

BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI VE UYGULAMALARI

A. Ali KARACA*

Özet

Dünya ölçeğinde; bazı ülkeler ve bölgeler gelişmiş bazıları ise az gelişmiştir. Gelişmiş ülkelerin de kendi içinde gelişmemiş ve gelişmiş bölgeleri olduğu gibi benzer durum gelişmemiş ülkelerde de söz konusudur. Bölgeler arasındaki farklılığı ortadan kaldırmak için gelişmiş ve gelişmemiş ülkeler, bazı politikalar (tedbirler) uygulanmaktadır.

Bu hedeflerin amacı sadece maddi anlamda görülmemelidir, aynı zamanda sosyal, kültürel yönü de dikkate alınmalıdır. Bu nedenlerle tedbirler (politika) alınmakta (bölgesel eşitsizliği gidermek için) ve uygulanmaktadır. Bu makalenin amacı bölgesel politikaların nasıl olması, nasıl uygulanması ve hedeflerin gerçekleşmesi konusunda katkı sağlamaktadır.

Politika sözcüğü belli hedefleri ve çabaları içermektedir. Hedeflere ulaşmak için belli araçların olması gerekmektedir. Bu politikalar;

- Ekonomik Düzen
- Ekonomik Yapı
- Ekonomik Süreç
- Planlı ve Bilinçli Yönetim
- Ekonomik Yönlendirme
- Ekonomik Kontrol

Özet olarak,

1. Düzen Politikası
2. Süreç Politikası
3. Altyapı Politikasıdır.

*Prof. Dr., İstanbul Aydın Üniversitesi İktisadi İdari Bilimleri Fakültesi.

Anahtar kelimeler:

1. Bölgesel Politikaların Hedefleri
 - Düzene yönelik hedefler
 - Probleme Yönelik Hedefler
 - Ekonomik olan Hedefler
 - Ekonomik olmayan Hedefler
 - Koordine edilen Hedefler
 - Koordine Edilemeyen Hedefler
2. Bölgesel Politikanın Koordinasyonu
 - Mükemmel Koordinasyon
 - Mükemmel olmayan Koordinasyon
3. Bölgesel Politikanın Amaçları
 - Emredici Bölgesel Politikalar
 - Bilgilendirici Bölgesel Politikalar
 - Yönlendirici Bölgesel Politikalar
- 3.1 Altyapı Politikası
 - Maddi Altyapı
 - Kurumsal Altyapı
 - Personel Altyapı
- 3.2 Yerleşim Yeri Politikası
- 3.3 Bölgesel Kalkınma Planları
4. Tedbirlerin Kontrolü

Abstract

In the global scope, there exist some countries and regions which are developed and which are less developed. Moreover within developed countries, there are also underdeveloped regions and vice versa is valid for underdeveloped countries. Hence, countries implement some policies and precautions to reduce the difference ,mentioned above, between regions.

The objective of this practices is not only for economical reasons, but should also cover social, and cultural aspects. For preventing regional inequality, political precautions are taken and implemented. The aim of this article is to contribute to nature of regional policies, their applications and actualizing the objectives.

The word "Policy" incorporates certain objectives and attempts. In order to fulfill these objectives, certain tools are necessary. These policies are,

- Economic System
- Economic Structure
- Economic Process
- Planned and Conscious Management
- Economical Guide
- Economic Control

In brief,

- * System Policy
- * Process Policy
- * Infrastructure Policy

Keywords

1. Objectives of regional policy ;
 - System focused objectives
 - Problem focused objectives
 - Economic objectives
 - Non-economic objectives
 - Objectives that can be coordinated
 - Objectives that cannot be coordinated
2. Coordination among regional policies
 - Perfect coordination
 - Imperfect coordination
3. Tools of regional policies
 - Mandatory Regional Policies
 - Informative Regional Policies
 - Guiding Regional Policies
 - 3.1 Infrastructure Policies
 - Monetary Infrastructure
 - Institutional Infrastructure
 - Personnel Infrastructure
 - 3.2 Location Policies
 - 3.3 Regional Development Plans
4. Control of the precautions

1. Bölgesel politikanın esasları

Politika sözcüğü, belli hedefleri ve çabaları içermekte ve bu hedeflere ulaşmak için belli araçlarla gayret sarf etme sanatını ifade etmektedir. Diğer bir tanım da belli amaçlara ulaşmak için uygun araçların seçimi ve kullanımına ağırlık vermektir. Genel olarak politika, ekonomik düzen, ekonomik yapı ve ekonomik sürecin amaca uygun, bilinçli ve planlı etkilenmesi, yönlendirilmesi ve kontrolüne yönelik tüm uğraş ve önlemler şeklinde tanımlanmaktadır.

Devletin ekonomi politikasının bir parçası olan bölgesel politika, ulusal ekonomi politikasını tamamlayan ve bilinçli olarak alana etki edecek bütün çabalar ve tedbirler olarak anlaşılmaktadır. Düzen (kurumsal düzenleme) politikası, süreç politikası tedbirleri ve özellikle alt yapı politikası bölgesel politikanın alanını oluşturmaktadır (Christaller, 1933: 21).

Alansal farklı ekonomik yapıdan dolayı alansal farklı ekonomik süreçler ortaya çıkmaktadır. Alanlarda farklı ekonomik süreçleri; ekonomi politikası ile yönlendirmek mümkündür. Rekabet politikası ile bölgesel fiyat farklılıklarını, finansman ve dış ticaret politikası ile bölgeler içi ve dışı mübadele ilişkisini ve bölgesel politika ile ekonomik kalkınmanın bölgesel dengesizliğini etkilemek imkânı vardır (Christaller, 1933: 26). Bölgesel farklı ekonomik yapı ve ekonomik süreç, devlet yöneticilerinin (yetkili merciler) tarafsız olarak alansal ekonomi politikası oluşturmasını engellemektedir. Tam tersine ekonomi politikasının uygulanması için bölgesel farklılık gerekmektedir. Genel ekonomi politikasının alansal boyutu, bölgesel ekonomi politikası veya bölgesel politika olarak tanımlanmaktadır.

Bölgesel politika, istenilen hedeflere uygunluk açısından birbirlerinden bağımsız olmaksızın çeşitli şekillerde tasnif edilir:

- Genel ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik tedbirleri içeren bölgesel ekonomi politikası;
- Bölgeselleştirilmiş ekonomi politikası veya toplumsal politik hedeflere yönelik alan düzeni politikası olarak adlandırılan sosyo-ekonomik politika;
- Geniş kapsamlı bölgesel politikaya dayanmayan, Pragmatik problemlerin doğrudan çözümüne yönelik üst tedbirleri içeren bölgeyi hedefleyen ekonomi politikası;
- Hukukun teminatı altına alınmış, bölgenin bağımsız ekonomi politikası.

Bölgesel politikanın içeriğine göre tanımı tatmin edici olmamaktadır. Politika ile uygulama birbirlerinden ayıramayacağı için aşağıdaki genel ve hepsini içine alan tanım öngörülmüştür. Bölgesel (yapı politikasından) politikadan; faktörlerin optimal dağılımını sağlayan, ekonomik yapıyı düzenleyen, etkileyen veya doğrudan belirleyen gayretler, davranışlar ve tedbirler anlaşılmaktadır.

1. 1. Bölgesel politikanın hedefleri

Alan düzenleme politikasının hedefi, insanla alan arasında yığılmayı yönlendirmek suretiyle optimuma ulaşmaktır. Alan düzenleme politikası belli problemlere göre yapılmaktadır. Problemi esas almayan alan düzenleme politikasının etkili olması mümkün değildir. Alan düzenlemesi ve bölgesel politika hedeflerini; yatay olarak politik karar alanlarına göre ekonomik ve ekonomik olmayan ve dikey olarak da, bölgesel politika yönlendiricilerinin yetki alanlarına göre koordine edilen ve koordine edilmeyen hedefler olarak aşağıdaki gibi tasnif etmek mümkündür.

