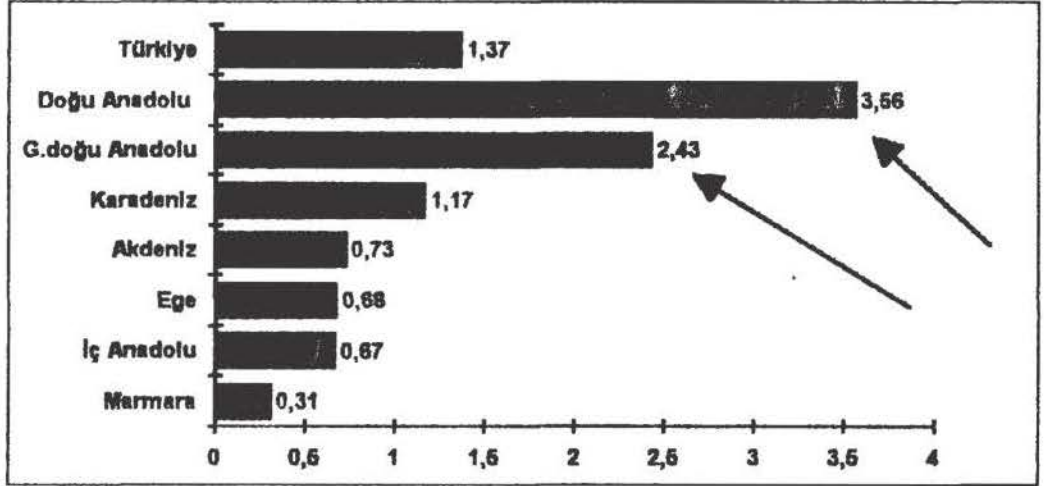
Genel bütçe giderlerinin gelirlerine oranını coğrafi bölgeler bazında gösteren bir çalışmanın sonuçlarına göre, 1986-1990 yılları arasında, Marmara Bölgesinden toplanan bütçe gelirlerinin ancak %31'i tekrar gider olarak bölgeye dönmüş, kalan %69'u daha fakir olan öteki bölgelere kaymıştır (tablo 44).

Tablo 44 : Genel Bütçe Giderlerinin Gelirlere Oranı

Bölgeler	1986-90 Gider	1986-90 Gelir	Gider / Gelir
Akdeniz	43.342.160	59.577.344	0.73
Doğu Anadolu	46.055.076	12.952.990	3.56
Ege	60.848.644	89.480.022	0.68
Güneydoğu Anadolu	32.086.670	13.203.847	2.43
İç Anadolu	108.631.904	160.999.847	0.67
Karadeniz	51.020.936	43.655.149	1.17
Marmara	127.486.670	407.719.041	0.31
Türkiye	1.074.202.862	783.603.595	1.37

Kaynak: DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Haziran 1993. Kitler, Fonlar ve Döner Sermaye hariçtir.

Grafik 6 : Giderin, Geliri Karşılama Oranı (1986-90)



Ülkemizde genel bütçe gelirleri giderlerinin üzerinde olan öteki zengin bölgeler, sırasıyla, İç Anadolu Bölgesi, Ege Bölgesi ve Akdeniz Bölgesi'dir. İç Anadolu Bölgesi'nde bölge gelirinin %67'si tekrar bölgeye dönerken, Ege Bölgesi'nde bu oran, %68 ve Akdeniz Bölgesi'nde %73'dür.

Doğu Anadolu, Güneydoğu ve Karadeniz Bölgeleri, genel bütçeye yaptıkları katkının üzerinde genel bütçeden yararlanmaktadırlar. Bu genel bütçe "gider-gelir" oranı, Karadeniz Bölgesi için 1.17 iken, Güneydoğu Anadolu Bölgesi için 2.43 ve Doğu Anadolu bölgesi için 3.65'tir.

Görüldüğü gibi, ülkemizin en geri kalmış ve dolayısıyla en fakir bölgesi olan Doğu Anadolu Bölgesi, genel bütçeye yaptığı katkının 3,5 katını genel bütçeden alırken, ülkemizin en gelişmiş ve dolayısıyla en zengin bölgesi olan Marmara Bölgesinde, genel bütçeye yaptığı katkının üçte birinden daha azı geri dönmektedir.

İl ve bölgelere göre, 1984 yılında Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde, gelir kurumlar ve diğer vergi gelirleri toplamı 81.1 milyar TL. olarak gerçekleşmiştir. Bu vergi gelirinin Türkiye toplamı içindeki payı ise ancak yüzde 3,02'tür. 1990 yılında bu bölgelerden toplanan vergi gelirleri 2 trilyon 9 milyara yükselmiştir. Bu vergi gelirlerinin Türkiye toplamı içindeki payı ise yüzde 3,65'e yükselmiştir. 1984-1990 yılları arasında, bu bölgelerde, toplam vergi gelirleri 3.7 trilyon olarak gerçekleşmiştir. Bu toplam aynı dönem için, Türkiye toplamı içindeki payı yüzde 2,93'tür. 1984-1990 yılları arasında bu bölgelerimizde bulunan illerden, Şanlıurfa (735742 milyon), Diyarbakır (422812 milyon) gelir ile en yüksek gelire sahip olurlarken, bu illeri sırasıyla Erzurum (399720 milyon),

Malatya (385098 milyon), Elazığ (346965 milyon) takip etmektedir. En az gelir elde edilen il ise, Hakkari (31726 milyon)dir. Bu ili sırasıyla Tunceli (42226), Bingöl (45425), Muş (62118), Bitlis (67877 milyon) illeri takip etmektedir (tablo 45).

Tablo 45: Gelir, 1984 - 1990, (Cari Fiyatlar, Milyon TL.)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	84-90	Ortalama
Adıyaman	2502	3397	5981	8933	12701	26021	60210	119745	14968,1
Ağrı	2640	3045	3733	5460	8764	19111	40617	83370	10421,2
Batman							62018	62018	
Bingöl	1014	1215	1994	2850	4404	10780	23168	45425	5678,12
Bitlis	1822	1999	3158	4459	7269	15661	33509	67877	8484,62
Diyarbakır	10247	17036	25380	30846	43872	97204	198227	422812	52851,5
Hakkari	689	730	1174	1892	2990	8237	16014	31726	3965,7
Kars	4048	5052	7891	11028	17360	38147	74465	157991	19748,8
Mardin	5369	8396	14399	21424	34346	54465	117687	256086	32010,7
Muş	1481	1650	3089	4451	6696	14367	30384	62118	7764,7
Siirt	6679	5291	7410	10742	18002	45845	30868	124837	15604,6
Şırnak							17787	17787	
Tunceli	1098	1267	2032	2753	4516	10440	20120	42226	5278,2
Van	4229	5124	8559	12825	21209	46226	92233	190405	23800,6
Elazığ	9020	11451	18480	24288	36178	90611	156937	346965	43370,6
Erzincan	4121	5347	8176	11301	17042	33310	63114	142411	20344,5
Erzurum	10888	14236	21918	31406	43459	93949	183864	399720	57102,8
Malatya	9616	12942	18477	27910	39314	89705	187134	385098	48137,2
Şanlıurfa	5554	7559	11132	17975	30219	62250	601053	735742	91967,7
Toplam*	81,1	105,7	162,9	230,5	348,3	756,3	2009,4	3694,3	461,7
Türkiye*	2686,1	4665,8	6629,7	9894,3	16813,2	30261,6	55066,9	126018,1	15752,2
%	3,02	2,27	2,46	2,33	2,07	2,50	3,65	2,93	2,29

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Kutbay, DPT, 190-196 *milyar TL. Not: Gaziantep dahil değildir.

Aynı dönem için, İl ve bölgelere göre, gidere bakıldığında; 1984 yılında Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde, cari, yatırım ve transfer harcama giderleri toplamı 221 milyar TL. olarak gerçekleşmiştir. Bunun Türkiye toplamı içindeki payı ise yüzde 4,52'dir. 1990 yılında bu bölgelere harcamalar toplam 5 trilyon 262 milyara yükselmiştir. Bu harcamaların Türkiye toplamı içindeki payı ise yüzde 7,87'e yükselmiştir. 1984 - 1990 yılları arasında, bu bölgelerde, toplam harcama giderleri 155.8 trilyon olarak gerçekleşmiştir. Bu aynı dönem için, Türkiye toplamı içindeki payı yüzde 6,89'dir (Tablo 46). Bu dönemde illere göre, yapılan kamu harcamalarına ve giderlere bakıldığında; en yüksek harcama Diyarbakır 1443, Erzurum 1107, Malatya 887, Elazığ 716 milyar lira olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde, en az harcamanın gerçekleştiği iller ise; Tunceli 314, Bingöl 327 milyar liradır (tablo 46).

Tablo 46: Gider 1984 - 90, (Cari Fiyatlar, Milyar TL.)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1990-84	Ort.
Adıyaman	7	9	14	24	47	102	224	427	53,3
Ağrı	9	13	18	29	46	93	196	404	50,5
Batman							114	114	
Bingöl	6	8	11	19	36	80	167	327	40,8
Bitlis	6	9	14	23	41	83	175	351	43,8
Diyarbakır	30	39	54	82	163	352	723	1443	180,3
Hakkari	5	8	10	22	48	103	220	416	52,0
Kars	16	22	30	47	75	165	346	701	87,6
Mardin	13	19	26	48	94	199	338	737	92,1
Muş	6	9	12	22	41	87	182	359	44,8
Siirt	9	14	21	42	88	189	228	591	73,8
Şırnak							156	156	
Tunceli	7	9	13	20	40	76	149	314	39,2
Van	13	15	21	37	68	146	347	647	80,8
Elazığ	17	21	29	47	81	170	351	716	89,5
Erzincan	11	16	21	31	44	99	216	438	54,7
Erzurum	31	42	58	81	119	256	520	1107	138,3
Malatya	21	29	43	64	98	208	424	887	110,8
Şanlıurfa	14	16	25	38	63	136	186	478	59,7
Toplam	221	298	420	676	1192	2544	5262	10613	1326,6
Türkiye	4887	5766	7844	12276	20540	37750	66820	155883	82424,5
%	4,52	5,16	5,35	5,56	5,80	6,73	7,87	6,89	1,60

Kaynak: Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Kutbay, DPT, 200.

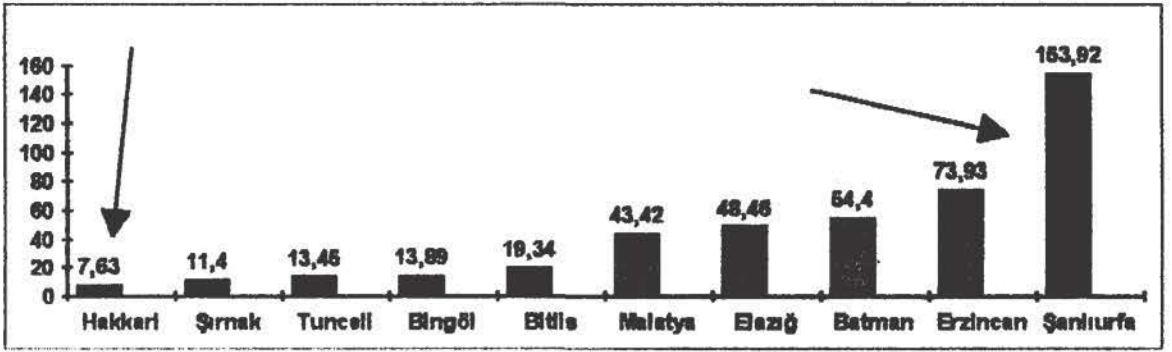
Gelirin Gideri Karşılması oranına bakıldığında; 1984-90 yılları arasında Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde gelirin gideri karşılama oranı yaklaşık, % 34,81 iken, Türkiye toplamında bu oran % 80,84 'dir. Gelirin gidere karşılama oranına bölgedeki iller bazında bakıldığında; Hakkari (%7,63), Şırnak (%11,40), Tunceli (%13,45) ve Bingöl (% 13,89) en düşük iller iken, Malatya (%43,42), Batman (%54,40) ve Şanlıurfa (%153,92) en yüksek illeri oluşturmaktadırlar (tablo 47).

Tablo 47 : 1984 - 90 Gelirin Gideri Karşılama Oranı (%)

	Gelir	Gider	Gelir / Gider		Gelir	Gider	Gelir / Gider
Adıyaman	119745	427000	28,04	Şırnak	17787	156000	11,40
Ağrı	83370	404000	20,64	Tunceli	42226	314000	13,45
Batman	62018	114000	54,40	Van	190405	647000	29,43
Bingöl	45425	327000	13,89	Elazığ	346965	716000	48,46
Bitlis	67877	351000	19,34	Erzincan	323800	438000	73,93
Diyarbakır	422812	1443000	29,30	Erzurum	218331	1107000	19,72
Hakkari	31726	416000	7,63	Malatya	385098	887000	43,42
Kars	157991	701000	22,54	Şanlıurfa	735742	478000	153,92
Mardin	256086	737000	34,75				
Muş	62118	359000	17,30	Toplam	3694359	10613000	34,81
Siirt	124837	591000	21,12	Türkiye	126018015	155883000	80,84

Kaynak: Kutbay, DPT, 190-200 rakamlarına göre hesaplanmıştır.

Grafik : 7 Giderin Geliri Karşılama Oranı, 1984-90



1.9 BANKA MEVDUATLARI

Bölgelerarası gelir dağılımındaki adaletsizliğin boyutu hakkında kaba da olsa fikir edinilmesini sağlayan bir diğer kıstas, *banka mevduatlarının bölgesel dağılımıdır*. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimizde gelir dağılımının dengesiz, gelir seviyesinin düşük olması, tasarruf hacmin de yetersiz bir seviyede bulunmasını doğurmaktadır. Ülkemizde, tasarruflar, genellikle vadeli ve vadesiz banka mevduatı şekline dönüşmekte veya kıymetli madenlere (mesela altına) ve gayri menkule yatırılmaktadır. Sermaye piyasasının gelişmemiş oluşu, hele küçük tasarrufların yatırımlara kanalizasyonunu getirmeyişi kaynak yetersizliğine sebep olan faktörler arasındadır. Ekonominin karşı karşıya bulunduğu dar boğazlar, ülkemizin gelişmiş yörelerinde daha açık ve seçik olarak izlenebilmektedir¹¹. Banka mevduatlarının coğrafi dağılımı incelendiğinde, 1991 verilerine göre ülkemizdeki toplam banka mevduatlarının, %42.82'sinin Marmara Bölgesinde toplandığı, bu bölgeyi %28.01'lik bir payla İç Anadolu Bölgesinin izlediği görülmektedir. Toplam banka mevduatları içinde, Doğu Anadolu'nun payı %2.10 düzeyinde kalırken, Güneydoğu Anadolu'nunki ancak %1.50 düzeyindedir (tablo 48).

Fert başına düşen banka mevduatı yönünden bölgeler karşılaştırıldığında, *Marmara Bölgesinde, kişi başına düşen banka mevduatı Doğu Anadolu'nunkinin 8.1 katı, Güneydoğu Anadolu'nunkinin 10.3 katıdır*¹².

Banka mevduatlarının coğrafi dağılımındaki dengesizliği, toplam banka kredilerinin

¹¹ Erkal, *Az Gelişmişlik*, 199.

¹² Öte yandan Türkiye genelinde kişi başına düşen banka mevduatına 100 denildiğinde, Marmara Bölgesinin indeksi 181'e, İç Anadolu'nun ki 159'a yükselirken, Doğu Anadolu'nun indeksi 22'e, Güneydoğu Anadolu'nunki ise 17'e düşmektedir.

coğrafi dağılımında da görülmektedir. 1991 yılı verilerine göre, ülkemizdeki toplam banka kredilerinin yaklaşık %40'ı Marmara Bölgesi'ne, %27.82'i İç Anadolu Bölgesine verilmiştir. Bu kredilerin ancak %1.44'ü Doğu Anadolu Bölgesinin ve %1.43'ü Güneydoğu Bölgesinin payına düşmüştür (tablo 49).