Düzene yönelik hedefler: Devletin karar organları; (yönetenler) bölgesel politika kararlarını, belli hedeflerin seçimini ön plana alarak yapmak zorundadır. Bölgesel politika ile alan politikasının konuları ortaktır. Ancak, özellikle hedeflerinde farklılıklar vardır. Alan politikasının hedefi, konsantrasyon sürecini yönlendirmek suretiyle merkezlerin, insan ve alan düzenlenmesinde optimuma ulaşmasını sağlamaktır. Açık olarak belirlenen bu hedefler arasındaki farkı şu şekilde açıklamak mümkündür: Bölgesel politika belli problemleri (örneğin A dan B ye bir yol yapımı) konu edinir, buna karşılıklı alan düzenlemesi politikası düzen politikasını esas alır (tarım arazisinin korunması gibi). Bölgesel politika tedbirleri kılavuz (yol gösterici) olmadan yetersizdir, alan düzeni politikası tedbirleri de probleme yönelik olmadan etkisizdir (Andrews, 1953: 75). İki hedef arasındaki fark, hedeflerin fonksiyonları dikkate alındığında ortaya çıkmaktadır. Düzene yönelik hedeflerin içeriği geniş tutulmakta ve hedefler zinciri, alan düzenlemesi kanununa bağlanmaktadır.

Problemlere yönelik hedefler demeti ise bir kanuna dayandırılmamış, pragmatik ve pratiğe yönelik, genel planlara konulmamış, esnek ve elastik faaliyetlerin tasarrufudur. Bu hedefler önemli ölçüde spesiftir, özellik arz eder, açıktır ve işleme tabi tutulabilir. Amaca yönelik eylemlerin ve tedbirlerin başarı şanslarının değerlendirilmesi olanağını vermektedir (kontrol fonksiyon). Dar tutulan hedeflerde çıkarların dengelenmesi önem

taşımaktadır. Problemlere yönelik hedeflerin fonksiyonlarını yerine getirmesi zordur. Fakat hedef özeti ne kadar dar ise daha az sayıda farklı çıkardaki bireyleri bir arada toplamak mümkündür (Andrews: 1953: 76).

En önemli ekonomik olmayan hedefler, karar sürecinde kısıtlama olarak oluşan barış, özgürlük ve güvenlik yanında eşitlik hedefidir. Bu hedefler, genelde yasalarda veya anayasalarda belirtilen ve güvence altına alınan tüm ülke düzeyinde ve bölgeler arasında hayat şartlarının eşitlenmesi şeklinde belirtilmiştir. Bölüşüm politikası hedeflerini de içeren bölgesel politika tedbirlerinde, ölçü olarak genelde fert başına düşen reel milli gelir esas alınmaktadır. Bölgelerarası hayat seviyesi farkı tamamen giderilmeli, azaltılmalı veya fark artırılmamalıdır şeklinde yorumlanmaktadır. Bu hedefler; genelde kalkınma planları faaliyet programlarında açık olarak görülmektedir.

Ekonomik Hedefler: En önemli ekonomik hedef istikrar hedefi yanında büyüme hedefidir. Mümkün olduğu kadar yüksek hayat standardına ulaşmak için milli gelirin maksimize edilmesine gayret edilmektedir. Gelişen ve değişen ekonomilerde, veri alınan tasarruf ve yatırım meylinde bütün ülkede reel gelirin büyüme hızını en yüksek düzeye çıkarmak amaçlanmaktadır. Bu hedeflerin alt hedefleri marjinal şartlardan ortaya çıkan işleyen bir rekabet ve fiyat mekanizması ile dışsal maliyetlerin içselleştirilmesi olarak kabul edilmektedir.

Bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde aktif ve pasif iyileştirme tasarımları kullanılmaktadır. Aktif iyileştirmede; sağlıklı büyüme olarak tanımlanan, ekonomik olarak zayıf bölgenin gelişmesi için ilave faaliyetlerin endüstri yerleşim yeri politikası ile buraya kazandırılması yanında; alt yapı politikası ile bölgesel yerleşim yeri şartlarını iyileştirerek teşvik edilmesi esas alınmaktadır. Pasif iyileştirmeden, bölgeyi terk etmek suretiyle sağlıklı daralma anlaşılmaktadır. Problemler bölgeden faktörler göç etmekte (emek gibi), ekonomiyi taşıyıcılar azalmakta ve geriye kalanların fert başına gelirleri yükselmektedir. Pasif iyileştirme ile ekonomik problemleri kısa dönemde çözmek mümkündür ancak problemleri uzun dönemde daha da artırma olasılığı yüksektir. Bu nedenle politik uygulamada genelde karma taslak tercih edilir.

Bölgesel politikanın çok sayıda bağımsız kurumları (yetkilileri) ile ortaya çıkan koordinasyon problemlerinden iki farklı ideal hedef sistemi oluşmaktadır (Boudeville, 1957: 122).

Koordine edilen hedefler: Bir çatı altında ve bir bütün olarak genel ekonomik açıdan ele alınan hedef sistemidir. Koordine edilen bölgesel politikanın amacı, bölgedeki faktörlerin etkin kullanımını sağlamaktır. Böylece genel ekonomik optimuma ulaşmaya gayret edilmektedir.

Koordine edilmeyen hedefler: Sadece her bölgenin özel durumunu dikkate alan hedef sistemleri olarak tanımlanır. Hedeflerin dikey ayırımı dikkate alındığında, farklı hedef özeti ortaya çıkmaktadır. Koordine edilmeyen bölgesel politika ile faktörlerin etkin kullanımına her bölgede ayrı ayrı gayret edilmek suretiyle bölge içi faktörlerin uygun ve etkin kullanımı sağlanır ve iyi bölgelerle arasındaki gelişmişlik seviyesi farkının eşitlenmesine gayret edilir.

Hedef Çatışması: Kanunlarla düzenlenen bölgesel kalkınmaya yönelik planlar ve faaliyet programları, bağlayıcı ve uygulanabilir tedbirlerle teminat altına alınmadığı müddetçe hayali istekler olarak kalmaktadır. Rasyonel bir bölgesel politika, hedef paketinin öncelik sırasına göre düzenlemeyi, sağlamlığını kontrol etmeyi ve hedef çatışmalarını araştırmayı gerektirmektedir. Öncelikler listesini, konu, alan ve zaman açısından her durumda yapmak gerekmektedir. Çünkü bu listede tasarlanan hedeflerin gerçekleştirilmesi için eldeki mevcut finansman kaynakları sınırlıdır. Hedefler sisteminde; devamlılık ve sağlamlılığın sağlanmasında kararlılık ve çelişkisizlik önem taşımaktadır. Hedefler sistemi ne kadar karmaşık ve geniş formüle edilirse, çelişkileri ortaya çıkarmak da o kadar kolay olmaktadır (Brösse, 1982: 13).

Probleme ve düzene yönelik hedefler arasında alternatif hedefler gösterilmediği takdirde hedef çatışması ortaya çıkmamaktadır. Bu hedefler birbirlerinden uygulama, netleştirme ve spesifikleştirme açısından önemli olarak ayrılmaktadır. Problemlere yönelik hedefler arasında sürekli ihtilaf vardır. Mevcut finansman kaynakları sınırlı olduğundan A ve B arasında bir yol yapımı, C ve D arasında diğer bir yol yapımı ile rekabet halindedir.