Tablo 48 : Toplam Banka Mevduatı (1991)

Bölgeler	Toplam Banka Mevduatı (milyon TL)	%	Fert Başına Düşen Banka Mevduatı	İndeks
Akdeniz Böl.	10.803.992	6.67	1.537.609	53.62
Doğu Anadolu Böl.	3.405.106	2.10	636.747	22.20
Ege Böl.	19.742.515	12.19	2.599.334	90.64
G. Doğu Böl.	2.588.504	1.59	501.841	17.50
İç Anadolu Böl.	45.366.869	28.1	4.562.789	159.11
Karadeniz	10.684.900	6.57	1.317.943	45.96
Marmara Böl	69.346.612	42.82	5.215.754	181.88
Türkiye	161.938.498	100.0	2.867.537	100.0
İstanbul	56.321.651	34.77	7.705.594	268.71
Ankara	35.357.080	21.83	10.924.055	380.95
İzmir	10.940.075	6.75	4.059.744	141.57
Erzurum	567.166	0.35	668.669	23.31
Kars	382.952	0.23	578.342	20.16

Kaynak: DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergelere, Haziran 1993.

Fert başına düşen banka kredileri yönünden bölgeleri karşılaştırıldığında, *Marmara Bölgesinde fert başına düşen banka kredisi, Doğu Anadolu Bölgesinde fert başına düşen kredinin 11 katıdır.* Benzer şekilde, İç Anadolu'da fert başına düşen banka kredisi, Doğu Anadolu'nunkinin 10.3 katıdır. Öte yandan Türkiye genelinde kişi başına düşen banka mevduatına 100 denildiğinde, Marmara Bölgesi'ninki 169'a, İç Anadolu Bölgesinin ki 158'e yükselirken, Güneydoğu Anadolu'nunki 15.7'e ve Doğu Anadolu'nunki ise 15.3'e düşmektir (tablo 49)

Tablo 49 : Toplam Banka Mevduatı (1991)

Bölgeler	Toplam Banka Kredileri (milyon TL)	%	Fert Başına Düşen Banka Kredileri	İndeks
Akdeniz Böl.	12.777.651	10.81	1.818.497	86.96
Doğu Anadolu Böl.	1.713.749	1.44	320.467	15.32
Ege Böl.	13.198.549	11.76	1.737.744	83.09
G. Doğu Böl.	1.693.926	1.43	328.407	15.70
İç Anadolu Böl.	32.858.634	27.82	3.304.769	158.03
Karadeniz	8.670.135	7.34	1.069.429	51.14
Marmara Böl	47.182.407	39.95	3.548.722	169.69
Türkiye	118.095.051	100.0	2.091.176	100.0
İstanbul	39.624.455	33.56	542.183	259.24
İzmir	8.763.809	7.42	3.252.155	155.51
Ankara	28.515.444	24.14	8.810.238	421.30

Kaynak: DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Haziran 1993.

1.10 SAĞLIK HİZMETLERİ

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana geçen süre içinde, kamu sağlık hizmetlerinin ülke sathına yayılması için yapılan çeşitli uygulamalara rağmen, saptanan hedeflere ulaşılmadığı görülmektedir. Günümüzde, en önemli hizmetlerden biri olan sağlık alanında, çeşitli yöreler arasında önemli dengesizlik vardır.

Sağlık hizmetlerinde temel politika, halkı hasta olmaktan korumaktır. Hastalıktan mümkün olduğu kadar korunma önlemleri alındıktan sonra, tedavi edici hizmetlerin sağlanması gerekmektedir. Ne var ki, genel kültür düzeyi düşük olan ülkemizde, tedavi edici sisteme öncelik verilmiştir.

Sağlık hizmetlerinin ülke sathına dengeli olmasa bile, belirli bir düzeyde yayılmasını sağlamak amacıyla, 1961-224 sayılı **"Sağlık Hizmetlerinin sosyalleştirilmesi Hakkında Kanun"** çıkartılmıştır. Bu kanuna göre, 15 yıllık bir sürede, sağlık hizmetlerinin ülkenin en uç noktalarına kadar götürülmesinin gerçekleştirilmesi öngörülmüyordu.

Sağlık ocaklarının %23'ünden fazlasını (2966 sağlık ocağından 691'i) Doğu Anadolu'da yapılması planlanmıştır. 1982 yılına gelindiğinde, Doğu Anadolu'da yapımı tamamlanan sağlık ocağı, aşağı yukarı planlara erişmiştir. Ne var ki, oluşturulan sağlık birimlerinin kapasite kullanım oranı, Doğu Anadolu illerinde yeterli personel bulunmadığından çok düşük kalmıştır. 1982 yılında çıkarılan, tıp eğitimi yapanlara mecburi hizmet getiren yasa ile bu eksik kullanımın büyük ölçüde, özellikle pratisyen hekim yönünden ortadan kaldırılmıştır.

Büyük kentlerde ve özellikle Batı Anadolu'da, gelir düzeyi daha yüksek olduğundan, sağlık hizmetlerine olan talep oldukça büyüktür. Sosyalizasyon uygulamasıyla ne kadar **Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya sağlık hizmetleri götürülmeye çalışılırsa, Batı Anadolu Bölgeleri lehine olan dengesizliği ortadan kaldırmak mümkün olmamakta ve olamamaktadır.**

Sağlık personeli başına düşen nüfusun bölgelerarası dağılımı incelendiğinde, ülkemizde mütehassıs hekim başına 2323 kişi düşerken bu rakamın Marmara Bölgesi'nde 1323 kişiye, Ege bölgesi'nde 258 kişiye, İç Anadolu'da 1770 kişiye düştüğünü, buna karşın Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 5362 kişiye, Doğu Anadolu'da ise 7946 kişiye

yükseldiği görülmektedir (tablo 50). Mütihassıs doktor yönünden bölgelerarasındaki bu dengesiz dağılımın, pratisyen hekimler yönünden de devam ettiği ancak, Doğu ve Güneydoğu'nun durumunun, mütihassıs hekim dağılımına göre biraz iyileştiği gözlenmektedir. Şöyle ki, ölkemizde pratisyen hekim başına 2267 kişi düşerken, bu rakam Marmara Bölgesi'nde 1946 kişiye, Ege Bölgesi'nde 1980 kişiye düşmekte, Doğu Anadolu'da 3233 kişiye ve Güneydoğu Anadolu'da 3594 kişiye yükselmektedir.

Tablo 50: Sağlık Personeli Başına Düşen Kişi Sayısının Bölgesel Dağılımı (1990)

Bölgeler	Mütihassıs hekim	Pratisyen Hekim	Diş Hekimi	Hemşire	Sağlık Memuru	Ebe
Marmara	1.323	1.946	2.874	1.156	3.762	2.112
Ege	2.158	1.980	4.774	1.027	2.231	1.704
Akdeniz	3.270	3.498	7.312	1.474	3.066	1.729
Karadeniz	5.099	3.024	12.828	1.462	2.764	1.585
İç Anadolu	1.770	1.541	5.004	1.067	1.948	1.914
G. Doğu Anadolu	5.362	3.594	17.544	2.378	3.881	2.736
Doğu Anadolu	7.946	3.233	23.873	1.736	3.079	1.603
Türkiye	3.323	2.267	5.474	1.290	2.787	1.399

Kaynak: DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Haziran 1993.

Ölkemizde diş hekimlerinin büyük ölçüde Marmara, Ege ve İç Anadolu'nun büyük kentlerinde toplandığı gözlenmektedir. İstanbul'da bir diş hekimine 2036 kişi, Ankara'da 2345 kişi, Marmara Bölgesi'nde 2874 kişi düşerken, Muş'ta 125514 kişi, Kars'ta 38950 kişi, Doğu Anadolu'da 23783 kişi ve Güneydoğu Anadolu'da 17544 kişi düşmektedir (tablo 50).

Kişi başına düşen hemşire, sağlık memuru ve ebe yönünden bölgelerarasındaki farklılık azalmaktadır. *Hatta Doğu Anadolu, kişi başına düşen sağlık memuru ve ebe yönünden, Marmara Bölgesi'nden daha iyi durumdadır.* Doğu Anadolu Bölgesi'nde sağlık memuru başına 3079 kişi düşerken, bu rakam Marmara Bölgesi'nde 3762 kişiye yükselmektedir. Benzer şekilde Doğu Anadolu'da ebe başına 1603 kişi düşerken, Marmara Bölgesi'nde bu rakam 2112 kişiye yükselmektedir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde sağlık personeli başına düşen nüfusun gelişmiş bölgelerimizdekinden daha fazla olmasının dezavantajı, bölgenin coğrafi şartlarının olumsuzlukları nedeniyle daha da artmaktadır. Hekimler, geniş bir alana dağılmış küçük yerleşme birimlerine hizmet götürmekte güçlük çekmekte, kimi zaman hayvanlarla seyahat etmek zorunda kalmaktadır. Ayrıca yolların yılın birkaç ayında kapalı olması, doktorların hastalarına gerektiğinde erişmesi engellemektedir.

Kamu ve özel hastaneler ile yatak sayılarının bölgesel dağılımı incelendiğinde, İç Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Marmara Bölgelerinin en iyi durumda olduklarını, *Doğu Anadolu'nun ise en az hastane ve yatağa sahip bölge olduğu görülmektedir*. Öte yanda bölgelerde hastane ve dolayısıyla yatakların %90'u kamuya aittir. Şöyle ki, 1990 yılı verilerine göre ülkemizdeki toplam hastanelerin %24.27'sinin ve hastane yataklarının %31.70'inin İç Anadolu Bölgesi'nde, bu bölgeyi Güneydoğu Anadolu Bölgesi (hastanelerin %17.98'i ile) ve Marmara Bölgesi'nin (hastanelerin %16.45'i) izlediği görülmektedir. Ülkemizdeki hastanelerin %6.18'i, hastane yataklarınınsa %4.08'i Doğu Anadolu'dadır. Karadeniz ve Akdeniz'in, toplam hastaneler içindeki payları %10'lar civarındadır (tablo 51).¹³

Tablo 51: Bölgelere Göre Kamu ve Özel Hastaneler ve Yatak Sayıları, 1990

Bölgeler	Hastane Sayısı				Yatak sayısı			
	Toplam	%	Kamu	Özel	Toplam	%	Kamu	Özel
Marmara	141	16.45	130	11	24.882	20.61	24.320	562
Ege	119	13.89	106	13	15.819	13.10	15.395	424
Akdeniz	91	10.62	86	5	8.248	6.83	8.121	127
Karadeniz	91	10.62	71	20	11.549	9.57	10.927	622
İç Anadolu	208	24.27	142	66	38.268	31.70	34.215	4.053
G. Doğu Anadolu	154	17.97	148	6	15.964	13.22	15.683	281
Doğu Anadolu	53	6.18	49	4	6.008	4.98	5.847	161
Türkiye	857	100.0	732	125	120.738	100.0	114.508	6.230

Kaynak: DİE, İl ve Bölge İstatistikleri, Ankara, Aralık 1993.

İllere göre hekim ve sağlık ocağı personeline bakıldığında; 1990 yılı itibariyle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde, Sağlık Bakanlığı, SSK, Üniversite, diğer Kamu Kurumları ve Özel olmak üzere toplam 4176 hekim istihdam edilirken, bu oran Türkiye'nin %8,25'ini oluşturmaktadır. Aynı şekilde, yatak sayısı 10033 olup, Türkiye'nin %9,49'unu oluşturmaktadır¹⁴. İller göre bakıldığında; en fazla hekimin, Diyarbakır (1002), Erzurum (579), Elazığ (354), Malatya (302), Şanlıurfa (290) illerinde istihdam edilmesine karşın, en az hekimin Hakkari (64), Tunceli (71), Şırnak (76), Batman (82), Bitlis (92) illerinde istihdam edildiği belirlenmektedir (tablo 52).

¹³ Öte yandan, İç Anadolu'daki hastanelerin %68'i, Marmara Bölgesi'ndeki hastanelerin %92.1, Doğu Anadolu'daki hastanelerin %92.4'ü, Güneydoğu Anadolu'daki hastanelerin %96'nı kamuya aittir. Dinler, *Bölgesel*, 250-251.

¹⁴ Toplam yatak sayısı aynı yıl için DİE istatistiklerine göre Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerinin toplamı Türkiye'nin (%18.2) olarak gösterilmiştir. Aralarında fark verilerin dayandığı kurumların farklılıklarından ileri gelmektedir.

Tablo 52 : İllere Göre Hekim ve Sağlık Ocağı Personeli, 1990

İller				Sağlık Ocağı Personeli				Sağlık Evi	
	Hekim*	Yatak* Sayısı	Sağlık Ocağı	Hekim	Sağlık Mem.	Hemşire	Ebe	Ebe	Sağlık Evi
Adıyaman	142	289	29	47	53	71	29	100	100
Ağrı	120	261	32	59	17	41	39	39	76
Batman	82	168	16	34	20	28	76	21	37
Bingöl	94	165	17	44	20	28	53	39	50
Bitlis	92	191	17	56	26	34	27	48	48
Diyarbakır	1002	1788	53	122	62	134	71	107	107
Hakkari	64	132	7	18	13	10	32	16	27
Kars	223	433	76	103	55	75	144	90	121
Mardin	146	270	40	60	47	52	31	77	87
Muş	108	301	22	51	23	20	96	19	47
Siirt	111	75	20	44	19	23	15	19	35
Şırnak	76	128	35	53	18	41	53	31	44
Tunceli	71	130	19	27	34	35	93	66	56
Van	176	407	32	57	33	39	49	55	61
Elazığ	354	1371	37	92	44	65	63	105	105
Erzincan	144	416	33	66	25	36	74	43	65
Erzurum	579	2002	74	133	56	65	45	146	152
Malatya	302	945	54	95	69	91	80	109	106
Şanlıurfa	290	561	51	99	42	42	76	65	11
Toplam	4176	10033	664	1260	676	930	1146	1195	1335
Türkiye	50639	105710	3454	7112	4681	4747	5462	12985	10817
%	8,25	9,49	19,22	17,72	14,44	19,59	20,98	9,20	12,34

Kaynak: DPT, Sağlık Bakanlığı, Kutbay, DPT, 95 -121.

* Sağlık Bakanlığı + SSK + Üniversite + Diğer Kamu kurumları + Özel

1990 yılı itibariyle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde, toplam 664 sağlık ocağı mevcut olup, burularda, 1260 hekim, 676 sağlık memuru, 930 hemşire ve 1146 ebe çalışmaktadır. Bu rakamlar Türkiye'nin sırasıyla, %17,72, % 14,44, %19,59 ve %20,98'dir (tablo 52). Ayrıca, 1990 yılı itibariyle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde toplam 1335 sağlık evi bulunmakta ve buralarda 1195 ebe hizmet etmektedir. Bu oranlar Türkiye'nin %12.34 ve %9,20 oranlarına eşittir.

Tüm bu sayısal değerler birlikte, gerçekte, sağlık hizmetlerin ne denli etkin olduklarını araştırmak gerekir. Bu alanda yapılan araştırmalar Doğu Anadolu'da geleneksel normlar (folk tababet) geniş ölçüde çağdaş normların (modern tıp) karşısında engelleyici olarak çıktığını göstermektedir¹⁵.

¹⁵ Orhan Türkoğlu, *Doğu Anadolu'da Sağlık-Hastalık Sistemimizin Toplumsal Araştırması*, Erzurum, 1971.

1. 11 EĞİTİM HİZMETLERİ

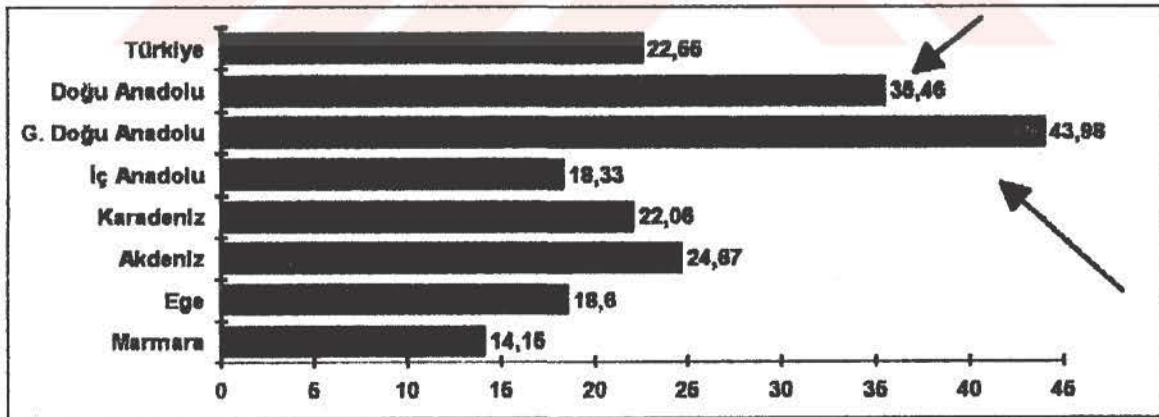
Ülkemizde bölgesel gelir dağılımındaki dengesizlik eğitim alanına da yansımıştır. 1985 yılı verilerine göre, okuma yazma bilenlerin toplam nüfusumuzun içindeki payı %77.5'e erişirken, bu oran Marmara Bölgesinde %85.8'e, Ege Bölgesi'nde %81.4'e yükselmekte, Doğu Anadolu'da %64.54'e Güneydoğu Anadolu'da ise, %56'ya düşmektedir. *Öte yandan tüm bölgelerimizde, okuma-yazar oranı, kadın nüfusumuzda erkek nüfusumuzdan daha düşüktür.* Örneğin Güneydoğu Anadolu'da erkeklerin %71.9'u okuma yazma biliyorken, bu oran kadınlarda %39.5'a kadar düşmektedir. Aynı şekilde Doğu Anadolu'da erkeklerin %78'inin okuma yazma bilmesine karşılık, bu oran kadınlarda %50.48'e düşmektedir (tablo 53). Bölgelerimiz arasında okur yazar olan nüfus yönünden var olan bu dengesizlik okullaşma oranları yönünden artarak devam etmektedir.

Tablo 53: Nüfusun Okuryazarlık ve Cinsiyet Göre Oranı, 1985

Bölgeler	Okuma Yazma Bilmeyen			Okuma yazma bilen		
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın
Marmara	14.15	8.14	20.66	85.85	91.86	79.34
Ege	18.60	10.92	26.52	81.40	89.08	73.48
Akdeniz	24.67	14.87	33.87	75.33	85.13	66.13
Karadeniz	22.06	13.10	31.28	77.94	86.90	68.72
İç Anadolu	18.33	10.40	26.26	81.67	89.60	73.74
G. Doğu Anadolu	43.98	28.08	60.51	56.02	71.92	39.49
Doğu Anadolu	35.46	21.92	49.52	64.54	78.08	50.48
Türkiye	22.55	13.48	31.84	77.45	86.52	68.16

Kaynak: DİE, İl ve bölge İstatistikleri, Ankara, Aralık 1993.

Grafik 8 : Okuma Yazma Bilmeyen Nüfus Oranı (%)



İlköğretimdeki okullaşma oranı (ilkokul + ortaokul), Türkiye genelinde %82.6 iken, bu oran Marmara Bölgesi'nde %92.8'e, İç Anadolu'da %84.1'e yükselmekte, ancak Güneydoğu Anadolu %74.4'e ve Doğu Anadolu'da %74.1'e düşmektedir (tablo:54). Bir

başka deyişle, *Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da ilköğretim çağındaki her dört çocuktan üçü Marmara Bölgesinde ise, her on çocuktan dokuzu, ilköğretime katılmaktadır.*

İlköğretimdeki okullaşma oranını ilkokul (7-11 yaş) ve ortaokul (12-14 yaş) düzeyinde olmak üzere ikiye ayırarak incelendiğinde, ortaokul okullaşma oranının, ilkokul okullaşma oranının çok altında kaldığını ve nispi olarak geri kalmış bölgelere doğru bu farkın açıldığı gözlenmektedir. Marmara Bölgesinde ilkokul çağındaki nüfus içindeki okullaşma oranı %101.4 iken bu oran, ortaokul çağ nüfusunda %77.7'e düşerken, Doğu Anadolu'da aynı oranlar %91.4'dan %42.2'e, Güneydoğu Anadolu'da ise %93.6'dan %36.4'e düşmektedir. Ortaöğretimde okullaşma oranları (genel ve mesleki liseler), ülke genelinde %37.7, Marmara, İç Anadolu ve Ege Bölgelerinde ülke ortalamasının üzerinde (sırasıyla %45.8, %41 ve %39.9), Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ile Karadeniz Bölgelerinde ülke ortalamasının altındadır (sırasıyla %37.4, %21.4 ve %36.4). Bir başka deyişle, ülkemizde her bin gençten (15-17 yaş grubundaki) 337'si lise ve dengi okullara devam ederken, aynı rakam Marmara Bölgesinde 458'e yükselmekte, Doğu Anadolu'da ise 214'e düşmektedir.

Ortaöğretim okullaşma oranını lise ve meslek liseleri olarak ikiye ayırarak incelendiğinde, bölgelerarasındaki dengesizlik bu okul türlerinde de aynı şekilde vardır. Ülkemizde 1991-92 ders yılında ortaöğretim çağ nüfusunun %21,9'u liseye, %15.8'i de meslek liselerine devam etmektedirler. Lise ve meslek liseleri açısından okullaşma oranları, Marmara Bölgesinde %26.8 ve %19, Ege bölgesinde %23.1 ve %16.8 düzeyinde iken, Doğu Anadolu'da %17.3 ve %10.1, Güneydoğu Anadolu'da ise %14.8 ve %6.6'dır (tablo 54).

Tablo 54 : Okullaşma Oranı 1991 - 92

Bölgeler	İlköğretim			Ortaöğretim (Lise)		
	İlkokul	Ortaokul	Toplam	Lise	Meslek Lisesi	Toplam
Akdeniz Böl.	95.0	55.6	80.7	22.7	14.6	37.3
Doğu Anadolu Böl.	91.4	42.2	74.1	17.3	10.1	27.4
Ege Böl.	96.0	65.1	84.7	23.1	16.8	39.9
G. Doğu Böl.	93.6	36.4	74.4	14.8	6.6	21.4
İç Anadolu Böl.	96.4	62.7	84.1	22.6	18.4	51.0
Karadeniz	94.7	52.9	79.3	19.0	17.4	36.4
Marmara Böl	101.4	77.7	92.8	26.8	19.0	45.8
Türkiye	96.1	58.8	82.6	21.9	15.8	37.7
İstanbul	101.11	80.47	93.67	34.76	19.64	54.39
Ankara	97.14	91.26	95.00	37.79	24.50	62.29
İzmir	95.86	76.54	88.88	31.33	20.44	51.77
Erzurum	104.23	42.09	81.85	21.58	8.67	8.18
Kars	83.57	34.64	68.46	11.91	8.77	20.68

Kaynak: DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler, Haziran 1993.

Görüldüğü gibi, genel olarak okullaşma oranı ilkokuldan liseye doğru düşerken, bölgelerarası ilkokul düzeyinde çok düşük boyutlarda olan farklılık ortaokulda artmakta, lise düzeyinde daha da çok büyümektedir.

Tablo 55 : İlk Orta ve Liseler'de Öğretmen ve Öğrenci Sayıları, 1991-92

İller	İlkokul			Ortaokul			Genel Liseler		
	Okul	Öğret.	Öğrenci	Okul	Öğret.	Öğrenci	Okul	Öğret.	Öğrenci
Adıyaman	744	2518	85779	71	539	22235	13	363	6610
Ağrı	695	1560	65400	47	185	10290	9	154	2716
Batman	371	1309	52198	32	146	10233	9	215	3253
Bingöl	523	1308	36912	40	194	7120	9	189	1785
Bitlis	425	1294	43424	32	167	8053	11	215	4113
Diyarbakır	1121	4130	159225	89	755	35912	26	870	15221
Hakkari	275	573	22545	20	58	4174	5	90	1135
Kars	905	3124	104214	97	402	23691	23	396	9574
Mardin	649	2232	80335	48	249	12864	12	288	4665
Muş	476	1518	58757	44	212	9965	10	160	2832
Siirt	348	1050	31060	27	171	6126	7	131	1785
Şırnak	335	541	29063	16	23	3245	6	139	961
Tunceli	342	712	15859	34	98	7179	11	232	2663
Van	740	2586	90918	51	252	16356	17	372	5064
Elazığ	688	2582	68723	58	609	23274	17	644	10160
Erzincan	454	1560	31786	56	298	11846	16	326	3678
Erzurum	1255	3463	115699	93	499	28204	29	771	10056
Malatya	992	3875	93873	143	575	35244	46	1087	15313
Şanlıurfa	1308	3109	148488	58	356	24473	18	347	7069
Toplam*	12,6	39,04	1334,2	1,05	5,78	300,4	0,29	6,98	108,6
Türkiye*	50,6	234,15	6870,6	7,07	39,9	2402,6	1,96	640,6	893,5
%	24,9	16,6	19,4	14,9	14,4	12,5	14,9	10,9	12,1

Kaynak: Milli Eğitim Bakanlığı, DPT, Kutbay, 33-57. * (bin)

Aynı şekilde; 1991-92 eğitim öğretim yılında Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde toplam 12646 ilkokul bulunurken, 39044 öğretmenin görev almış, toplam 1334258 öğrenci bu okullara devam etmiştir. Türkiye geneline göre değerlendirilirken, ilkokul sayısı %24.9 oluştururken, öğretmen sayısında bu oran %16.6 düşerken, öğrenci sayısı itibariyle bu rakam %19.4 olarak gerçekleşmiştir (tablo 55). Aynı dönem için illere baktığımızda en az ilkokul, öğretmen ve öğrenci sayıları Hakkari, Şırnak ve Tunceli illerinde iken, en fazla ilkokul, öğretmen ve öğrenci mevcutları Diyarbakır, Erzurum, Şanlıurfa ve Malatya illerinde bulunmaktadır (tablo 55). 1991-92 eğitim öğretim yılında Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde toplam 1056 ortaokul bulunurken, 5788 öğretmen görev almış, toplam 300484 öğrenci bu okullara devam etmiştir. Türkiye geneline göre değerlendirilirken, ortaokul sayısı %14,9 oluştururken, Öğretmen sayısında bu oran %14,4'e düşerken, öğrenci sayısı itibariyle bu rakam %12,5 olarak gerçekleşmiştir. Aynı

oranlara iller bazında bakıldığında, ilkokullar için söylenenleri tekrarlamak mümkündür.

Aynı şekilde; 1991-92 eğitim öğretim yılında Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde toplam 294 lise bulunurken, 6989 öğretmenin görev almış, toplam 108653 öğrenci bu okullara devam etmiştir. Türkiye geneline göre değerlendirilirken, lise sayısı %14.9 oluştururken, Öğretmen sayısında bu oran %10,9 düşerken, öğrenci sayısı itibariyle bu rakam %12,1 olarak gerçekleşmiştir. İller göre bakıldığında; Hakkari'de yalnızca 5, Şırnak'ta 6 lisenin mevcut olduğu, Hakkari'de 90 öğretmen istihdam edilirken, ancak 1135 öğrencinin bu okullara devam ettikleri gözlenmektedir (tablo 55).

Öte yandan, orta öğretimde yeterli öğretmenin bulunmamasından dolayı derslerin boş geçmesi ve eğitimin aksaması yanında gelir düzeyinin düşüklüğünü nedeniyle de üniversiteye giriş sınavı için ders (özel dershanelerde ya da özel hocalardan) alınamamasından dolayı, üniversite giriş sınavlarında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu liselerinden mezun olanların öteki yörelerden mezun olanlara oranla daha az başarı elde ettikleri saptanmaktadır.

Tablo 56 : 1992 ÖSS'ye Göre En Başarılı ve En Başarısız İllerimiz

En Başarılı İller		En Başarısız İller	
İlin Adı	Başarı (%)	İlin Adı	Başarı (%)
1. İzmir	79.9	5- Kars	49.0
2. İstanbul	77.5	4 -Ağrı	47.6
3. Aydın	75.6	3- Mardin	47.0
4. Bursa	75.4	2- Muş	46.0
5. Çanakkale	74.8	2- Van	46.0
6- Denizli	74.1	2- Şırnak	46.0
7- Antalya	73.8	1- Hakkari	31.6

Kaynak: ÖSS-ÖYS Sonuçlarının İllere Göre ve Yıllara Göre Analizi, İbrahim Şimşek Yayınları, İstanbul, 1992, s.40.

1992 yılında ÖSS'ye katılan 837.766 adayın %68'i başarılı olurken, başarı oranı kızlarda %73'e, erkeklerde ise %65'dir. Sınava giren öğrencilerin %79'unun başarılı olduğu İzmir, en başarılı il, **%31.6 başarı oranıyla Şırnak, en başarısız il olmuştur.** Öte yandan İzmir, İstanbul, Aydın, Bursa başta olmak üzere, en başarılı illerimizin Batı bölgelerimizde bulunmasına karşın, en başarısız illerimizin (Şırnak, Van, Muş, Mardin vb.) Doğu Bölgelerimizde bulunduğu gözlenmektedir (Tablo 56). ÖYS'ye ilişkin sonuçlar gözönüne alındığında, iller ve dolayısıyla bölgeler arasındaki dengesizliğin boyutları artmakta, ancak puan türlerinin çeşitlenmesi (F, M, TM, TS, S, D) karşılaştırmayı güçleştirmektedir

Öte yandan, geri kalmış bölgelerde yaşayan gelir düzeyi öteki bölgelerinkine göre daha düşük olan ailelerinin çocukları, üniversite sınavlarında başarılı olsalar bile, maddi imkansızlıkları nedeniyle, okumakta zorlanmaktadırlar. Son yıllarda, ülkenin her köşesinde yeni üniversiteler ve yüksek öğrenim kurumlarının açılması, öğrencilerin ailelerinin yanında okuyabilmeleri şansını artırırken, maddi imkansızlık nedeniyle ortaya çıkan, üniversite tahsili güçlüğü azaltmıştır. Şöyle ki, 1950'lere kadar ülkemizde sadece İstanbul ve Ankara'da üniversite varken, 1955 yılında Trabzon'da Karadeniz Teknik Üniversitesi, İzmir'de Ege Üniversitesi, 1957'de Erzurum'da Atatürk Üniversitesi kurulmuştur. 1966 yılında Dicle Üniversitesini oluşturan Diyarbakır Tıp Fakültesi (Ankara Üniversitesine bağlı olarak), 1970'de Fırat Üniversitesi'nin nüvesini oluşturan Elazığ Veteriner Fakültesi, 1973 yılında Cumhuriyet Üniversitesinin çekirdeğini oluşturan Sivas Tıp Fakültesi (Hacettepe Üniversitesine bağlı) kurulmuştur.

1973 yılında itibaren ülkemizin her yanında üniversiteler açılmaya başlanmış (Dicle Üniversitesi 1973, Cumhuriyet Üniversitesi 1974, İnönü Üniversite 1975, Fırat Üniversitesi 1975) ve 1993 yılına gelindiğinde ülkemizdeki üniversite sayısı 52'ye erişmiştir. Bu üniversitenin 13'ü Marmara Bölgesinde, 12'si İç Anadolu Bölgesinde, 8'i Ege Bölgesinde, 5'i Karadeniz bölgesinde, 4'ü Akdeniz bölgesinde, 6'sı Doğu Anadolu Bölgesinde ve 4'ü Güneydoğu Anadolu Bölgesinde bulunmaktadır. Bu yeni üniversitelerin kuruluşu, "*gecekondu üniversiteleri*" şeklinde nitelendirilerek, eleştirilmektedir¹⁶.