Kanunla düzenlenen hedefler arasında da hedef çatışmaları ortaya çıkmaktadır. Pasif alanlarda, pasif iyileştirme yerine yapısal iyileştirilmeye gayret edilirse, (fakat aktif alanların daha da geliştirilmesi zorunlu olduğundan) iş gücünün problemlili bölgede daha az üretken sektörlerde tutulmasına neden olmakta ve bu da genel ekonomik büyümeden vazgeçme anlamına gelmektedir. Bu örnek özellikle ekonomik ve ekonomik olmayan hedefler arasında ihtilaf çıkmasına işaret etmektedir. İhtilafın olup olmamasını, bölgede verimlilik ölçümü ile yaklaşık olarak hesap etmek mümkündür.

1.2. Bölgesel Politikanın Organizasyonu ve Koordinasyonu

Bölgesel politika, bir dizi özel ve resmi kurumlar ve kuruluşlar tarafından yapılmaktadır. Optimal bir faktör dağılımına (allokasyon) ulaşmak için bölgesel politikanın sorumluları faaliyetlerini koordine etmek zorundadır. Bölgesel politikanın resmi sorumluları, bölgesel politika faaliyetlerine göre gruplandırılırlar. AB anlaşmasının ön sözünde "her bir bölge içinde geri kalmışlığı ve daha az uygun olan bölgenin geri kalmışlığını azaltmaya üye ülkeler gayret ederler" denilmektedir (Egner, 1970: 21). Gerçi Roma Antlaşmasına göre, bölgesel politika her ülkenin milli politikalarının öncelikli bir parçası olarak kalmakta, fakat ortak fonlar ve kurumlar ile alansal önem taşıyan etkiler yaratmaktadır (yatırım bankası ve tarım fonu gibi). AB organları üye ülkelerin bölgesel politikalarına örnek fikirlerle ve projelerle doğrudan katkıda bulunur. Ulusal politikanın hedeflerini ve bölgesel politika araçlarını tartışmak için yayınlar yaparlar. Amaç, kademeli olarak farklı bölgesel yardımların koordine edilmesini sağlamaktır. Komisyon, rekabeti önleyen yerleşme yerinden doğan avantajları karşılıklı teşvik indirimleri ile ortadan kaldırmayı amaçlamıştır (Egner, 1964: 70).

Bölgesel politikanın kurumları çok çeşitlidir ve sorumluluk alanları da farklıdır. Ekonomi Bakanlığı; bölge planlamasından, Maliye Bakanlığı finansmandan, İçişleri Bakanlığı düzen politikasından, Ulaştırma Bakanlığı alt yapı politikasından, Çalışma ve Sosyal Güvelik Bakanlığı iş ve iş gücü temini ile işçi sağlığı ve sosyal güvenliğinden sorumludur. Belediyeler, kamu yönetiminin en önemli kurumu ve bölgesel politikanın esas sorumlusu olarak bölgesel faaliyet programlarının uygulanması ve hazırlanmasında etkili olduğu gibi genel ekonomik hedeflerden çok, yerel özel çıkarları dikkate alırlar. Bölgesel politikada görevler, yetki piramidi bazında dağıtıldığından, genel ekonomiye yönelik hedeflerin koordinasyon zorunluluğu artmaktadır (Frey, 1970: 154).

Yönetim faaliyetlerinin koordine edilmesi için, bölgesel politika kurumlarının alansal önem taşıyan kararlarında içerik, zaman ve alansal açıdan anlaşmaları gerekmektedir. Bölgesel politika, hedeflerin amaca ulaşma derecesi dikkate alınarak yapılmaktadır. Maliyetler ihmal edildiği varsayımı altında koordinasyonun faydası yararlananlar açısından; **mükemmel ve mükemmel olmayan** koordinasyon olarak ikiye ayrılmaktadır (Frommhold, 1970: 218).

Mükemmel Koordinasyon: Bütün bölgesel politika kararlarının tamamen oy birliği ile alınması sistemine yönelik olanlar; mükemmel koordinasyon olarak tanımlanır. Tamamlayıcı ve rakip bağımsızlık durumunda, bölgesel politika kurumlarının hedefleri ve çevre şartları konusunda benzer enformasyon seviyesi mevcut olması halinde

mükemmel koordinasyon söz konusudur. Mükemmel koordinasyonun bölgesel politika kurumlarının hedeflerinde uygulanması zorunludur (Frommhold, 1970: 219).

Mükemmel olmayan koordinasyon: Bütün bölgesel politik kararların oy birliği olmadan, koordine edilmeyen hedefler sistemine yönelik olanlar mükemmel olmayan koordinasyondur. Rakip bağımsızlık durumunda değerler ve hedefler sisteminin homojenleştirilmesi mümkün olmadığı hallerde mükemmel olmayan koordinasyon tedbirlerinin uygulanması gerekmektedir. Fakat tamamlayıcı bağımsız değişkenler ile ona uygun hedef fonksiyonlarında, çevre şartları ile ilgili aynı düzeyde enformasyon mevcut değilse ve alınan tedbirlerin bir bütün olarak değerlendirilmesi imkanı yoksa mükemmel olmayan koordinasyon tedbirleri gereklidir (Frommhold, 1970: 219).

Bölgesel politika karar organları, mevcut karar parametrelerinde bir dizi karar alternatiflerinden hedefine en çok uygun olanı tercih ederler. Çeşitli bölgesel politika kurumlarının koordinasyonu, faaliyetlerin birbirlerine çok bağımlı olması halinde sadece hedef ve/veya tedbirler dikkate alınarak yapılır.

Koordinasyon süreci: Bölgesel politikanın çeşitli organları ilk önce hedeflerin koordinasyonuna gayret etmelidir. Koordinasyon yatay, dikey ve kaynak düzeyinde yapılmaktadır. Bölgesel politikanın işlevselliği ekonomik problem alanları ile idari yetki alanları arasındaki sapmadan etkilenmektedir. Bu durum ekonomik büyüme ile birlikte artmaktadır (Hirschman, 1965: 199). Ekonomik alanın değişmesi sırasında politik-idari alan değişmemektedir.. Bundan dolayı komşu iller, belediyeler ve yerel yönetimler arasında yatay koordinasyona gitmek zorunludur. Yerel yönetimler ve bölgeler arasındaki gönüllü koordinasyon, sözleşmelerle yapılabilmektedir. Belediyeler arası koordinasyon için yerel planlama birlikleri ve dernekleri hizmet vermektedir. Bazı hallerde mükemmel bir koordinasyon üst yönetim tarafından zorunlu tutulmaktadır.

Bütün bölgesel politika karar organları devletin üst yönetiminden yerel yönetimin en alt birimine kadar piramit şeklinde uzanmaktadır. Bu durumlarda bölgesel politika hedefleri ve tedbirlerinin koordinasyonunu dikey olarak da yapmak gerekmektedir.

Devlet-belediye ve yerel yönetimler arasında, bölgesel politikanın esası oluşturularak; kanun haline getirilir. Rakip bağımlılık durumunda, her bir yetkili kurum arasında dikey hedeflerin onaylanması kısmi düzenleme ile yapılmaktadır. Yetki piramidinde her bir alt basamaktaki yetkili üst mercilerin hedeflerini zorunlu veya gönüllü olarak kabul eder (Isard, 1960: 79-83).