Ülkemizde üniversitede okuyan öğrencilerin bölgesel dağılımı incelendiğinde, 1990-91 ders yılında öğrencilerin %60'ının İç Anadolu'daki üniversitelerde okudukları görülmektedir. Ancak, bu oranın içinde Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi öğrencilerin varlığı, İç Anadolu'daki öğrenci sayısının aşırı derecede yükselmesine neden olmaktadır. Ülkemizdeki üniversite öğrencilerinin %38.8'i Eskişehir Anadolu Üniversitesinde okumaktadır. İç Anadolu'daki öğrencilerin oranı Anadolu Üniversitesinin payı çıkarıldığı takdirde, %20.4'e düşmektedir. O halde ülkemizde üniversite

¹⁶ Bununla beraber, bir takım olumlu noktaları da belirtmek gereklidir. Bunlardan *birinci olumlu yön*, üniversitelerin kurulduğu kentin, zaman içinde canlanarak, önce kültürel daha sonra da ekonomik kalkınma kutbu haline geleceğidir. Bu merkezler nüfus tutmaya başlayınca ekonomik gelişme ülke düzeyine yayılmaya başlayacaktır. *İkinci olumlu yönü*, her bölgedeki gençlerin kendi aralarında yarışarak üniversiteye giriş şanslarının artmasına neden olmasıdır. *Üçüncü olumlu yönü*, gençlerin ailelerinin bulunduğu kentte ya da en azında komşu kentlerde eğitim imkanı bulmalarını ve böylece bu bölgedeki ailelerin maddi yükünü hafifletmesidir. *Dördüncü olumlu yanı ise*, ailelerin çocuklarının tahsili için üniversite olan büyük kentlere göç ya da tayin isteklerinin azalmasını sağlamasıdır. Dinler, *Bölgesel*, 254.

öğrencilerinin %20.4'ü (açık öğretimle birlikte %59.2'si) İç Anadolu Bölgesi'nde, %20.4'ü Marmara Bölgesi'nde ve %6.5'i Ege Bölgesinde okumaktadır.

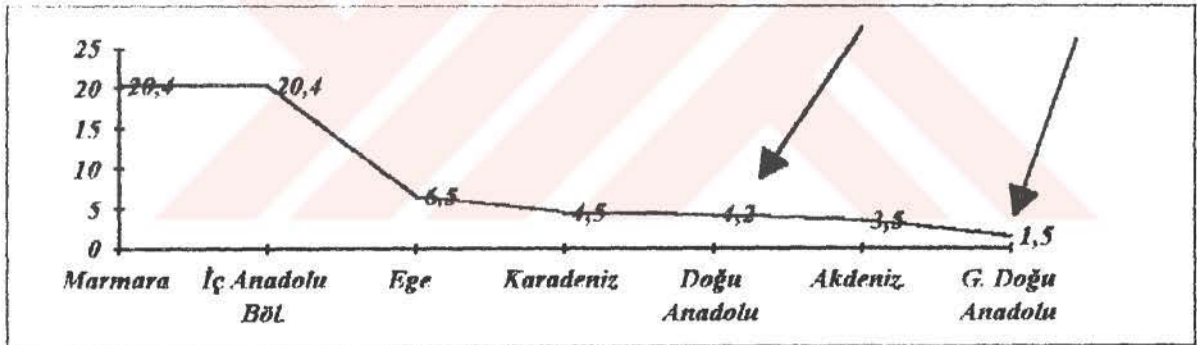
Bu bölgelerin dışındaki bölgelerdeki öğrencilerin toplam öğrenciler içindeki payı %5'in altına düşmektedir. Şöyle ki, bu oran Akdeniz Bölgesi için %3.5, Karadeniz Bölgesi için %4.5 iken, Doğu Anadolu için %4.2 ve nihayet Güneydoğu Anadolu için %1.5 civarındadır. 1990-91 ders yılında yeni kayıt ve mezun öğrenciler yönünden, bu oranların büyük ölçüde değişmediği gözlenmektedir (tablo 57)

Tablo 57: Önlisans ve Lisans Düzeyinde Öğrenci Sayısı

Bölgeler	Yeni kayıt	%	Okuyan	%	Mezun Olan	%
Marmara	32.907	18.5	143.949	20.4	21.525	26.6
Ege	10.544	5.9	45.851	6.5	7.219	8.9
Karadeniz	10.147	5.6	32.122	4.5	6.942	8.5
Akdeniz	6.986	3.9	24.701	3.5	4.239	5.2
İç Anadolu Böl.	105.202	59.4	418.037	59.2	33.002	40.8
G. Doğu Anadolu	3.219	1.8	10.723	1.5	2.350	2.9
Doğu Anadolu	8.123	4.5	30.026	4.2	5.521	6.8
Türkiye	177.028	100.0	705.409	100.0	80.798	100.0

Kaynak: DİE, İl ve Bölge İstatistikleri, Aralık 1993.

Grafik 9 : Üniversitede Okuyan Öğrenci sayısı (%)



Not: AÖF Dahil değildir.

Yeni üniversitelerin yurt düzeyine dağılımı kararı, kuşkusuz rasyonel bir karardır. Ancak, hangi illerde üniversite açılacağına karar verirken, politik yaklaşımdan öte, belirli merkezlerin üniversite kenti olarak seçilmesi ve bu alandaki yatırımların buralarda yaygınlaştırılması bu kurumların verimliliğini arttıracaktır. Üniversite öğretim elemanı temin ya da yetiştirilmesi, bina temini kadar kolay olmadığı gibi, üniversite öğrenciliği meslek öğrenme yanında, aynı zamanda bir yaşam tarzıdır. Öğrenciler ancak bir kültür ortamında yetiştirilirse ileriye bakan bir gençlik yetiştirmek mümkün olacaktır. 1990-91

yılına ait öğretim dışındaki bölgelerde doçent ve profesör sayısının oransal olarak çok az olduğu görülür. Ülkemizdeki öğretim elemanlarının %69'u, Profesörlerin %75.9'u Marmara ve İç Anadolu bölgesinde toplanmıştır (tablo 58). Anadolu'daki üniversitelerde öğretim üyesinin azlığı yanında, bunların yetişmesi için yeterli ortam oluşmamıştır.

Tablo 58 : Öğretim Elemanlarının Bölgesel Dağılımı (1991-92 yılı)

Bölgeler	Topl.	%	Prof.		Doç.		Yrd. Doç.		Diğer	
			Topl.	%	Topl.	%	Topl.	%	Topl.	%
Marmara	10.123	29.3	1.858	38.9	819	33.6	1.021	204	6.425	27.4
Ege	3.488	10.1	509	10.6	316	12.9	297	7.7	2.366	10.2
Karadeniz	1.880	5.5	206	4.3	129	5.3	186	4.8	1.359	5.8
Akdeniz	1.839	5.3	209	4.4	108	4.4	208	5.5	1.314	5.6
İç Anadolu Böl.	13.702	39.7	1.762	36.9	885	36.4	1.698	43.9	9.357	40.0
G. D Anadolu	1.017	3.0	43	1.0	29	1.3	136	3.5	799	3.5
Doğu Anadolu	2.420	7.1	188	3.9	147	6.1	316	8.2	1.769	7.5
Türkiye	34.469	100.	4.775	100.	2.433	100.	3.862	100.	23.399	100.0

Kaynak: DİE, İl ve Bölge İstatistikleri, Aralık 1993.

1. 12 KAMU HİZMETLERİ

Türkiye'nin nispi olarak daha az gelişmiş olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde kamu hizmetleri, gelişmiş bölgelerindekinden daha az etkindir. Etkinliği azaltan nedenlerin şu şekilde sıralamak mümkündür¹⁷. *Elverişsiz tabiat şartları, personel sorunu ve beşeri ilişkilerin güçlüğü sonucu ortaya çıkan huzursuzluk*. Doğu Anadolu'daki tabiat şartları, buralarda çalışma süresini sınırladığı gibi, tüm kamu faaliyetlerinin öbür bölgelere göre daha pahalı olması sonucunu doğurmaktadır. Aynı şekilde, yerleşme merkezlerinin küçük olması nedeniyle dar bir çevrede sıkışıp kalan ve halkla kaynaşamayan memurlar, birbirleriyle ve çevre ile kişilik mücadelesi yapmaktan esas görevlerine ayıracak zaman bulamamaktadırlar.

Bu belirtilen nedenlerden dolayı, devlet memurları Doğu Anadolu'da görev yapmak istememekte bu bölgelerde şark hizmeti yapan memurlar ya da sürgün edilenler çalışmakta, ama hizmet sunmaktan çok, gün doldurup, batıya dönecekleri günü beklemektedir. Hatta bu bölgeye tayin edilen memurlardan büyük bir oranı, bu bölgede görev yapmamak için istifa etmeyi göze almaktadırlar. Özellikle 1990'lardan sonra, terör Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da Devlet memurların sıkıntısını had safhaya çıkarmıştır.

¹⁷ Doğu Anadolu'da kamu hizmetlerinin etkinliği konusunda 9 il ve 29 ilçede 49 mürle yapılan bir mülakata dayanan ayrıntılı çalışma için, bak. Adalı, Kamu Hizmeti, 261-269; Adalı, Kamu Personeli, 39-59.

Doğu Anadolu Bölgesinde çalışan yerli memurlar ise, yöresel bilgi, görgü ve kültürü devam ettirdiklerinden yeterince verimli olamamaktadırlar.

Genellikle bir staj bölgesi niteliğinde görülen Doğu illerinde, daimi olarak yeterli sayıda yetişmiş eleman bulunmamaktadır. 1973 yılı verilerine dayanarak DPT tarafından yapılan bir çalışmaya göre, Doğu Anadolu Bölgesindeki memur ve büro personeli (ve beyaz yakalılar), ülkemizde memurlar grubu içinde en düşük ortalama gelir düzeyini oluşturmaktadır. İstanbul bölgesinde aynı gelir ortalaması, Doğu Anadolu Bölgesindeki gelirin iki katına erişmektedir¹⁸.

Tüm bu dezavantajlarına karşın, Doğu Anadolu Bölgesinde memurların lojman durumunun öteki bölgelerindekinden daha iyi olduğu görülmektedir. Lojmanlı memurun lojmansız memura oranı, tüm Türkiye'de %23.8 iken, bu oran Doğu Anadolu bölgesinde daha yüksektir. Özellikle Doğu Anadolu Malatya, Erzurum ve Elazığ alt bölgelerinde lojman açığı yoktur. Doğu Bölgesinde lojman sorununun önemli ölçüde halledilmiş olmasının en önemli nedeni, kuşkusuz bu bölgedeki kiralık evlerin sayı ve nitelik olarak yetersiz olmasıdır. Ayrıca, bu bölgelere gelişi özendirmek amacıyla, lojman politikası izlenmiş olması da, bir diğer neden olarak belirtilebilir.

2 - DOĞU SORUNU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Doğu Anadolu Bölgesinin geri kalmışlığına, 1960'lardan sonra hükümetler programlarında ayrıntılı bir şekilde yer vermelerine rağmen, sonuçsuz kalmıştır. Her hükümet Doğu Anadolu Bölgesi sorununu ele almış ve gerekli teşvik tedbirlerini getirmiştir¹⁹; Fakat bu teşvikleri almak için göstermelik fabrika inşaatlarına Doğu Anadolu'da başlayarak bir süre sonra son vermişlerdir. Günümüzde *Doğu Anadolu'da*

¹⁸ DPT, *Gelir Dağılımı 1973*, 189.

¹⁹ Özel sektörün Doğu'ya gitmeme sebeplerini şöylece sıralamak mümkündür:

- Doğu'nun yeraltı ve yerüstü servetleri kesin olarak tespit edilememiştir. Bunun için gayet ciddi bir envanterinin yapılması gerekmektedir. DPT, Doğu Anadolu için ayrı bir ünite kurmalıdır.
- Doğuda sermaye birikimi yok denecek kadar azdır. Tüccarı, sanayici yapmanın güç olduğu meydana iken çiftiçi, hayvan üreticisini, sanayici yapmak çok daha güçtür.
- Doğu Anadolu'da çok az müttebbis bulunmaktadır. Teşvik tedbirleri yeterli değildir. Doğuya özel sektörün gelmesini teşvik edememiştir. Bunun için mevcut teşviklere ilaveten daha ciddi ve daha etkili teşvikler getirilmelidir.
- Doğuda bulunan üniversitelerimizde halka çok sıkı temassat sağlayarak teşebbüs ve yatırım hisselerini geliştirmelidirler. Cavit Kılıçöte, "*Doğu Anadolu'da Sanayileşme Seferberliği*", *Doğu Anadolu'nun Sosyal Yapısı, Doğu Anadolu'nun (Sosyal, Kültürel ve İktisadi) Meseleleri Sempozyumu*, 13-15 Mayıs 1985, Tunceli, 1986, s.341-342.

*fabrika inşaat mezarlıkları görmemiz mümkündür*²⁰.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere, (KÖY)²¹ sorunlarının temelinde, ekonomik yapının sağlıklı işleyişi ve nüfus yapısına ilişkin problemler yatmaktadır²².

2.1 EKONOMİK SORUNLAR VE ÇÖZÜMLER:

Türkiye Zaman zaman iktisadi bakımdan darboğazlara girse dahi, mevcut imkanları dahilinde değerlendirildiğinde hızlı bir kalkınma döneminden geçmektedir. Ancak bu hızlı gelişme trendi beraberinde bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorunlarını da ülke gündemine getirmektedir. Özellikle başta bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmemesi yanı sıra, işsizlik, geri kalmış yörelerden gelişmiş yörelere işgücü ve sermaye göçü gibi problemler süreklilik kazanmaktadır. Çünkü, gelişme sürecinde tarım toplumundan sanayi ve hizmet sektörü ağırlıklı topluma geçiş; kalkınmada ana hedef olarak benimsenen temel gerçektir. Ancak sanayii kuruluşlarının belirli yörelerde yoğunlaşmış olması ülkemizde gelir ve refahın dağılımında dengesizliklere yol açmış, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerimizden daha gelişmiş bölgelerimize doğru sermaye

²⁰ Yalçın, 174.

²¹ Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinin (Gaziantep hariç) tüm illeri Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamında olduklarından, KÖY'lerin sorunları ile ilgili tüm öneri ve çözüm yolları aynı zamanda bu bölgeler içinde geçerliliğini sürdürmektedir. Bu yüzden KÖY'ler sorunları geniş bir şekilde ele alacak, ancak bölge ile ilgili daha yakın önerilerde bölgeye atıfta bulunulacaktır.

²² Doğu sorunu ve çözüm yollarına ilişkin farklı kaynaklar farklı başlıklar altında konuyu incelemişlerdir. Burada, çalışmanın konusu göz önüne alınarak ekonomik sorun ve çözüm önerileri ağırlıkta alınmış, diğer sorun ve çözüm önerilerinden ancak çok yüzeysel bahsedilmiştir. Doğu sorunu ile alınacak tedbirler 3 grupta toplanabilir:

1 - *Organizasyon ilgili tedbirler*: Tam yetki ile kurulacak bir bölge Planlama Teşkilatı, planlama için bölge halkına gerekli bilgileri toplamak ve bölgede gerekli incelemeleri yapmak, halkın planlamaya katılımını sağlamak,

2 - *Endüstriyel kalkınma ile ilgili tedbirler*: Bölgenin yol, enerji ve su gibi altyapı yatırımları süratle gerçekleştirilmeli, sanayinin ihtiyaç gösterdiği kalifiye elemanı temin etmek için bölgede eğitime ve bilhassa teknik eğitime önem verilmeli, bölge içindeki sınırlı tasarrufun yatırımlara tahsisi için halkın aydınlatılması ve bölgede kooperatifçiliğin geliştirilmesi,

3 - *Tarımın kalkınma ile ilgili tedbirler*: Toprak insan ilişkilerin düzenlenmesi, bölgenin şartların uygun ziraat sisteminin geliştirilmesi, ürünlerin veriminin artırılması çabaların artırılması, çiftçilerin teşkilatlandırılması, etkili bir sinai kredi politikasının uygulanması, hayvan - mer'a ilişkilerin düzenlenmesi, hayvan ırklarının ıslahı ve hayvan bakımı, ormanların korunması ve ağaçlandırma yapılması gereklidir Aksöz, 131-139.

Aynı bir kaynaktan özellikle sosyal ağırlıklı olarak sorunların sebepleri ortaya konulmuş ve çözüm yolları belirtilmiştir. Ekonomik çözümler olarak, terörün para kaynaklarının kurutulması gerektiği, özellikle hayali yatırımların teröre kaynak teşkil ettiği, uyuşturucu ticaretinin ayrı bir gelir kaynağı olduğu, sınır ticareti ve kaçak petrol kaynaklarından gelir elde edildiği, terörle mücadelede devletin güçlü olması gerektiği, bazı kamu işletme ve müesseselerin teröre finans sağlayan kurumlar olduğunu bahisle, bu konuda en önemli reformlardan birinin özelleştirme olduğu belirtilmektedir. Ahmet Akgündüz, *Güneydoğu Meselesi ve Çözüm Yolları*, İstanbul, 1994, s.66-69.

ve işgücü akışını daha da hızlandırmıştır.

Tüm bu bilinen gerçeklerle mücadele amacıyla, gelişme sürecinde çeşitli cazip ve etkin önlemler çerçevesinde bu yörelerimize yönelik çeşitli teşvik tedbirleri uygulamasına rağmen, özel sektör yatırımlarına kamu yatırımlarıyla uyumlu Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimize çekmek yeterli düzeyde mümkün olamamıştır²³.

Bütün bu gelişmeler ışığında, ülkemizde Doğu ve Güneydoğu sorunu, yalnız coğrafi bir geri kalmışlık sorunu değildir. Ancak, Doğu ve Güneydoğu Bölgesinin ekonomik ve sosyal - kültürel olarak gelişmediği bir gerçektir. Ne var ki, Batı Anadolu, Orta Anadolu ve Karadeniz Bölgeleri'nde de bu düzeyde gelişmemiş yörelerimiz mevcuttur. Ülkemizin topyekün ekonomik ve sanayi açısından gelişmesinin tamamlanması, bu bölgelerdeki geri kalmış realitesini ortadan kaldıracaktır

Bu bölgedeki yasa dışı faaliyetler ve terör bölgeye yönelik ekonomik, ticari ve sosyal gelişmeleri, burada, yaşayan insanların çıkarı hilafına engellenmekte, bölgenin geri kalmışlığının devamına neden olduğu gibi, yöredeki insanları yoksulluğa mahkum bırakmaktadır. Bu arada önemli bir noktada; ***Terör ile mücadele esnasında yöre insanıyla teröristin birbirine karıştırılmaması büyük önem ihtiva etmektedir. Ancak, teröre karşı mücadele verilirken bu bölgelerin ekonomik sorunlarının giderilmesinde geç kalınmamalıdır²⁴.***

2.1.1 Teşvik ve Teşvik Sistemleri

Yarım kalmış yatırımların, tamamlanmış işletmeye alınamamış veya kapanmış işletmelerin ekonomiye kazandırılması Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerimizin öncelikli meselesini teşkil etmektedir. Bölgeye şimdiye kadar verilen teşviklerin ve devletçe aktarılan kaynakları verimli kullanıldığı ve bölgeye yeterli bir ekonomik aktivite kazandırdığını söylemek maalesef mümkün değildir.

Bu duruma gelinmesinin nedenleri; teşviklerdeki plansızlık ve programsızlık, teşviklerin veriliş aşamasındaki bürokrasinin karmaşıklığı, etkin kontrol mekanizmasının kurulamamış olması, teşviklerin gerçek müteşebbisler yanında hayali müteşebbislere de kullandırılması, gibi idari ve teknik aksaklıklardır.

²³ TOBB, KÖY, 71.

²⁴ TOBB, KÖY, 71-72.

Sonuçta yöredeki gerçek müteşebbislerin yatırımları yarıda kalmış, bitenlerde işletme sermayesinin yetersizliği nedeniyle ya çalışmamakta ya da düşük kapasite ile çalışmakta; sahipleri ise iflas ile karşı karşıya bulunurken, hayali müteşebbisler devletten aldıkları kaynakları batıya transfer ederek ortadan kaybolmuşlardır.

Teşvik Sistemi: Teşvik sistemi yeniden gözden geçirilerek, daha çağdaş ve sonuç alınır etkinliğe kavuşturulmalıdır. Gelişmemiş yörelerin kalkınması için, gelişme süresince değişik teşvik tedbirleri uygulanmış olmasına rağmen, özel sektör yatırımlarının yeterli düzeyde bölge ekonomisine kazandırılması mümkün olamamıştır. Özellikle bölgedeki yatırımların canlandırılması ve bölgenin ekonomik canlılığının temini için öncelikle yöre müteşebbislerinin olağanüstü teşvik tedbirleri ile yatırıma özendirilmesi gereği vardır. Ancak bu aşamada, sinai altyapı oluşturacak, ekonomik gelişmeyi gerçekleştirecek gerçek gücün, yörenin kendi potansiyeli ve insan kaynağı olduğu gerçeği bir diğer önemli husustur.

Diğer taraftan yöresel ve sektörel bazda selektif bir teşvik politikasının uygulanması ile yakın geçmişte teşvikleri yaygınlaştırmanın ortaya çıkarttığı olumsuz gelişmelerinde tekrarlanmasına meydan verilmesi önlenmiş olacaktır.

Bu amaçla, bölgeye verilen teşvikler yeniden gözden geçirilmeli, teşviklerin yerinde ve etkin kullanılması sağlanmalı, bölgede teşvik edilecek sektörler belirlenirken bölge kaynaklarına dayalı ihracata dayalı işletmelere öncelik verilmeli, suistimallerin önlenmesini teminen bölgedeki yerel odalar teşviklerin verilmesinde ve takibinde görevlendirilmeli, bürokratik engeller asgari düzeye çekilmeli, teşvik ve kredinin zamanında ve birlikte yatırımcıya ulaşmasına dikkat edilmelidir. Zamanında verilmeyen kredi yatırım geciktirdiğinden, yatırımcıyı güç durumda bıraktığı gibi, hatta iflasına dahi sebebiyet vermektedir. Diğer taraftan teşviklerin amacına ulaşabilmesini teminen Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki yatırımcılara yönelik bir yatırım teşvik fonunun oluşturulması doğru bir tercih olacaktır.

Bu şekilde bölgeye yönelik verilen yatırım teşvikleri bu fondan açılan kredilerle desteklenerek, teşviklerin başarıya ulaşmasına en önemli etken olan "*Kredi Desteği*" eksikliği giderilmiş olacağı gibi, teşviklerle aynı paralelde oluşturulmuş bir kredi mekanizmasının sonuçları alınabilecektir. Ayrıca bu uygulama neticesinde teşvik belgesi formalite aracı olmaktan da çıkarılmış olacağı gibi, yatırımcıya ucuz kredi imkanları da sağlanmış olacaktır. Ayrıca DPT, Teşvik Uygulama Dairesi, Türkiye Kalkınma Bankası,

Halk ve Ziraat Bankaları arasında koordinasyon mutlaka sağlanmalı ve bunlara arasındaki yetki karmaşasına son verilmelidir²⁵.

Kredi: DPT Müsteşarlığı ve kredi müesseseleri arasında koordinasyon kurulamamıştır. Bankalar genellikle orta vadeli kredi konusunda çok cimri davranmakta, daha ziyade kısa vadeli kredi vermeyi tercih etmektedirler. Bankalar Kanunu'nda bir değişiklik yapılarak, toplanan mevduatın oranının "*Kalkınmada Öncelikli Yöreler*"e orta vadeli kredi olarak kullanılması sağlanmalıdır. Diğer taraftan, verilen teşvik kredilerinin amaçları dışında kullanılması önüne geçilmelidir. Ayrıca, özellikle Ziraat Bankasının verdiği kredi limiti arttırılmalı ve krediye işlerlik kazandırılmalı, yaygın bir şekilde tüm ticari bankalar tarafından kullanılır hale getirilmeli ve tavanı artırılmalıdır²⁶.

Gelir: Kurumlar vergisinde olduğu gibi gelir vergisinde de Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da faaliyet gösteren ticari ve sınai işletmelerde, oranlar düşürülmeli, gelir vergisine baz olan gelir dilimleri yükseltilmelidir. Böyle bir uygulama ile yeni yatırımların bölgeye kazandırılması ve sermaye birikimine imkan verilmesi düşüncesinden hareket edildiği takdirde, yöre ekonomisine ne denli fayda sağlayacağı açıktır. Bir diğer ifadeyle, bu uygulamaya yöreye yeni işletmelerin açılmasına dolaylı teşvik edici bir unsur oluşturacaktır²⁷.

Bölgede yatırımlardan önce, işletme sermayesi yetersizliği sebebiyle çalışamayan bu tesislerle, ekonomik verimliliği olan yarım kalmış tesislerin bir an önce bitirilerek bölge ekonomisine kazandırılması, kısa sürede bölgeye bir ekonomik canlılık kazandıracağı gibi yeni müteşebbislerin ve istihdam imkanlarının ortaya çıkmasını sağlayacak ve böylece bu yatırımların kamuoyunda oluşturduğu olumsuz psikolojik etki önlenmelidir.

Toplu Konut: Yöreye yatırım yapacak yerli ve yabancı yatırımcılara destek sağlamak amacıyla özel bir fon oluşturulmalıdır. Bu fon idaresi tarafından verilen teşvikler çok iyi kontrol edilmeli, denetlenmeli ve teşviklerin mahallinde kullanılması sağlanmalıdır. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu'ndan bu yöreler için ayrılan yüzdelik pay yükseltilmelidir. Sermayesinin büyük çoğunluğu Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı

²⁵ TOBB, KÖY, 73.

²⁶ TOBB, *Genişletilmiş Doğu Anadolu Bölgesi: Ekonomik Rapor*, Elazığ, 24 Ekim 1988, Ankara, s.101.

²⁷ TOBB, KÖY, 67-74.

İdaresi'ne, diğer kısmı Sümerbank'a ait bulunan Köy-Teks modelinin, KÖY'lerde başarı sağladığı göz önünde tutularak, emek-yoğun istihdam imkanı verecek şekilde, diğer alanlarda da bu tip şirketler kurulmalıdır²⁸.

Hava Limanı: Bölgenin özellikle hava ulaşımı sorunu çözme kavuşturulmalıdır. Erzurum, Elazığ, Malatya, Diyarbakır ve Van gibi ana merkezler, sabah-akşam tarifeli uçak seferlerine kavuşturulmalı ve diğer iller bu ana merkezlere mevcut hava limanlarına olan ulaşimleri kolaylaştırılmalıdır. Bölgede sanayinin rekabet şansını arttırmak ve ihracatın geliştirilmesi amacıyla, demiryolu ve havayollarının ücretlerinde sübvansiyon sağlanmalıdır.

2.1.2. Tarım, Sanayi ve Ticaret

KÖY'lerin ekonomik yapısı içerisinde, tarım sektörü önemli bir yere sahiptir. Aynı zamanda yöredeki istihdamın büyük bir kısmı da bu sektörde bulunmaktadır. Halen KÖY'lerin büyük bir bölümünde tek bir tarım ürünü ile meşgul olunmaktadır. En azından iklimin müsait olduğu yörelerde tarım ürünlerinin çeşitlendirilmesi gereklidir. Nadasa bırakılan alanların çokluğu dikkate alınırsa, tarım ürünlerinde çeşitlendirmeye gidilmesinin önemi daha iyi anlaşılır. Ayrıca KÖY'ler mineral kaynakları bakımından zengin bir yapıya sahiptir. Bu yörelerde maden arama ve işleme çalışmalarına önem verilmesi hem yörenin gelişmesine hizmet edecektir, hem de tarım sektöründeki fazla istihdamın diğer bölgeler göçünü önleyerek yerinde istihdamını sağlamış olacaktır.

Hayvancılık: Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde hayvancılık önemli bir yere sahiptir. Ancak, hayvan ürünlerini değerlendirmeye yönelik tesislerin ve teşviklerin yetersizliği ya da yöre halkının teşviklerden yararlanma konusunda yeterli bilgiye sahip olmaması, bu sektörden istenilen verimin sağlanamamasına neden olmaktadır. Özellikle et kombinalarının yetersizliği önemli ölçüde canlı hayvan ihracına ve hayvansal ürünler yan sanayiinin geliştirilmemesine neden olmaktadır. Canlı hayvan ihracatında karşılaşılabilecek döviz kaybının büyüklüğü bu konunun mutlak surette disipline edilmesinin gerektiğini ortaya koymaktadır. Aynı şekilde, hayvancılık konusunda yöre halkının eğitilmesi gereklidir. Büyümesinin tamamlamadan kesilen hayvanlarda uğrulanacak et, süt, deri ve diğer ürün kayıpları önemli boyutlara ulaşmıştır. Bu nedenle KÖY'lerde tarım ve

²⁸ TOBB, *Doğu Anadolu Bölgesi*, 102-104.

hayvancılıkla ilgili meslek okullarının kurulması, sayılarının artırılması ya da sürekli kursların düzenlenmesi gereklidir. Bu alanda alınacak tedbirler hem istihdam artışı hem de yörenin gelirlerinin artması anlamına gelecektir²⁹.

Besicilik: Doğu Anadolu Bölgesi'nin can damarı olan besicilik, yem fiyatlarının çok yüksek olması sebebiyle durma noktasına gelmiştir. Düşük faizli kredilerle bu sektöre canlılık kazandırılmalıdır. Bunun yanında verimi düşük yerli ırklar terk edilerek, yüksek verimli kültür ırklarının bölgeye girmesi sağlanmalıdır.

Akarsu: Doğu Anadolu Bölgesi, ülkenin akarsu kaynakları ve dolayısıyla hidroelektrik enerji kaynaklarının büyük bir kısmına sahiptir. Bölgede üretilen elektrik enerjisinin büyük bir kısmı, talebin yoğun olduğu Batı Bölgelerine sevk edilmektedir. Bu dağıtımda %30'lara varan hat kayıpları meydana gelmektedir. Doğu Anadolu Bölgesindeki elektrik enerjisinin tüketiminde "**enerji Kaybı**" söz konusu olmadığından, bölgede tüketilen elektrik tarifelerine asgari %30 indirim sağlanmalıdır³⁰.

Organize Sanayi Bölgeleri: Organize Sanayi Bölgeleri'nin sorunlarının acil olarak çözülmesi bölge ekonomisi için büyük önem ihtiva etmektedir. Sinai yatırımları teşvik etmek, yöre ekonomisine yeni üretim ve istihdam alanlarının gelmesine imkan vermek, planlı yerleşim ve düzenli şehirleşme sorunlarını çözümede önemli katkılar sağlayan Organize Sanayi bölgeleri, özel sektör yatırımlarının Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya çekilmesinde hiç şüphesiz önemli fonksiyonlar üstlenmektedir. Bu meyanda Organize Sanayi Bölgelerinin ekonomik ve sosyal faydaları göz önünde tutularak, öncelikle yapımı devam edenlerin tamamlanması ilkesi benimsenmeli ve eksiklikleri giderilmelidir. Ayrıca yenilerinin kurulması, bölgede oluşturulacak cazibe merkezleri çerçevesinde arsası üretilmiş, alt ve üst yapısı yatırım yapmaya uygun hale getirilmiş, teşvik ve kredi sorunları olmayan bir paket program dahilinde bürokratik karmaşadan uzak hazırlanmalı ve hayata geçirilmelidir.

KÖY, Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri kapsamında alt ve üst yapıları sağlıklı bir şekilde tamamlanmış tesislere ihtiyacı olduğu kadar, standartlara uygun üretimin ve verimin arttırılması, teknolojik seviye ve ürün kalitesinin yükseltilmesi yönünde de devlet desteğine ihtiyaç duyduğu gözlenmektedir. Bu konularda acil olarak

²⁹ TOBB, KÖY, 66.

³⁰ TOBB, *Doğu Anadolu Bölgesi*, 102

kurumsal ve yapısal düzenlemeler gidilmesi ve buna paralel politikalar geliştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Yöre illerinin bu kapsamdaki talepleri, KOSGEB - (Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı) ile Ölçüler Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün hizmet merkezleri ve ilgili ünitelerinin ve TSE'ne ait laboratuvarların kurulması ve hizmetlerin yaygınlaştırılması yönündedir³¹.