Mükemmel bir koordinasyon en kolay bir biçimde bir organizasyon içinde oluşturulabilir (devlet-belediye-yerel yönetim). Fakat bölgesel politika kaynak tahsisine göre yapıldığından, finansman kaynakları zamana ve yere göre her düzeyde koordine edilmeden uygulanmaktadır (Isard, 1960: 56). Gerçi bölgesel ekonomi politikası için bakanlıklar arası komisyonlar, devletin tedbirlerini yönetim tekniği açısından koordine ederler. Ancak alana yönelik bütün faaliyetleri içermez; bütün alanla ilgili programların koordinasyonu genelde hükümet adına bakanlıklar arası bölgesel kalkınma komisyonu tarafından yapılmaktadır. Fakat bu komisyonda farklı çıkar gurupları temsil edildiğinden ve kararlarını çıkarları etkilediğinden, organizasyonun uygulanabilir ana hedefleri altında kısmi hedeflerin seçiminde kaynak ayrılması sorunu kurumlar arasında anlaşmazlıklar yaratabilir. Anılan komisyonlarda hedefler tartışılarak, uzlaşma sağlamak gerekmektedir.

2. Bölgesel Politikanın Araçları

Bölgesel politika enstrüman değişkenleri, bölgesel politika karar organlarını etkileyebilen bir çok büyüklükleri içermektedir. Bu etkileme bilinçli olarak yapılmakta ve adı geçen alansal düzen ve bölgesel politika hedeflerinin gerçekleşmesi açısından tercih edilmektedir. Enstrüman değişkenleri böylece karar parametrelerinin tam tersine karara bağımlı büyüklüklerdir.

Bölgesel politika olanak alanlarının belli kriterlere göre tasnifi, doğru veya yanlış yerine maksada uygun veya uygun değil şeklindedir. E. Egner, tasnif (sıralama) kriteri olarak enstrümanların piyasaya uygunluğu sistemini seçmiştir (1970: 84). Buna göre fiyatlarla piyasanın kendi kendini yönlendirmesi ortadan kaldırmamalıdır. Uygun olmayan ise fiyat mekanizması yerine planlı ekonomi çözümünü ikame etmektir. Egner'e göre emredici, bilgilendirici ve yönlendirici bölgesel politika tedbirleri arasında farklar bulunmaktadır (1964: 156-164). Bu tipler merkezden yönetilen, liberal ve müdahaleci sistemler olarak tasnif edilmektedir. Buna göre:

a) Emredici Bölgesel Politika: Emredici bölgesel politika, bölgesel ekonomik yapının tümünden planlanması ve kamu otoriteleri tarafından kuruluş yerinin tespit edilmesi ile kendini göstermektedir. **Bu politikanın amacı:**

- Kullanılmayan kaynakları kullanmak;
- Yeni endüstri tesisleri kurmak;
- Ulaşım ağını oluşturmak suretiyle geri kalmış yöreleri kalkındırmaktır.

Burada pozitif teşviklerden ve negatif yasaklardan yararlanılmaktadır. Yasaklar, yerleşim yeri seçimi (yönlendirme) ve alan düzenleme yasalarının çıkarılması, yasak bölge ilan etme ve işletme kurma veya yer değiştirme için ruhsat alma izni zorunluluğunun uygulanmasını içermektedir. Teşvikleri ise, işletmelerin yeni yerleşim yerinin serbest seçimi ile yer değiştirme izninin verilmesi ve birçok yıla yayılan yıllık planlarda ekonominin kapsamlı bir şekilde planlanması ve yönlendirilmesi oluşturmaktadır. Yasakların ve teşviklerin esnek olmayışı nedeniyle genelde daha esnek olan lisans verilmesi uygulaması tercih edilmektedir.

b) Bilgilendirici bölgesel politika: Bilgilendirici bölgesel politika yukarıdaki politikanın tam tersi bir yapıya sahiptir. Yerleşim yeri yönlendirme tedbirleri yerine işleyen bir rekabetin teşviki ve korunmasını esas alan genel ekonomi politikası tedbirleri önem taşımaktadır. Enformasyonlar yoluyla piyasa şeffaflığının artırılması ve resmi kuruluşların iş gücü rezervi, kullanılmayan hammadde ve enerji kaynakları ile mevcut endüstri kuruluşları hakkında ilgililere bilgi dağıtılması bölgesel politikanın tamamlayıcı görevi olarak kabul edilir. Bu tasarım yörenin ekonomik yapısının değişmesine çok az katkıda bulunduğundan, tamamlayıcı nitelikte ek tedbirlerin alınması gerekli olmaktadır.

c) Yönlendirici bölgesel politika: Alan ve bölge politikası hedeflerine yönelik yönlendirici bölgesel politika için doğrudan ve dolaylı tedbirler kullanılmaktadır.

Dolaylı tedbirler:

- Enformasyon Politikası: Yapısal değişmeye kolayca uyum sağlamak için enformasyon seviyesinin genel olarak iyileştirilmesi yanında işçi ve işverenlere ekonomik, işletmecilik ve teknik gelişmelerle ilgili bilgi edinme imkanı vermek ve belli hedefe yönelik bireysel enformasyonları dikkate alan bölge istatistiği ile bölgesel tahminler yapmak;
- İşgücü Piyasası Politikası: İstihdamı teşvik yasası çerçevesinde planlanan, yeniden eğitim, mesleki eğitim ve eğitim yardımları ile mesleki kalifikasyon ve iş gücünün mesleki mobilitesini teşvik etmek;
- Yönetim Politikası: Belli bölgelerde kamu taahhütlerinin ve harcamalarının yönlendirilmesi ile kamu tesislerinin kurulmasını teşvik etmek (örneğin kışla, yüksek okul devlet kurumlarının tesisi vb.)
- Altyapı Politikası: Maddi, maddi olmayan (personel veya yetişkin insan gücü) ve kurumsal alt yapı alanında kamu yatırımları ile altyapı yatırımlarının alan farklılaştran etkilerini bölgesel politika hedeflerinin gerçekleşmesinde kullanmak.

Doğrudan tedbirler:

- Kredi Temini: Uygun faizli kamu kredilerinin tahsisi ile yatırımcıları belli bölgelerde teşvik etmek;
- Kapital Yardımı: Bir defaya mahsus sübvansiyon ödemeleri veya kamu kurumları tarafından işletme hisselerinin alınması ile teşvik edilmek istenen bölgede girişimcilerin öz sermayesinin artırılması;
- Maddi Hizmet: Hazırlanmış endüstri alanların ve yapılmış endüstri tesislerin devlet tarafından kiraya verilmesi, kullanım için verilmesi veya sübvansiyonla edilmiş fiyatlarla satılması;
- Vergi ve Ücret Politikası: Açık veya gizli bir şekilde vergi avantajları veya kamu hizmetlerinin ucuz temini (gaz, elektrik, su) suretiyle firmaların belli bölgelerde teşvik edilmesidir.

2.1. Altyapı politikası

Ekonomik altyapının tanımında birçok görüş vardır. Herhangi bir teoriye dayanmadığı müddetçe altyapıyı kesin bir şekilde tanımlamak veya sınırlamak mümkün değildir. Jochimsen, kavrama yönelme yerine ağırlıklı probleme yönelik bir tanımla vurgulamak suretiyle kalkınma teorisine yerleştirmiştir. Buna göre altyapı, iş bölümüne dayalı bir ekonomide mevcut ve ona katkı sağlayan ve aynı faktör için eşit ücretin ödenmesine yardımcı olan kaynakların en uygun kullanımında ödenen faktör fiyatları, maddi, kurumsal ve kişisel tesislerin ve olanakların toplamı olarak tanımlanmaktadır (1966: 145).

Altyapı ile bir ekonominin büyümesi, entegrasyonu ve beslenmesini gerektiren ana fonksiyonlar ifade edilmektedir. Bu tanım literatürlerde mevcut farklı tanımlara entegre olduğu ve ağırlığı özellik yerine altyapının fonksiyonlarına yüklediği için avantajlıdır.