Doğal Gaz: Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi'nin ısıtılması için, İran'dan getirilmesi düşünülen doğal gaz tesisleri bir an önce kurulmalı ve yaygınlaştırılmalı; ayrıca termik santraller, doğal gazı hammadde olarak kullanan amonyak, gübre ve petro-kimya tesisleri kurulmalıdır³².

Sınır Ticareti: Sınır ticaretinin geliştirilmesi bölge ekonomisi için çok önemli bir husustur. Sınır ticaretinin, bu kapsama dahil illere belirli kolaylıklar getirdiği bilinmektedir. Bölgede halen Ağrı'dan Van'a kadar Kars'tan Gaziantep'e kadar olan bölgede sınır ticaretinin getirmiş olduğu bu imkanlardan faydalanmaktadır. Ancak Körfez Krizi sebebiyle ortaya çıkan olumsuz gelişmeler, yöredeki sınır ticaretini de menfi yönde etkilemektedir. Bu olumsuzlukların giderilmesi ve bölgede yeni gümrük kapılarının açılarak sınır ticaretinin geliştirilmesi³³, yeni iş imkanlarını oluşturması açısından olumlu katkıları beraberinde getireceği gibi öncelikle gerek bölgeden yapılan ihracatı gerekse taşımacılık sektörünü olumlu yönde etkileyecek ve bölge ekonomisinin canlandırılmasında önemli bir etken olacaktır. Böylece, İran ve Irak sınırlarında, bu ülkelere yönelik dış ticaret ilişkilerini pekiştirmek ve kolaylaştırmak için Ağrı'da ve Mardin'de birer serbest bölge kurulmalıdır.

2.2 SOSYAL SORUNLAR ve ÇÖZÜMLER

KÖY'lerde toplam doğurganlık oranının yüksek oluşu (6.87) eğitim, sağlık ve diğer sosyal altyapı yetersizliği istihdam problemi yanında, bölgede iş imkanlarının sınırlı oluşu gibi nedenlerle yoğun bir göç olayının yaşanmasına neden olmaktadır. Bu göç KÖY'lerden bölge dışına görüldüğü gibi KÖY'lerdeki kırsal kesimden kent merkezlerine doğru da olabilmektedir. Bu durum yoğun göç kabul eden bölgelerde tüketim ve yatırım harcamalarının artması yeni problemleri de beraberinde getirmektedir. Tüketim ve yatırım

³¹ TOBB, KÖY, 68.

³² TOBB, *Doğu Anadolu Bölgesi*, 104.

³³ Özellikle bu bölgenin ekonomisine büyük katkı sağlayacak olan Habur Sınır Kapısı açılmıştır. DPT, *1995 Yılı Geçiş Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve sosyal Sektördeki Gelişmeler*, 261.

harcamaları genellikle iktisadi değeri olmayan harcamalar olduğu için genel fiyat seviyesinin yükselmesine yol açacağından reel gelir artışı görülmeyecektir. Bu durum ise, zaten sınırlı olan devlet gelirlerini daha da yetersiz kılacak ve KÖY'lere yatırım yapabilme kabiliyetini zayıflatacaktır. O halde alınması gereken tedbir, yöre halkının inançları, örf ve adetleri de dikkate alınarak toplam doğurganlık oranının belirli bir dengeye kavuşturulmasıdır³⁴.

Eğitim: Eğitim ekonomik gelişmeyi hızlandıran bir etken olduğu göz önünde bulundurulduğunda; bölgenin geri kalmasında, eğitim yetersizliğinin de rol oynadığı anlaşılmaktadır. Bu bakımdan, bölgenin eğitim seviyesinin yükseltilebilmesi için; bölgenin okur-yazar oranının yükseltilmesi amacıyla yaygın eğitim faaliyetlerine hız verilmeli, ilköğretim ve ortaöğretimde okullaşma oranlarını artırıcı tedbirler alınmalı, bölgedeki ortaöğretim öğrencileri, meslek teknik eğitime yönlendirilmeli, orta öğretimde daha kaliteli bir eğitim için yabancı dille eğitim yapan Anadolu ve fen liseleri ile özel liselerin sayıları arttırılmalı, tüm eğitim kademelerinde görülen öğretmen yetersizliğinin giderilebilmesi bakımından, özendirici tedbirler getirilmelidir.

Bilimsel Çalışma: KÖY'de ve özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde hangi sektörlerde yatırım yapılabileceği konusunda, TOBB-DPT-YÖK işbirliğiyle iller bazında araştırma çalışmalarına geçilmeli, yatırım yapılabilecek alanlar tesbit edilmeli, yatırım projeleri ve fizibilite raporları hazırlanmalıdır. Gene bu işbirliği çerçevesinde, bölge üniversitelerinde yapılacak olan bilimsel araştırmalar (Yüksek lisans ve doktora tezleri de dahil olmak üzere), TOBB ve DPT tarafından desteklenerek, bölgenin kalkınma sorunlarıyla ilgili konulara yönlendirilmelidir. Ayrıca, yörenin potansiyel kaynakları ve KÖY'lerin geliştirilmesini temin amacıyla *Araştırma Enstitüleri* kurulmalıdır. Ülkemizde üzerinde durulmayan ve gerekli öneme kavuşmayan araştırma ve geliştirme hizmetleri günümüzde gelişmiş ülkelerin üzerinde önemle durdukları konuları başında gelmektedir.

Bu amaçla Fırat Üniversite bünyesinde oluşturan (Elazığ Ticaret ve Sanayi Odası işbirliğiyle), Fırat Üniversitesi-Sanayi İşbirliğini Geliştirme Merkezi ve ayrıca yeni kurulan GAP Araştırma ve Uygulama Merkezi KÖY'lerin sorunlarının ve gelişme imkanlarının saptanması bakımından atılmış olumlu adımlardandır. Bu araştırma

³⁴ TOBB, KÖY, 65.

merkezlerinin gerekli finansman ve personel desteği sağlanarak "*KÖY Araştırma ve Uygulama Merkezi*"nin Bölge'de bulunan çeşitli üniversitelerin bünyelerinde kurulması gerçekleştirilmelidir³⁵.

Personel: Bölgede işgücü, niteliksiz bir yapıya sahiptir. Niteliksiz işgücü ise, düşük verim ve düşük gelirle çalışmanın önemli bir nedenidir. Türkiye ve Bölgenin temel problemleri insanların tükettiğinden fazlasını üretememesi veya ürettiğinden fazlasını tüketmesidir. Bu problemin çözümü ise nitelikli işgücünden geçmektedir. Bu konuda devlete düşen görev etkin bir insangücü planlaması yaparak işgücüne nitelik kazandırmaktır. Günümüzde, gelişmiş ülkelerde işgücünü %70-80'i nitelikli iken, bu oran Türkiye'de %20'ler seviyesindedir. Hatta Bölgede bu oranın %5'lere kadar düştüğü görülmektedir. Öğretmenlere getirilen rotasyon uygulamaları ve parasal teşvikler bu sorunun çözümünde yeterli olamamıştır. Yeterli ve nitelikli sayıda öğretmenin Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da görev yapmasının sağlanması bu yörelerin ancak sosyal cazibe merkezi haline getirilmesi ile mümkün olacaktır³⁶. Yine, teşvikli ücret sistemi yaygın bir şekilde uygulanmalı, lojman imkanları sağlanmalıdır. Ayrıca, devlet personeli rejiminde yapılacak düzenleme ile tüm personele belirli sürelerle zorunlu hizmet getirilebilir³⁷.

³⁵ TOBB, *Doğu Anadolu Bölgesi*, 100.

³⁶ Ayrıca, devlet memurları milletini dini ve örfü ile uyum içinde olmalı, şefkat ve merhamet ile davranmalıdır. Geniş bilgi için bak: Akgündüz, 62-65. Ayrıca Adalı, *Kamu Personeli*, 39-59.

³⁷ TOBB, *Doğu Anadolu Bölgesi*, 103; TOBB, *KÖY*, 65.

SONUÇ

Her ülkede mutlak surette görülen bölgelerarası farklılıklar, coğrafi, tarihi ve işletmelerin kuruluşlarını etkileyen birçok faktörden kaynaklanmaktadır. Ülkenin coğrafi konumuna bakıldığında; en yüksek ve dağlık bölgesi olan Doğu Anadolu Bölgesi, bu yüksekliğin doğal bir sonucu olarak çok sert bir iklime sahiptir. Bu durum, yetiştirilebilecek olan tarım ürünlerinin çeşitlerini sınırladığı gibi, iklim şartlarının ulaşımı etkilemesi ve üretim artışını sağlayacak ekim alanlarının genişletilmesinin mümkün olamayışı, Doğu Anadolu'nun ekonomik kalkınmasını engelleyen olumsuz etmenlerin en önde gelenlerindendir.

Tarihsel süreç ve sebeplerine bakıldığında; Osmanlı Devletinin son yıllarında, Batı Avrupa ile ticari ilişki içine girme şansını, coğrafi konumu ve doğal zenginliği ile elde eden Batı Anadolu, bu avantajlara sahip olmayan Doğu ve Güney Doğu Anadolu'ya oranla, nispi olarak daha gelişmiş duruma gelmişti.

Cumhuriyet döneminde, henüz hiç bir ekonomik filizlenmenin olmadığı bir dönemde toplanan İzmir İktisat Kongresinde, Doğu Anadolu ile Batı Anadolu arasındaki gelişmişlik farkına değinilmemiş olduğu görülür. Daha sonra, Anadolu'nun kalbinde verimsiz topraklarla çevrili olan Ankara'nın başkent olması kararı, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anadolu'nun gelişmesi konusunda attığı ilk ciddi adımdır. 1933 yılına kadar olan hükümet programlarına bakıldığında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin sorunlarına genellikle yer verilmediği, yer verilmesi halinde ise, demiryollarının Doğu vilayetlerine kadar yayılması gereğinden söz edildiği saptanır.

I ve II Beş Yıllık Sanayi Planlarında, bugünkü plancılık anlayışından farklı olarak, sadece devlet tarafından kurulması amaçlanan endüstriyel işletmelerle ilgili yatırım projeleri yer almış, bölgesel kalkınma ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmemiş ancak, yatırımların yurt düzeyine yayılması öngörülmüştür. 1950'lere gelindiğinde, *Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin kalkınması için yeteri kadar çaba harcanmamış, Türkiye'nin bölgeleri için bölgesel farklılık devam etmiş ve hatta artmıştır.* Zira, Batı'da ekonomik gelişme filizlenirken, Doğu'da henüz bir hareket yoktur. .

1950-60 arasındaki 10 yıllık dönemde, Doğu Anadolu ile ilgili olarak; köy okulları inşaatına, Doğu illerine ve bu iller kadar geri kalmış diğer illerin ihtiyaçlarının önplanda tutulacağına ve Doğu'da bir üniversitenin temelini atılacağına yer verilmesinden

başka, geri kalmış yörelerin kalkındırılması için özel bir çaba yada görüşün ortaya atılmadığı saptanır

1960 yılında sonra başlayan planlı dönemde; Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bölgesel planlamanın hedefleri olarak, nüfusun ve faaliyetlerin bölgeler arasında dengeli dağılması ve bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması için geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınması öngörülmektedir. Bunun için de, geri kalmış bölgeler bünyesinde kalkınma kutuplarının oluşturulmasının uygun olacağı belirtilmektedir. Bu arada dönemin en önemli noktalarından biri de, *S. Demirel Hükümeti Programında* Doğu Anadolu Bölgesine çok ayrıntılı bir şekilde yer verilmiş olmasıdır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, geri kalmış bölgeler bünyesinde kalkınma kutuplarının oluşturulması benimsenirken, kamu yatırımlarının birden fazla kuruluş yeri üzerinde durularak, ekonomik olma niteliğini kaybetmemek şartıyla, yatırımların geri kalmış bölgelerdeki gelişme merkezlerine yapılmasının tercih edileceği belirtilmiştir. Ayrıca, çeşitli bölgeler için milli plandan bağımsız özel planlar hazırlanmayacaktır denilmesine rağmen, Doğu Anadolu Bölgesi bağımsız olarak elde alınmıştır.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Kalkınmada Öncelikli Yörelerin, gelişme potansiyeline sahip oldukları konularda, uzun dönemli kalkınmanın amaçlarına yönlendirilecekleri ve ulusal bütünlük ilkesi doğrultusunda, ekonomik ve sosyal gelişmeleri sağlanacağı, bunun için, tüm iller, sosyo-ekonomik gelişmişlik endekslerine göre, gelişmişlik sırasına dizilecek ve yıllık programlarda yayınlayacağı bildirilmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, planlı dönemdeki yetersiz politika sonucu, bölgelerarasındaki gelişmişlik farkının, planlı dönemde daha da arttığı, çeşitli sayısal örnekler verilerek ortaya konulmuştur

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere Kalkınmada Öncelikli Yörelerin kalkındırılması ve böylece bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının zaman içinde azaltılarak tamamen giderilmesi hedeflendiği belirtilmektedir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bölgesel gelişme çalışmalarına esas olacak bilgilerin uluslararası standartlara uygun olacağı, yapı ve potansiyel araştırmaları sürdürüleceği ve bu çalışmalar çerçevesinde teşvik sistemi gerçekleştirileceği ifade

edilmektedir.

Bununla beraber, 1995'lere gelindiğinde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yatırımcılar için altyapı yetersizliği, sosyal problemler ve güvenlik konuları önemini korumaktadır. Bu nedenle, söz konusu yörelerde farklı nispetlerde teşvik araçları uygulanmasına rağmen, özel sektör yatırımlarında beklenen seviyede bir gelişme sağlanamamıştır. Zira, bölgeler, aşağı yukarı, gelişmişlik düzeylerine paralel ağırlıkta teşvik belgeli yatırımlardan istifade etmişlerdir. En büyük payı, en gelişmiş bölge olan Marmara Bölgesi alırken, en düşük payı en az gelişmiş bölge olan Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri almışlardır.

Ülkede, ekonomik faaliyetleri geri kalmış yörelere yöneltmeyi amaçlayan *teşvik tedbirleri*, bölgesel kalkınma için gerekli kamusal harcamalar ve aşırı kalabalıklaşmış metropoliten bölgelerin gelişmesinin sınırlandırılması gibi bölgelerarası farklılıkları azaltıcı politikalar uygulanmaya çaba harcanmıştır. Özellikle, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde, yatırım indirimi, özkaynak oranı, kaynak kullanımı destekleme primi, ihracat taahhütlü orta ve uzun vadeli yatırım kredilerinde vergi-resim ve İstisnası, kamu ortaklığı fonu, arazi ya da arsa tedariki ile ilgili vergi, resim ve harç muafiyeti, işletme kredisi, ücretlerde vergi avantajı, kurumlar vergisi indirimi, ithalata uygulanan fonun taksitlendirilmesi gibi teşvik tedbirleri uygulanmaya çalışılmıştır.

Kamu yatırımlarına bakıldığında, 1923 yılından planlı döneme kadar olan 40 yıllık süre içinde, ülkemizde eksik olan altyapı tesislerinin iyileştirilmesi için, imkanlar ölçüsünde çaba harcanırken, altyapı yatırımlarının nispi olarak daha verimli olduğu Batı Anadolu'ya öncelik verildiği görülmektedir. Böylece 1960'lı yıllara gelindiğinde, Türkiye'nin doğusu ve batısı arasında, altyapı tesisleri yönünden de Batı Anadolu lehine önemli bir farklılık ortaya çıkmıştır.

Planlı dönemde, altyapı yatırımlarının bölgesel dağılımı alanında tatmin edici bilgilere mevcut değildir. Gelir düzeyi düşük bölgelerin göç veren bölgeler olduğu izlenmekte olup, bölgelerarası göç, gelişmemiş bölgelerden, gelişmiş bölgelere ve özellikle metropoliten alanların yer aldığı bölgelere doğru olmaktadır. Sektörler açısından kamu yatırımlarının, özellikle kamu üretken yatırımlarının dağılımında bölgesel dengesizlikleri azaltacak bir politika izlenmediği, tersine dengesizlikleri artırır bir yatırım desenine varıldığı söylenebilir. Kamu hizmet yatırımları ise bir ölçüde belirlenen politikalarla daha uyum içindedir. Zira, geri kalmış yörelerdeki yatırımlarda, altyapıya

ilişkin alanlara öncelik verildiği görülmektedir.