Maddi Altyapı: Jochimsen' e göre, enerji temini, ulaşım şartları, haberleşme ve doğal kaynakların korunmasına hizmet eden genel ekonomideki bütün tesisler, teçhizatlar ve işletme araçlarının toplamı maddi altyapıyı oluşturur (1970: 99). Resmî kurumların binaları ve tesisleri, eğitim, araştırma, sağlık ve yardım kurumlarının bina ve tesislerinin de dahil olduğu bu tanım dar anlamda bir ekonominin ana fonksiyonunu içeren Social Overhead Kapital (SOC) tanımıyla eş anlamlıdır (eğitim ve ulaşım sistemi). A. O. Hirschmann'a göre SOC' un oluşması için reel kapital stoku ile sınırlanması ve aşağıdaki dört şartın yerine getirilmesi gerekmektedir (1965: 111).

- Üretim ve tüketim için gerekli olan genel kullanılan ara malları,
- İthalat ve ihracata konu olmayan yerleşim yerine bağlı bölge içi mobil olmayan tesisler,
- Yüksek kapital etkinliği (koeffizient) teknik bölünmezlik ve uzun ömürlü olması ile karakterize edilen tesisler,
- Genelde kamu tarafından kurulun veya doğrudan kamu kontrolü altında bulunan tesisler.

Maddi altyapı yatırımları, milli gelirin yapısını ve büyüklüğünü etkilemek için yapılmaz, bilakis ara malı karakteri dolayısıyla nihai talebi karşılamak için üretim yapmaya hizmet etmektedir.

Maddi altyapı, kuruluş yerine bağlı ara malı niteliği taşıdığından alan farklılaştıran faktörlerden sayılır. Maddi altyapının dışsal etkileri özel ekonomik maliyetleri düşürmektedir. Maddi altyapı mevcut işletmelerin kapasite genişlemeleri, yeni işletmelerin kurulması ve böylece alansal gelişme potansiyellerinin tam kullanılmasına yardımcı olmaktadır. Bu yatırımlar ile az gelişmiş kırsal bölgelerde kurulmakta olan endüstriyel gelişme kutupları ile bölgeler üstü ulaşım ağı arasında bağlantı yaratılmaktadır. Söz konusu olan merkezi bölgelerde trafiğin akışını korumak ve ulaşım hizmetlerinin entegre bir şekilde sunulmasını sağlamaktır. Ulaşım altyapı yatırımları kısa vadeli nedenlerden dolayı merkezi yörelerde yapılmamalıdır. İstenilen gelişme şartlarını yerine getiren bölgelere öncelik verilmelidir

Kurumsal altyapı: Kurumsal altyapıyı, Jochimsen ekonomik karar birimlerinin ekonomik planlarının hazırlanması, kararlaştırılması, uygulanması ve kontrolü için, geliştirilen ve yerleştirilen normlar, organizasyonel tesisler ve bir ekonominin üretim biçimi (metodu) olarak tanımlamaktadır (1966: 156). Kurumsal altyapıya genelde çok az önem verilmektedir. Bölgesel politika yetkililerinin hedefe uygun organizasyonu yanında yönetim bölgelerinin mantıklı bir sınırlandırılmasının yapılması amaçlanmaktadır. Altyapısı zayıf bölgelerde, bölgesel gelişme ancak dinamik ve kararlı yerel yönetim ile gerçekleştirilir. Bunun için bölgenin özel taleplerinin yönetim ve finans açısından karşılanması gerekmektedir.

Personel altyapı: Human kapital veya maddi olmayan altyapı olarak da adlandırılmaktadır. Jochimsen'e göre, becerisi, kabiliyeti, girişimciliği ve fikri yetenekleri olan halkın sayısını içermektedir (1970: 45-48). Ekonominin seviyesi,

entegrasyon derecesinin artırılması ve iş bölümüne hizmet eden bir ekonomi olarak ifade edilmektedir. Bu alandaki harcamalar kısmen yatırım ve kısmen de tüketim karakteri taşımaktadır. Personel altyapıdaki yatırımlar firma inisiyatifinin harekete geçirilmesi ve iş gücünün iyi bir eğitimini amaçlamaktadır. Genel eğitim sisteminin iyileştirilmesi yanında, sürekli ve mesleki eğitim olanaklarının sunulmasını gerektirmektedir. Eğitilmiş iş gücü genelde kıt üretim faktörünü oluşturduğundan, bölgenin gelişmesi için personel altyapısının iyileştirilmesi önem taşımaktadır. Personel altyapısının iyileştirilmesi iş yeri arzını doğrudan artırmamaktadır. Bunun yanında başarılı bir bölgesel politika için işletmeler, yol gösterici yerleşim yeri kararlarına ihtiyaç duymaktadır.

Altyapının bu şekilde üç grupta tasnif edilmesi, üç kısımlı alanların soyut olarak birbirlerinin yanında bulunması ve birbirlerinden bağımsız olarak yapılması anlamına gelmemektedir. Altyapının her bir alanda değişmesi genelde diğerlerini de etkiler. Rasyonel bir bölgesel politikada çeşitli alt yapı tesislerinin birbirlerini tamamlayıcı olmasına dikkat edilmesi ve mevcut kaynakların belirlenen her üç alana dağılımı ile bölgesel toplam etkiyi maksimize etmesi sağlanmalıdır.

Bölgesel politika kurumları tarafından büyüme hedefine ulaşmak için diğer tedbirler yanında özellikle altyapı yatırımları bir bölgenin ekonomik gelişmesi için zorunlu tedbir olarak kabul edilmektedir. Yani yeni iş yerleri yaratmak zorunludur. Kapital ise göç etmektedir. Kullanılabilir mümkün olan üç gelişme stratejilerinden (Hirschmann) içsel ve iyileştirilmiş altyapı yatırımlarının optimal dağılımı için altyapı fonu stratejisini önermektedir (1965: 41). Altyapının iyileştirilmesi ile iyileştirilmiş altyapı maliyetlerine, altyapı üretim maliyetleri düşürülerek ve ekonomik faaliyetler teşvik edilerek (canlandırılarak) ulaşılmaktadır. Altyapı tedbirlerinin uygulanması özel sektör kararları zorlanarak yapılmamaktadır. Özel sektörün ekonomik kararlarını bölgesel politika amaçları doğrultusunda teşviklerle aktif olarak etkilemek gerekmektedir.

Bir bölgenin altyapısının yapılabilir olması tarihi bağlarla sınırlı kalmaktadır. Geçmişteki altyapı politikası kararları diğer verilerle birlikte günümüzü ve geleceği belirlemektedir. Altyapı politikasında, politik karar organlarının bir bölgede veya branşta ekonominin büyüme, entegrasyon ve beslenme gerektiren ana fonksiyonları düzenleyen çabaların tümü, faaliyetler ve tedbirler olarak anlaşılmalıdır (Mieth, 1970: 67). Bölgesel politikanın bir parçası olarak altyapı politikası altyapının üç alanında kullanılabilirlerdir.