Bölgelerarası dengesizliği azaltmak için bir takım bölgesel kalkınma projeleri gerçekleştirilmiştir. Antalya Bölgesi Projesi, Marmara Bölgesi Projesi, Zonguldak Bölgesi Projesi Çukurova Bölgesi Projesi, Keban Projesi ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) çalışmaları sonunda olumlu gelişmeler gözlemlenmektedir.

Günümüzde, bölgelerimiz belirli kriterlerle karşılaştırıldığında, *nüfus artış hızı* yönünden bölgelerimiz arasında, özellikle iç göç nedeniyle önemli farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Ülkemizde son yıllarda en yüksek yıllık nüfus artışı Marmara Bölgesinde gerçekleşirken, bu bölgeyi Güneydoğu Anadolu Bölgesi izlemiş, en düşük nüfus artış hızı ise, en çok göç veren Karadeniz Bölgesi ile Doğu Anadolu Bölgesinde gerçekleşmiştir.

Yine, *şehirleşme*, bölgelere göre önemli farklılıklar göstermektedir. Ülkemizin en gelişmiş ve kalabalık yöresi olan Marmara Bölgesi'nin aynı zamanda kentleşme oranı en yüksek bölge olduğu, ancak Karadeniz ve Doğu Anadolu'nun ise, kentleşme oranı en düşük bölgeler olduğu gözlemlenmektedir.

Endüstriyel yapıya bakıldığında, ülkemizde imalat sanayi alanında faaliyette bulunan büyük işyerlerinin Marmara Bölgesinde bulunduğu, Güneydoğu Anadolu'nun ülkemizdeki payı çok küçük olmakla beraber, Doğu Anadolu'da bu oranın daha aşağı düzeye indiği saptanmaktadır. Böylece, Marmara Bölgesi gerek endüstrileşme ve gerekse kentleşme yönünden ülkemizde, öteki bölgelerden bariz bir şekilde ayrılmaktadır. Doğu ve Güneydoğu'da kamunun özel sektörden daha ağırlıklı olduğu gözlemlenmektedir. Henüz ekonomik canlılığın olmadığı bu bölgelere öncelik devlet gitmiştir. Ancak devletin bu yörelerdeki gayreti, bu bölgelerde gelişmeyi başlatacak düzeyde olamamıştır. Kamu sektörü Batı Anadolu ağırlık olmak üzere, yurt düzeyine yayılmıştır.

Tarımsal yapıya bakıldığında, ülkemizde Doğu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgelerinin ekonomilerin tarıma dayalı olduğu, bu bölgelerde, her *faal dört kişiden üçünün* tarımsal faaliyetlerde bulunduğu görülmektedir.

Ulaşım sektörüne bakıldığında, Ege Bölgesinin en iyi durumda olduğu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin ise en kötü durumda olduğu saptanmaktadır. Yapımının öteki bölgelere göre daha güç ve pahalı olduğu Doğu Anadolu'daki yollar yılın önemli bir

bölümünde ayrıca kar nedeniyle kapalı kalmaktadır.

Kırsal yerleşim yerlerine götürülen *içme suyu* yönünden bölgelerarasında yapılan karşılaştırmalarda, Türkiye'de kırsal yörelerde yaşayan nüfusun büyük bir oranına içme suyunun götürülmüş olmasına karşın, bu oranın Doğu Anadolu bölgesinde düştüğü, Güneydoğu Anadolu Bölgesinde ise daha da aşağıya düştüğü görülmektedir.

Köy elektrifikasyonu yönünden, bölgelerarasında yapılan bir karşılaştırmada, 1995'lere gelindiğinde, tüm bölgelerimizde köylerimizin %99'unun elektriğe kavuşturulmuş olduğu görülmektedir.

Gelir oranlarına bakıldığında, Ege-Marmara Bölgelerinin milli gelirden nüfuslarının ülke nüfusu içindeki oranının üzerinde pay almalarına karşın, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun milli gelirden, nüfuslarının ülke nüfusu içindeki oranın altında pay aldıkları gözlenmektedir. Hatta, 1985'lerde, Marmara Bölgesinden toplanan bütçe gelirlerinin ancak *üçte biri* tekrar gider olarak bölgeye dönmüş, kalan *üçte ikisi* daha fakir olan öteki bölgelere kaymıştır.

Doğu Anadolu, Güneydoğu ve Karadeniz Bölgeleri, genel bütçeye yaptıkları katkının üzerinde genel bütçeden yararlanmaktadırlar. Örneğin, ülkemizin en geri kalmış ve dolayısıyla en fakir bölgesi olan Doğu Anadolu Bölgesi, genel bütçeye yaptığı katkının 3,5 katını genel bütçeden alırken, ülkemizin en gelişmiş ve dolayısıyla en zengin bölgesi olan Marmara Bölgesinde, genel bütçeye yaptığı katkının *üçte birinden* daha azı geri dönmektedir.

Bölgelerarası gelir dağılımındaki adaletsizliğin boyutu hakkında kaba da olsa fikir edinilmesini sağlayan bir diğer kıstas, *banka mevduatlarının* bölgesel dağılımıdır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimizde gelir dağılımının dengesiz, gelir seviyesinin düşük olması, tasarruf hacmin de yetersiz bir seviyede bulunmasını doğurmaktadır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya *sağlık hizmetleri* götürülmeye çalışılmasıyla birlikte, Batı Anadolu Bölgeleri lehine olan dengesizliği ortadan kaldırmak mümkün olamamaktadır. Kamu ve özel hastaneler ile yatak sayılarının bölgesel dağılımı incelendiğinde, İç Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Marmara Bölgelerinin en iyi durumda olduklarını, Doğu Anadolu'nun ise en az hastane ve yatağa sahip bölge olduğu görülmektedir.

Öte yandan tüm bölgelerimizde, okuma-yazma oranı, kadın nüfusumuzda erkek nüfusumuzdan daha düşüktür. Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da ilköğretim çağındaki her *dört çocuktan üçü* Marmara Bölgesinde ise, her *on çocuktan dokuzu*, ilköğretime katılmaktadır. Yine, genel olarak okullaşma oranı ilkokuldan liseye doğru düşerken, bölgelerarası ilkokul düzeyinde çok düşük boyutlarda olan farklılık ortaokulda artmakta, lise düzeyinde daha da çok büyümektedir.

Türkiye'nin nispi olarak daha az gelişmiş olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde *kamu hizmetleri*, gelişmiş bölgelerindekinden daha az etkindir. Genellikle bir staj bölgesi niteliğinde görülen Doğu İllerinde, daimi olarak yeterli sayıda yetişmiş eleman bulunmamaktadır. Tüm bu dezavantajlarına karşın, Doğu Anadolu Bölgesinde memurların lojman durumunun öteki bölgelerindekinden daha iyi olduğu görülmektedir.

Tüm bu bilinen gerçeklerle mücadele amacıyla, teşvik sistemi yeniden gözden geçirilerek, daha çağdaş ve sonuç alınır etkinliğe kavuşturulmalıdır. Ayrıca, yöresel ve sektörel bazda selektif bir teşvik politikası uygulanmalı, bölgeye verilen teşvikler yeniden gözden geçirilmeli, teşviklerin yerinde ve etkin kullanımı sağlanmalı, bölgede teşvik edilecek sektörler belirlenirken bölge kaynaklarına dayalı, ihracata dayalı işletmelere öncelik verilmeli, suistimaller önlenmeli, bürokratik engeller asgari düzeye çekilmeli, teşvik ve kredinin zamanında ve birlikte yatırımcıya ulaşmasına dikkat edilmelidir.

Yine, Kurumlar vergisinde olduğu gibi gelir vergisinde de Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da faaliyet gösteren ticari ve sinai işletmelerde, oranlar düşürülmeli, gelir vergisine baz olan gelir dilimleri yükseltilmelidir.

Bölgenin özellikle hava ulaşımı sorunu çözüme kavuşturulmalıdır. Bölgede sanayinin rekabet şansını arttırmak ve ihracatın geliştirilmesi amacıyla, demiryolu ve havayollarının ücretlerinde sübvansiyon sağlanmalıdır. Yeni gümrük kapılarının açılarak sınır ticareti geliştirilmelidir.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun ekonomik yapısı içerisinde, tarım sektörü önemli bir yere sahiptir. Aynı zamanda yöredeki istihdamın büyük bir kısmı da bu sektörde bulunmaktadır. Halen bu bölgelerin büyük bir bölümünde tek bir tarım ürünü ile meşgul olunmaktadır. En azından iklimi müsait olduğu yörelerde tarım ürünlerinin çeşitlendirilmesi gereklidir. Nadasa bırakılan alanların çokluğu dikkate alınırsa, tarım

ürünlerinde çeşitlendirmeye gidilmesi gereklidir. Ayrıca mineral kaynakları bakımından zengin bir yapıya sahip olan yörelerde, maden arama ve işleme çalışmalarına önem verilmesi hem yörenin gelişmesine hizmet edecektir, hem de tarım sektöründeki fazla istihdamın diğer bölgelere göçünü önleyerek yerinde istihdamını sağlamış olacaktır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde hayvancılık önemli bir yere sahiptir. Ancak, hayvan ürünlerini değerlendirmeye yönelik tesislerin ve teşviklerin yetersizliği ya da yöre halkının teşviklerden yararlanma konusunda yeterli bilgiye sahip olmaması, bu sektörden istenilen verimin sağlanamamasına neden olmaktadır. Bu yüzden, hayvancılık konusunda yöre halkının eğitilmesi gereklidir. Yine, tarım ve hayvancılıkla ilgili meslek okulları kurulmalı, sayıları artırılmalı ya da sürekli kurslar düzenlenmelidir.

Ayrıca, Sinai yatırımları teşvik etmek, yöre ekonomisine yeni üretim ve istihdam alanlarının gelmesine imkan vermek, planlı yerleşim ve düzenli şehirleşme sorunlarını çözmeye önemli katkılar sağlayan Organize Sanayi Bölgeleri, özel sektör yatırımlarının Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya çekilmesinde hiç şüphesiz önemli fonksiyonlar üstlenmektedir. Bu meyanda Organize Sanayi Bölgelerinin ekonomik ve sosyal faydaları gözönünde tutularak, öncelikle yapımı devam edenlerin tamamlanması ilkesi benimsenmeli ve eksiklikleri giderilmelidir.

Yine, eğitimin ekonomik gelişmeyi hızlandıran bir etken olduğu gözönünde bulundurulduğunda; bölgenin geri kalmasında, eğitim yetersizliğinin de rol oynadığı anlaşılmaktadır. Bu bakımdan, bölgenin eğitim seviyesinin yükseltilebilmesi için; bölgenin okur-yazar oranının yükseltilmesi amacıyla yaygın eğitim faaliyetlerine hız verilmeli, ilköğretim ve ortaöğretimde okullaşma oranlarını artırıcı tedbirler alınmalıdır.

Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde hangi sektörlerde yatırım yapılabileceği konusunda, TOBB-DPT-YÖK işbirliğiyle iller bazında araştırma çalışmalarına geçilmeli, yatırım yapılabilecek alanlar tespit edilmeli, yatırım projeleri ve fizibilite raporları hazırlanmalıdır. Gene bu işbirliği çerçevesinde, bölge üniversitelerinde yapılacak olan bilimsel araştırmalar TOBB ve DPT tarafından desteklenerek, bölgenin kalkınma sorunlarıyla ilgili konulara yönlendirilmelidir. Ayrıca, yörenin potansiyel kaynakları ve KÖY'lerin geliştirilmesini temin amacıyla Araştırma Enstitüleri kurulmalıdır.

KAYNAKLAR

- ACAR, Yalçın. *Tarihsel Açıdan Türkiye Ekonomisi ve İzlenen İktisat Politikaları (1923-1963)*, Bursa, 1991.
- AÇMA, Bülent. *Sanayileşme Perspektifinde Güneydoğu Anadolu Bölgesi ve GAP*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1991.
- ADALI, Sacit. *"Doğu'da Kamu Hizmetlerini Engelleyen Amiller"*, *Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Sorunları Semineri*, 22-23 Ekim 1973, Erzurum, 1974. (*Kamu Hizmeti*)
- ADALI, Sacit. *"Doğu Anadolu'da Kamu Personelinin Durumu"*, *Anıme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, Haziran 1976. (*Kamu Personeli*)
- AKBANK, *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978)*, İstanbul, 1980.
- AKGÜÇ, Öztin. *Yatırım Projelerinin Millî Ekonomi Yönünden Değerlendirilmesi, Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi*, Ankara, 1970.
- AKGÜNDÜZ, Ahmed. *Güneydoğu Meselesi ve Çözüm Yolları*, İstanbul, 1994
- AKIN, Besim. *"Türkiye'de Gelir Dağılımı Durumunun Karşılaştırmalı Analizi"*, *Maliye Yazıları* 34, Ankara, Ocak -Mart 1992,
- AKMAN, Demiray. *İtalya'da Bölge Planlaması ve Bölge Planlama Çalışmaları*, Cilt I, DPT, 1962,
- AKSÖZ, İbrahim. *Doğu Anadolu'nun Ekonomik ve ziraî Yapısı ve Kalkınma Yolları*, Ankara, 1973.
- AKTAN, Reşat. *Türk İktisadi*, 1972, İstanbul,
- ALTINTAŞ, Mustafa. *Türkiye'de Planlı Kalkınma ve Uygulama Sonuçları*, Ankara, 1978
- ARAT, Zeynep. *"Kalkınmada Öncelikli Yöreler"*, *Doğu Anadolu Kalkınması ve Sivas'ın Konumu*, 3-4 Kasım 1990, Sivas, 1990.
- AREN, Sadun. *İstihdam, Para ve İktisadi Politika*, Ankara, 1981.

ARVASI, S. Ahmet. *Doğu Anadolu Gerçeği*, Ankara, 1992.

BAYSAL, Kubilay. *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, 1984.

BORATAV, Korkut. *100 Soruda Türkiye'de Devletçilik*, İstanbul, 1974.

BULUTAY, Tuncer. **TİMUR**, Serim. **ERSEL**, Hasan. *Türkiye'de Gelir Dağılımı 1968*, Ankara, 1971.

CERİT, Sevil. *Türkiye'de Nüfus Doğurganlık, Ölümlülük*, Ankara, 1989.

CİLLOV, Haluk. *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, 1972.

ÇAVDAR, Tevfik. *Millî Mücadeleye Başlarken Sayılarla, Vaziyet ve Manzara-i Umumiye*, İstanbul, Mart, 1971.

ÇEZİK, Asuman. *Bölgesel Gelişme ve Kentleşme*, DPT, Ankara, 1978.

DALLI, Özen. *Türkiye'de Bölgesel Planlama Denemeleri*, Ankara, 1973.

DEMİRCİOĞLU, Tünaydın. *İşte Doğu Anadolu*, Ankara, 1969.

DERİCİOĞLU, K. Taylan. "Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Ekonomik ve Sosyal Etkileri" Türkiye'de bölgesel Politikaları, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1989.

DİNÇ, Hasan. "Kamu Yatırımlarının Tarihsel Gelişmesi ve Bölgesel Dağılımı," Türkiye'de Bölgesel Politikalarının, Ekonomik ve sosyal Etüd Konferans Heyeti, İstanbul, 1989.