Altyapı Yatırımlarının Etkileri: Altyapıya yapılan yatırımlarla bir bölgenin ekonomisine çeşitli etkiler yapılmaktadır. Altyapı yatırımlarının değişmesi gelir etkisi ile bir bölgedeki ekonomik faaliyetleri etkilemektedir. Gelir değişmesinin bölgenin yaşam standardını değiştireceği yolunda yorumda bulunmak sınırlıdır. Altyapı yatırımlarının gelir dağılımına ve malların reel maliyeti üzerine etkileri konusunda yeterli enformasyonlar bulunmamaktadır. Bu nedenle gelirin değişmesinin hayat standardına etkileri konusunda net bir şey söylemek zordur. Fakat Altyapı yatırımlarının büyümeye olan aşağıdaki etkilerinden söz edilmektedir (Ritter, 1972: 22):

- Kapasite etkisi: Altyapıların kendi kapasite genişlemesi ve altyapı yatırımlarına bağlı olarak yönlendirilen özel işletmelerin ortaya çıkardığı etkilerdir;
- Altyapı yatırımlarının rasyonelleştirme etkisinden faktörlerin serbest kalması anlaşılmaktadır. Yatırımlarla ortaya çıkan aynı miktar üretim için daha az faktörlerin kullanılması anlamına gelmektedir;
- Dolaylı üretim etkisi; işletmelerin alanında üretim kapasitesinin artırılmasını sağlayan altyapı yatırımlarının dışsal etkisini ölçmektedir. Doğrudan refah etkisi, özel hane halkı tarafından kullanılan sermaye mallarının yaratılmasında ortaya çıkmaktadır.
- Toprağı kullanma etkisi: bir bölgede altyapı yatırımlarının yapılmasından sonra arazi kullanma miktarı ve usulünün değişmesini ortaya çıkarmaktadır.
- Çekicilik etkisi: altyapı yatırımlarının yapılmasından sonra bir bölgenin çekiciliğini ifade etmektedir. Bir bölgenin ücret, ikamet ve boş zamanı değerlendirme konumu; onun iş gücüne, firmaya ve sermaye sahiplerine olan katkısını göstermektedir.

Bölgenin devamlı ve etkili büyümesi için altyapı yatırımları ne kadar önemli olursa olsun, bölgesel politikanın can simidi olarak görülmemelidir. Çünkü bölgenin fakirliğinin “Circulus vitiosus” u (kısır döngüsü) başarının circulus vitiosusuna dönüşmektedir. Geniş kapsamlı sermayeyi gerektiren altyapı yatırımları kural olarak uzun vadede etkili olmaktadır ve tamamlayıcı yatırımlara bağımlıdır. Optimal boyuttaki altyapının kurulması boş yere masraf yükü oluşturacağından dışsal etkilerin dağılımında bölgelerarası farklılığı kuvvetlendirmek tehlikesi taşımaktadır. Bu nedenle altyapı politikası doğrudan tedbirlere ihtiyaç göstermektedir (Oswald, 1980: 28).

2.2. Endüstri (Bölgeleri) Yerleşim Yeri Politikası

Endüstri yerleşim yeri politikasından; firmaların yer seçimini belli bölgesel amaçlar doğrultusunda, bir bölgenin yararına uygun düzenleme, etkileme ve doğrudan belirlemek için bölgesel politika karar organlarının yaptığı bütün gayretler, faaliyetler ve tedbirlerin bütünü anlaşılmaktadır (Ritter, 1972: 88). Endüstri yerleşim yeri politikası, bir bölgenin ekonomik olarak güçlenmesine hizmet eder. Halkın fert başına düşen milli gelirinin veya iş yeri sayısının artırılmasını hedef almaktadır. Endüstrilerin alansal dağılımı istenilen hedeflere uygun olmadığı takdirde bu politika, aynı zamanda merkezi yığılma yerlerinin azaltılması veya engellenmesi için de kullanılabilir. Endüstrilerin alansal dağılımı istenilen hedeflere uygun olmadığı takdirde bu politika, aynı zamanda merkezi yığılma yerlerinin azaltılması veya engellenmesi için de kullanılabilir.

En uygun endüstri yerleşim yeri projesinin seçimi fayda-maliyet analizinin sonucuna bağlıdır. Kapital- değer kriterine göre endüstri yerleşim yerinin maliyeti ekonomik görülmektedir, eğer işlem zaman diliminde bütün net getirinin mevcut değeri kapitalin yatırıldığı değerden büyük ise ekonomiktir. Endüstri yerleşim yeri politikasının uygulanmasında ekonomik düşünce yanında ekonomik olmayan haklı nedenler de vardır. Özellikle politik düşünce ve eşitlik ilkesi gerekçesi ile pasif alanlara endüstriler konuşlandırılmaktadır.

Bölgesel politikanın bütün bu tedbirleri doğrudan veya dolaylı olarak bir bölgenin yerleşim avantajını etkilemekte ve böylece endüstri yerleşim yeri politikasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda iyileştirilen veya kötüleştirilen firmalar açısından önemli ekonomik etkiler ortaya çıkmaktadır (Schneider, 1967: 65).

Teşvik edilenler sınıflaması, iyileştirmenin niteliğine göre endüstri yerleşim yeri politikası çerçevesinde bölgede faaliyet gösteren bütün firmaların veya sadece yeni gelen firmaların teşvik edilip edilmeyeceğine göre yapılmaktadır. Sadece bu firmaların teşviki; orada yerleşik firmalardan daha az verimli olmasına rağmen, bu firmaları zor duruma düşürerek teşvik ediyorsa hiç bir anlamı yoktur. Net milli gelirin artışı şeklinde ortaya çıkan endüstri yerleşim yeri politikasının etkisini, yeni yerleşen firmalara bağlamak mümkün değildir. Yeni işletmeler genelde dışsal tasarrufları yerinde harekete geçirmektedir. Mevcut işletmeler avantajlı duruma getirildiğinden bölgenin ekonomik gücünün artırılmasına katkıda bulunurlar (Schneider, 1967: 66).

Devleti temsil eden plân bürokratları, ya özel transferleri ödemek veya kamu hizmetlerini iyileştirmek zorundadır. Halka dolaylı katkı sağlayan ve işletmelere doğrudan verilen transfer ödemeleri, daha çok işyeri kurmak veya yüksek ücret ödemek suretiyle işletmelerin kapital yapısını, kâr ve zarar hesabını iyileştirmektedir. Transfer ödemelerinin işletmeler üzerindeki etkileri konusunda yorum yapmak için

yardımanın ölçütlerinin bilinmesi gerekmektedir. Örneğin sermaye yaratılması için yapılan yardım, işletmelerin az sermaye ile kurulmasını sağlar. Aksi takdirde işletmelerin teşvik edilen bölgelerden finansal zorluklardan dolayı kaçma tehlikesi mevcuttur.

İyileştirme ve harcama türüne göre birlikte yapılan sınıflandırmada, aşağıdaki endüstri yerleşim yeri politikası tedbirleri ortaya çıkmaktadır:

- Bütün işletmeler için iyileştirilmiş kamu hizmetlerinin sunulması (maddi, maddi olmayan ve kurumsal altyapı);
- Yeni kurulan işletmelere daha iyi kamu hizmetleri sunulması (endüstri parkı endüstri alanlarının katılımı);
- Bütün işletmelere transfer ödemeleri yapılması (ucuz elektrik, su ve düşük vergi);
- Yeni gelen işletmelere transfer ödemeleri yapılması (subvanse edilen arsa fiyatlarında kurulan endüstri bölgeleri, düşük faizli kredi, yatırım teşviki).

Endüstri Yerleşim Yeri Politikasının Dayanak Noktasını finansman avantajları, yatırım teşviki, faiz yardımı, düşük faizli kredi, devlet kefaleti ve devlet işbirlikleri oluşturmaktadır. Vergi kolaylıkları (bunlar genelde kredi veya sübvansiyonlara benzerler), özel tarifeler (sübvansiyonlarla eş değerlidir) ve resmi kurumların verdiği ihaleler şeklinde dolaylı finansman yardımları burada ele alınmayacaktır.