DİNLER, Zeynel. "Bölgesel Dengesizliğin Ortaya Çıkış Nedenleri, Fayda ve Sakıncaları", Akademi, BİTİA Dergisi, Cilt: I, No: 1 Kasım 1972. (Fayda)

DİNLER, Zeynel. "Bölgesel Kalkınma Politikasının İlke, Amaç ve Vasıtaları" Akademi, BİTİA Dergisi, Cilt II, No: 2, Ekim 1973. (Kalkınma)

DİNLER, Zeynel. "Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu düzenin Kökeni", Uludağ İktisat ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt. IV, Sayı: 1 Nisan 1983. (Osmanlı)

DİNLER, Zeynel. *Tarım Ekonomisi*, 3. Baskı, Bursa, 1993. (Tarım)

- DİNLER, Zeynel.** *Bölgesel İktisat*, Bursa, 1994. (Bölgesel)
- DOĞAN, Mehmet.** *Tarih ve Toplum -Türkiye'deki Toprak Meselesi*, İstanbul, 1977.
- DOĞANAY, Filiz.** *Kırsal Kalkınma*, DPT, Ankara, 1993.
- DURA, Cihan.** *Türkiye Ekonomisi*, Kayseri, 1991.
- EKİN, Nusret.** *Gelişen Ülkelerde ve Türkiye'de İşsizlik*, İstanbul, 1971,
- ELDEM, Vedat.** *Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, Ankara, 1970.
- ERAYDIN, Ayla.** Bölgesel Gelişme, (Durum, Politikalar ve Uygulama) Sektör Raporu, DPT, Ankara, 1983.
- ERKAL, Mustafa E.** *Bölgelerarası Dengesizlikler ve Doğu Kalkınması*, İstanbul, 1978. (Doğu Kalkınması)
- ERKAL, Mustafa E.** *"Yöre Kalkınmasına Sosyolojik Bakış", Doğu Anadolu'nun (Sosyal, Kültürel ve İktisadi) Meseleleri Simpozyumu*, 13-15 Mayıs 1985, Tunceli, 1986, (Sosyolojik Bakış)
- ERKAL, Mustafa E.** *101 Soru - 101 Cevap Bölge Açısından Az Gelişmişlik*, İstanbul, 1990. (Az Gelişmişlik)
- ESİN, Arif.** *Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası*, İKV, İstanbul, 1988.
- GÖKÇEN, Ahmet.** *"Doğu Anadolu'nun Sanayileşmesi", Doğu Anadolu'nun (sosyal, kültürel ve iktisadi) Meseleleri Sempozyumu*, 13-15 Mayıs 1985, Tunceli, 1986. (Sanayileşme)
- GÖKÇEN, Ahmet.** *"Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Uygulanan Gelişme Politikaları", Kamu İş Hukuku ve İktisat Dergisi*, C. I. sayı 1, İstanbul, 1987. (KÖY)
- GÖRGÜN, Sevim.** *"Atatürk Dönemi Maliye Politikası" Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri*, İstanbul, 1977
- GÜNDAY, Metin.** *İdare Hukuku*, Ankara, 1992.

- HİÇ**, Mükerrrem. *Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye*, İstanbul, 1979. (Kapitalizm)
- HİÇ**, Mükerrrem. *Türkiye Ekonomisi'nin Analizi, Başlıca Ekonomik Göstergeler*, İstanbul, 1980. (Türkiye)
- İNAN**, Afet. *İzmir İktisat Kongresi*, Ankara, 1989. (İİK)
- İNAN**, Afet. *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyetinin Birinci Sanayi Planı 1933*, Ankara, 1972. (Devletçilik)
- İNAN**, Afet. *Türkiye Cumhuriyetinin İkinci Sanayi Planı 1936*, Ankara, 1989. (Sanayi)
- İSBİR**, Eyüp G. *Şehirleşme ve Meseleleri*, Ankara, 1991.
- İZGİ**, Recep. *Bölgesel Dengesizlik ve Sanayinin Yaygınlaştırılması*, DPT, Ankara, 1979
- KAHRAMAN**, Cüneyt. *Ülke Ekonomisinin İçinde Bölgesel Kalkınmanın Önemi (GAP Örneği)*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1992, s.23.
- KAPLAN**, Adnan. *1923'ten Günümüze Yatırım Politikaları ve Yatırımlar*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1989.
- KAZAZ**, Ayhan. *Türkiye'de Altyapı Yatırımlarının Yapısı ve Gelişimi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1990.
- KELEŞ**, Ruşen. *"Şehirleşme Politikamız ve Doğu Anadolu Bölgesi"*, Doğu Anadolu Kalkındırma Sorunları Semineri I, Ankara, 1967. (Şehirleşme)
- KELEŞ**, Ruşen. *Kentleşme Politikası*, Ankara, 1990. (Kentleşme)
- KEPENEK**, Yakup. *Türkiye Ekonomisi*, II. Baskı, Ankara, 1984,
- KEYDER**, Çağlar, **BİRTEK**, F. "Agriculture and the State An Inquiry into Agriculture Differentiation and Political Alliances, the Case of Turkey", Journal of Peasant Studies, Vol. 2, No: 4, 1975.
- KILIÇBAY**, Ahmet. *İktisadi Planlama*, İstanbul, 1990. (Planlama)

KILIÇBAY, Ahmet. *Değişen Dünyada Türk Ekonomisi*, İstanbul, 1993. (Türk)

KILIÇÖTE, Cavit. *"Doğu Anadolu'da Sanayileşme Seferberliği", Doğu Anadolu'nun (Sosyal, Kültürel ve İktisadi) Meseleleri Simpozyumu*, 13-15 Mayıs 1985, Tunceli, 1986.

KIRBAŞLI, Faik. *1920-1972 Döneminde Kalkınmada Öncelikli Yörelere İlişkin Hükümet Politikaları*, DPT, Ankara, 1973.

KUTBAY, Cemil. *Kalkınmada Öncelikli yöreler Raporu*, DPT, Ankara, 1992.

KUYUCUKLU, Nazif. *Türk İktisadi*, İstanbul, 1986. (Türk)

KUYUCUKLU, Nazif. *Üretim Güçleri ve Üretimin Dağılışı*, Cilt: I, İstanbul, 1977. (Üretim)

LUNBERG, G.A. *Sociology*, N.York, 1962.

MANİSALI, Erol. *Gelişme Ekonomisi*, İstanbul, 1978.

MADDİCK, H. *"Ekonomik ve Toplumsal Gelişmeye Yerel Yönetimin Katılımı"* (Çev. S. Büyükdavros) *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, Haziran 1973.

MİNİBAŞ, Türkel. *Az gelişmiş Ülkelerde Kalkınmanın Finansman Politikaları ve Türkiye*, İstanbul, 1989

MAZLUM, Mustafa. **YÜCEL**, İlhan. **TEKEOĞLU**, Muammer. *Özel Kesim Yatırım İmkanları ve Yatırım Kararlarında Teşviklerin Etkinliği*, TOBB, Ankara, 1990.

ÖKÇÜN, Gündüz. *Osmanlı Sanayii, 1913-1915 Yılları Arasında Sanayii İstatistik*, Ankara, 1970.

ÖZER, Ahmet. *Doğu Anadolu'da Aşiret Düzeni*, İstanbul, 1990.

ÖZGÜVEN, Ali. *Az Gelişmiş Ekonomilerin Sanayileşme İmkanları*, (Basılmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1967.

PAMUK, Şevket. *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi*, Ankara, 1984. (Osmanlı)

PAMUK, Şevket. *Osmanlı - Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914*, İstanbul, 1990. (Tarih)

- PAYASLIOĞLU, Arif.** *Merkezi idarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme*, TODAİE ve DPT, Ankara, 1966.
- PERROUX, F.** *L' Economie du XX'eme Siecle*, P.U.F. Paris, 1964.
- POLATKAN, Tanju.** *Bölgesel Gelişme Politikası*, DPT, Ankara, 1968.
- SARÇ, Ö. Celal.** *Türkiye Ekonomisinin Genel Esasları*, İstanbul, 1944.
- SAĞLAM, Dündar.** *Türkiye Ekonomisi, Yapısı ve Temel Sorunları*, Ankara, 1977.
- SARICA, İsmail.** *Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları Hakkında Bir Çalışma*, DPT, Ankara, 1981. (Merkezi İdare)
- SARICA, İsmail.** *Kalkınmada Öncelikli Yörelerle İlgili Temel Konular*, DPT, Ankara, 1991. (KÖY)
- SAVAŞ, Vural.** *Kalkınma Ekonomisi*, İstanbul, 1974.
- SERİN, Necdet.** *Türkiye'nin Sanayileşmesi*, Ankara, 1963.
- SİNDEL, Bahar.** *Amerika Birleşik Devletlerinde Eyaletlerin kalkınması ve Yatırımlar İçin Kullanılan Teşvik Araçları*, DPT, Ankara, 1991.
- SÖĞÜTLÜOĞLU, Burhan.** *Bölgesel Kalkınma ve GAP Örneği*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul, 1993.
- SÖNMEZ, Tarık.** *"Teşvik Tedbirleri", Doğu Anadolu Kalkınması ve Sivas'ın Konumu*, 3-4 Kasım 1990, Sivas, 1990.
- STILWELL, Frank J.B.** *Bölgesel İktisat Politikası*, (Çev. Sevgi Güran), İstanbul, 1980.
- ŞAHİN, Hüseyin.** *Türkiye Ekonomisi Gelişimi ve Bugünkü Durumu*, Bursa, 1993.
- ŞANLI, Cemal.** *Bölgelerarası Dengesizliğe İktisadi Gelişme Teorileri Açısından Bir Yaklaşım*, (Basılmamış Doçentlik Tezi), İstanbul, 1978.
- TABAKOĞLU, Ahmet.** *Türk İktisat Tarihi*, İstanbul, 1986.

- TAŞDELEN, H. Musa.** *Bölgesel gelişme ve Şehirleşme İlişkileri*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul, 1984.
- TEKELİ, İlhan.** "Osmanlı İmparatorluğunda Mekan Organizasyonundaki Değişmeler ve Türkiye Cumhuriyetinin Bölgesel Politikası", *Belgelerle Türk Tarihi Dergisi*, İstanbul, Sayı: 45, Haziran 1971. (*Osmanlı*)
- TEKELİ, İlhan.** *Bölge Planlama Üzerine*, İstanbul, 1972. (*Bölge*)
- TEKELİ, İlhan.** "Regional Planning in Turkey, and Regional Policy in the First Five Year Development Plan," *Planning in Turkey*, Ankara, 1967. (*Regional*)
- TEZEL, Yahya S.** *Cumhuriyet Dönemi İktisadi Tarih (1923-50)*, Ankara, 1982.
- TOKGÖZ, Erdinç.** *Sanayileşmede Bölgesel Dengesizlikler ve Türkiye*, Ankara, 1976.
- TOPRAK, Zafer.** *Türkiye'de Milli İktisat (1908-1918)*, Ankara, 1982.
- TUNA, Yusuf.** *Sanayileşme Stratejileri ve Türkiye*, İstanbul, 1990.
- TUNA, Yusuf.** *Tarımda Verimlilik Artışının Ekonomik Sonuçları: Türkiye İle İlgili bir Değerlendirme*, Ankara, 1993.
- TUNCER, Yalçın.** *Bölgelerarası Benzeşme ve Türkiye (1963-1973)*, Ankara, 1978.
- TÜRKDOĞAN, Orhan.** Doğu Anadolu'da Sağlık-Hastalık Sistemimizin Toplumsal Araştırması, Erzurum, 1971. (*Sağlık*)
- TÜRKDOĞAN, Orhan.** "Doğu Anadolu'nun Sosyal Yapısı", *Doğu Anadolu'nun (Sosyal, Kültürel ve İktisadi) Meseleleri Simpozyumu*, 13-15 Mayıs 1985, Tunceli, 1986. (*Sosyal Yapı*)
- UĞUR, Talat.** "Bölgesel Kalkınma İçin Örnek Bir Çalışma TVA", *Planlama dergisi*, Sayı:21, Mart 1987.
- ÜLKEN, Yüksel.** *Fiyat Teorisi-Mal Piyasası*, C: I, İstanbul, 1982.
- YALÇIN, Bestami.** *1920-91 Hükümet Programları ve Türkiye Ekonomisine Etkileri*, İstanbul, 1992.

YALÇINTAŞ, Nevzat. *Türkiye'nin Sosyal Būnyesi*, İstanbul 1972.

YAŞA, Memduh. *İktisadi Meselelerimiz*, İstanbul, 1966.

YAVUZ, Fehmi. "Cumhuriyet Türkiyesinde Şehir ve Köy" İktisadi Kalkınmanın Sosyal Meseleleri Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul, 1964.

YAVUZ, Fehmi. KELEŞ, Ruşen. GERAY, Cevat. *Şehircilik-Sorunlar-Uygulama ve Politika*, Ankara, 1978.

ZAİM, Sabahattin. "Türkiye'de Bölge Planlama Tatbikatı", Türkiye'de İktisadi Gelişme Meseleleri, C. I. İstanbul, 1971.

BAŞBAKANLIK, *Gelişen Türkiye, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)*, Ankara, 1988

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER ARAŞTIRMA GRUBU RAPORU: *Yerinden Yönetim ve Kalkınma* (Çev. S. Yalçındağ, N. Ulusoy), TODAİE, Ankara, 1967.

DİE, *Türkiye'de Ekonomik ve Toplumsal Gelişmenin 50. Yılı*, Ankara, 1973. (Toplumsal)

DİE, *1987 Hanehalkı Gelir ve Tüketim Harcamaları Anketi Sonuçları*, Ankara, 1990.

DİE, *İl ve Bölge İstatistikleri 1993*, Ankara, 1993.

DPT, *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-67*, Ankara, Ocak 1963.

DPT, *Bölgesel Gelişme ve Yerleşme OİK Raporu*, Ankara, 1966.

DPT, *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*, Ankara, 1967.

DPT, *1970 Yılına Girerken Bölgelere Bakış, SPD Çalışmaları*, C.II, Ankara, 1970.

DPT, *1970 Yılı Plan Programı*, Ankara, 1970,

DPT, *Yeni Strateji ve Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl 1973-1977*, Ankara, 1973.

DPT, *1973 Gelir Dağılımı Araştırması*, Ankara, 1976.

DPT, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*, Ankara, 1979.

- DPT, Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi*, Cilt. 1, Ankara, 1982.
- DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*, Ankara, 23 Temmuz 1984.
- DPT, Bölgesel Gelişme*, V BYKP Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1984.
- DPT, Yatırımları Teşvik Politikaları*, Ankara, 1989.
- DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994*, Ankara, 1989.
- DPT, Türkiye'de Bölgesel Planlama Çalışmaları*, Ankara, Nisan 1991.
- DPT, VI.BYKP, 1994 Yılı Program Destekleme Çalışmaları, (Ekonomik ve Sosyal Sektörler Gelişmeleri)*, Ankara, 1993.
- DPT, İller İtibariyle Çeşitli Göstergeler*, Ankara, Haziran 1993.
- DPT, 1994 Yılı İcra Planı*, Ankara, Ocak 1994,
- DPT, 1995 Yılı Geçiş Programı Destek Çalışmaları, Ekonomik ve Sosyal Sektördeki Gelişmeler*, Ankara, Ekim 1994,
- FAO, Pre-Investmen Surveys of Antalya Region: Turkey*, Cilt 4, Special papers, Roma, 1966.
- İMAR ve İSKAN BAKANLIĞI, Doğu Anadolu Bölgesi, Bölge Gelişmesi, Şehirleşme ve Yerleşme Düzeni*, Ankara, 1970.
- İZMİR SANAYİ ODASI, Polarize Bölge Seçimi ve Aranılan Şartlar*, İTO, İzmir, 1966.
- İBRAHİM ŞİMŞEK YAYINLARI, ÖSS-ÖYS Sonuçlarının İllere Göre ve Yıllara Göre Analizi*, İstanbul, 1992.
- OECD, Regional Planning in Turkey: The Marmara Pilot Project*, Paris, 1962.
- TOBB, Kalkınmada Öncelikli Yöreler ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model*, Ankara, 1989. (Model)
- TOBB, Kalkınmada Öncelikli Yöreler (Temel Sorun ve Öneriler)*, Ankara, 1994. (KÖY)
- TOBB, Genişletilmiş Doğu Anadolu Bölgesi: Ekonomik Rapor*, Elazığ, 24 Ekim 1988, Ankara. (Doğu Anadolu Bölgesi)