Endüstri işletmelerinin kurulması ve genişlemesi için, üretken el sanatları ve turizmin gelişmesi ile yeni iş yerinin yaratılması için teşvik bölgelerinde, ağırlıklı olarak bölgesel aksiyon programları öngörülmektedir. Yardım miktarına göre hesap edilen faiz indirimi genelde düşük faizli kredilerle desteklenir. Mevcut iş yerlerinin korunmasında, işletmelerin rasyonelleştirilmesi ve üretim değişimi için vergiden muaf yatırım katkısı ödenmektedir. Yardım yapılan firmaların kredi tabanlarının genişletmesinde yatırım katkıları avantajlıdır. Bu yardımlar, yerleşim yerinden kaynaklanan dezavantajları ortadan kaldırmak için geçici başlangıç yardımı olarak tesis maliyetlerine tahsis edilir. Fakat üretim sürecindeki maliyetlere göre verilmez (Storbeck, 1964: 60).

Faiz yardımı yatırım teşviki seviyesinde tahsis edilir. İşletmeler için faiz yardımı zorunlu olmadığından düşük faizli kredilerden daha az avantajlıdır. Uzun vadeli kredi temininde olduğu gibi bu yardımlar, küçük ve orta büyüklükteki işletmelere büyük işletmelerden daha az düşmektedir. Genelde bölgedeki yerel yönetimler düşük faizli kredi tahsis ile endüstrilerin bu bölgede faaliyet göstermeleri için arsa ve ham madde temin ederler.

Düşük faizli krediyi maliye tahsis etmektedir. Düşük faizli krediyi ve faiz yardımlarını genelde bankalar tahsis ederler. İşletmeler banka kredilerini hiçbir zorlukla karşılaşmadan temin ettiği ve faiz yardımları kredinin vadesi sonuna kadar verildiği takdirde eşit sübvansiyon değerinde eşit avantajlar sağlarlar. Kamunun düşük faizli kredileri, devamlı akışı ve yeniden alınması söz konusu olduğunda avantajlı olmaktadır. Hane halkının bu kredileri büyük miktarda talep etmesi de dezavantaj sayılmaktadır. En önemli kredi programı, kırsal kesimde alt yapı yatırımlarının iyileştirilmesine yöneliktir. Bazı durumlarda, istihdam yaratmak için iş ve işçi bulma kurumları da kredi vermektedir.

Devlet kefaleti ise, ya doğrudan bu işletmelere verilen banka kredileri için kefalet verilir ya da dolaylı kefalet şeklinde banka kurumları başka kurumlardan veya piyasadan kredi olarak teşvik edilecek işletmelere verirler. Böyle bir finansman teşvikinin ise bölgenin kalkınmasına etkisinin değerlendirilmesi çok zordur. Devlet ortaklığı şeklindeki uygulamayla devletin işletmelere ortak olması, yatırım yardımı gibi özel işletmelerin rizikosunu azaltmaktadır. Tam etkinliğe ulaşmak uygun işletmelerin geri kalmış yörelerdeki verimlilik ve aktivitesine bağlıdır (Thunen, 1966: 158).

Yatırım teşvikinde, faiz yardımlarında ve düşük faizli kredilerde finansman avantajı, iyileştirilen firmaların sübvansiyon değeri ile eş anlamlıdır. Devlet kefaletinin ve devlet katılımının finansman avantajı ölçülememektedir.

Yatırım Avantajlarının Fonksiyonları: Bir çok fonksiyonu içeren finansman avantajları eksik olan dışsal etkileri dengelemek için verilmektedir. Bölgesel alt yapı dezavantajlarının dengelenmesi sınırlı kalmaktadır. Çünkü buna ait dezavantajları tespit etmek ve ölçmek çok zor olmaktadır. Fakat maddi alt yapı alanındaki dezavantajları ölçmek en kolay olanıdır. Personel ve kurumsal alanlardaki dezavantajları ölçmek hemen hemen imkansızdır. Yığılma alanları dışında yerleşik işletmeler için dışsal tasarrufların dengelenmesi, kendini iyi hissetme gibi etkenler ölçülemediğinden dolayı imkansızdır (Weber, 1922: 189).

Finansman avantajı, işletmeleri belli yörelere çekmeye veya belli branşların yerleşmesini teşvike yaramaktadır (lokalleşme fonksiyonu veya seçim fonksiyonu). Bir alanın geri kalmış bölgelerinin kalkınması için finansman avantajı, işletme büyüklükleri ve firmanın faaliyet alanına göre seçimi ile ortaya çıkmaktadır. Sadece gelişmeye müsait ve karşılıklı dışsal tasarruflar sağlayan işletmeler arzu edilmektedir. Geri kalmış bölgelerde finansman avantajı, merkezi yerlerde uygun yer seçimine hizmet etmektedir. Finansman avantajı küçük ve orta işletmelerde iyi bir sermaye temini sağlar.

Yetersiz dengeleme fonksiyonunda, finansman teşviki ile endüstri yerleşim yeri politikası tek başına istenilen bölgesel politik hedeflere ulaşmaya yeterli değildir. Rasyonel bir politika için karma politika gereklidir. Böyle bir stratejinin gerçekleşmesi için, çeşitli bölgesel politika tedbirlerinin koordinasyonuna yarayan bölgesel kalkınma planları hazırlanmalıdır.

2.3. Bölgesel Kalkınma Planları

Özellikle bölgesel politika tedbirlerinin en önemli şekli, altyapının yapılması ve endüstri yerleşim yerini içeren bölgesel kalkınma planları, bölgesel politika hedeflerinin gerçekleşmesinde bir araç olarak kullanılmaktadır. Soyut ve koordineli olmayan gelişme planları olarak klasik bölgesel teşvik programları ve çeşitli bölgesel politika kurumlarının koordinasyonunu deneyen, bölgesel gelişme programları ile çeşitli sosyo-ekonomik plan alanlarının entegrasyonuna gayret eden bölgesel aksiyon programları olarak ikiye ayrılmaktadır (Schneider, 1967: 100).

Bölgesel teşvik programları: Bölgesel teşvik programları, doğal koşullar nedeniyle dezavantajlı olan veya genel ekonomik gelişmenin gerisinde kalan bölgelerin ekonomik güçlerini artırmak için kullanılan bir araçtır. Bölgesel teşvik programlarının uygulama alanlarını geniş bir şekilde tanımlamak gerekirse, kalkınma planlarına aktif alanları veya belli sektörleri dâhil etmek zorunludur (Vogt, 1969: 102).

Teşvik bölgeleri üç kategori olarak sınıflandırılmaktadır. Yeniden inşa bölgeleri genelde yıkıma uğrayan doğal afet bölgeleridir. Kendi ekonomik güçlerine uygun olarak nüfus yoğunluğu, endüstri yoğunluğu ve reel vergi gücü kriterlerine göre tasnif edilmektedir. Buralara yatırım yapan işletmeler; uygun faizli, uygun vadeli krediler ile imalat sanayiinin kurulması ve yerel yönetim kredileri ile alt yapılarının kurulması için faiz yardımları almaktadırlar (Özgüven, 1988: 29-31).

Sınır bölgeleri de genelde teşvik edilen alanlara girmektedir. Ekonomik, kültürel ve sosyal ilişkilerde bulunan alanların birbirlerinden ayrılması nedeniyle dezavantajlı durumunu taşıma yardımı ve özel amortismanlarla frenlenmek istenmektedir. Bazı bölgelerin yeterli iş gücü olmaması nedeniyle dezavantajlı durumunu bazı özendirici önlemlerle tarımdaki iş gücü ile takviye etmek suretiyle giderilmek istenmektedir. Bölgesel gelişme planlarında, programın esas tedbiri yeni yerleşen işletmelere transfer ödemeleri yapılmasıdır. Doğal nedenlerle dezavantajlı bölgelerde tarımda çalışanların düşük gelirlerini artırmak için teşvik uygulanmaktadır.

Sektörlere yönelik tek yanlı tedbirler altyapının iyileştirilmesi doğrultusunda yapılmaktadır. Tarımsal yapının iyileştirilmesi (sulama, toprağın iyileştirilmesi, yollar gibi), tarımda yüksek gelir elde etmek için uygun şartları hazırlayarak tarım işletmelerinin verimliliği üzerine geriye dönük etki yaratmaktadır.

Bölgesel teşvik programları ülkenin kalkınma planları ile koordineli olmaması halinde dezavantaj yaratmaktadır. Yerel yönetimlerle merkezi yönetim ve komşu belediyeler arasındaki koordinasyon genellikle eksiktir ve ayrıca teşvik programları geçerli plan alanları ile entegre değildir (şehir planlaması, finansman planlaması); büyük bir kısmı alana yönelik olduğundan kıt kaynaklar önem derecesine göre kullanılmaz. Altyapı planlaması yapılırken; planın özünü dikkate alan, plan alanlarının koordinasyonu gerekmektedir. Planlamanın başarılı olması için bölgesel politika kurumları arasında özellikle yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında koordinasyon zorunludur.

Bölgesel aksiyon programları: Bölgesel yapı politikasının koordinasyonunun yoğunlaştırılması ve bölgelerarası ilişkilerin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için aksiyon programları oluşturulmaktadır. Bölgesel teşvik programlarının tam tersine ağırlık noktasını; endüstri yerleşim yeri yerine, bölgenin genel ekonomik gelişmesi oluşturmaktadır.

Bölgesel ekonomik yapının iyileştirilmesi için aşağıdaki tedbirler alınmaktadır.

- İmalat sanayiinin teşviki, imalat sanayilerinin tesis genişletilmesi, yapısal değişim veya rasyonelleştirilmesi ;
- Altyapının kurulmasının teşviki; gerekli görüldüğünde imalat sanayiinin gelişmesi için: 1) endüstri bölgesi oluşturularak, 2) ulaşım ağının kurulması, enerji ve su temini, kanalizasyon, çöp ve diğer artıkların temizlenmesi tesisleri, 3) eğitim, çıraklık eğitimi, uzmanlaşma eğitimi veya meslek değiştirme eğitimi merkezlerinin kurulması veya genişletilmesi.

Bu teşvik tedbirleri aşağıdaki özellikleri taşıyan bölgelerde yapılmalıdır.

- Ekonomik güçleri ülke ortalamasının çok altında olan veya bu ortalamanın aşağısına doğru düşme tehlikesi ile karşı karşıya olan yörelere veya
- Ekonomik alanlarda yapısal değişimle karşı karşıya kalan veya tehdit altında olan, etkileri bütün bölgede önemli ölçüde ortaya çıkan veya çıkması muhtemel olan yörelere.

Teşvik edilen bölgeler büyüklükleri açısından, nüfus yoğunluğu ve ağırlık noktalarının sayı ve tarzına göre çeşitlilik göstermektedir. Fakat bütün alanlar için ortalamanın altında ekonomik güç kriteri uygundur. Aynı şekilde bölge içindeki alanlarda da büyük farklılıklar tespit edilmektedir (Tinbergen, 1967: 154).

Bölgesel aksiyon programları; bölgesel gelişme, bölgesel yapı değişikliği ve politik nedenlerle ortaya çıkan bölgesel problemler gibi üç alanda şeffaf ve açık çözümler önermelidir. Aksiyon programları; yeni iş yeri yaratılmasına, mevcut iş yerlerinin korunmasına, endüstri bölgelerinin kurulması ve genişletilmesine ve yerel alt yapının iyileştirilmesine yönelik farklı ve kademeli teşvik imkânlarını ön görmektedir.

Aksiyon programlarına karşı en önemli itiraz onun soyut bir plan olması ile ilgilidir. Özellikle imalat sanayiinin genişlemesinin teşviki, ekonominin gerektirdiği altyapının kendiliğinden sınırlanması anlamına gelmektedir. Zira kaynaklar imalat sanayiine aktarıldığı için bu bölgelerde konut ve eğlenceyi artıran ve imalat sanayi firmalarının yer seçimini önemli ölçüde belirleyen altyapı yatırımları ihmal edilmektedir (hastane, okul, yüzme havuzları). Bölgesel politikalarda, görüldüğü gibi her bir yöresel gelişme planı, ekonomik, politik, sosyal yapıyı ve süreci kapsamalıdır. Bundan dolayı yatırımlar öncelikle birinci derecede ekonomik olmayan branşlarda plânlanmalıdır (yüksekokul, konut inşaatı, spor tesisleri, çevre koruması).

Bölgesel kalkınma programları: Entegre bölgesel gelişme programları en azından, bağımsız alanların benzer planlanmasından hareket eder. Söz konusu olan yapı; bireysel ve seviye planlaması ile plan alanlarının finansman ve başarı planlaması arasında mutabakata varır. Bazı araştırmacılar daha da ileri giderek, sosyo-ekonomik bir alanda insan davranışlarının ana alanları arasındaki bağımlılık ve sorumluluk ilişkilerini göstermeyi denemişlerdir. Ana alanları; iş gücü verimliliği, ikamet, ulaşım, insanların barınma ve dinlenme olanakları oluşturmaktadır. Böyle optimal bir sosyo-ekonomik alan birliğine ulaşılarak bütün ana alanların birbirlerine uygun olan ortak etkileri ile yüksek verimliliğe ulaşılır. Entegre bir planın hedefi; her plan alanında bağımlılık ve sorumluluk ilişkileri arasında entegre bir yaşam ve ekonomik alanı yaratmak için bölgesel programın gerektirdiği yapı ve süreci ortaya koymak olmalıdır (schneider, 1967: 46).

3. UYGULANAN POLİTİKALARIN BAŞARI KONTROLÜ

Bölgesel politika kurumlarının; bölgesel politika faaliyetlerinin başarı şansını belirlemek için alınan tedbirlerin kontrolü zorunludur. Başarı kontrolünün amacı, mevcut durum ile amaçlanan durum arasındaki sapmayı tespit etmektir. Genel olarak sapmanın sebebi karar sürecinin uygulanmasındaki yanlışlıklar ve gerçekleşmenin eksik olmasından kaynaklanmaktadır. (dışsal etkiler yanında, örneğin teknik ilerleme, teknik gelişme, mobilite engelleri, tüketici tercihlerindeki değişme). Ancak başarı kontrolünden sonra, kıt kaynakların bölgesel politika hedeflerinin gerçekleştirilmesinde optimal kullanılıp kullanılmadığı belirlenebilmektedir. Buna projeye yönelik ve genel ekonomiye yönelik değerlendirme kriterlerini de dâhil etmek gerekmektedir. Bu kriterler; optimal tedbirlerin seçimine esas oluşturduğundan, karar kriterleri olarak da gösterilmektedir (Vogt, 1969: 57).

3.1. Projeye Yönelik Kriterler

Bölgesel programların ve tedbirlerin genel ekonomik etkilerini değerlendiren projeye, yönelik kriterlere fayda-maliyet analizi dâhil edilmektedir. Bu analiz; bölgesel politikanın sorumluları için fiyat mekanizmasının işlemediği alanlarda karar vermeye yardım eder, çünkü ya fiyat oluşumu mümkün değildir veya adı geçen malların sosyal değeri fiyatları yeterince yansıtmamaktadır. Fayda-maliyet analizi bir projenin veya yatırımın avantajını belirlemede kamu ekonomisi için bir nevi yatırım hesabının nasıl yapıldığını göstermektedir. Avantajların ve dezavantajların mukayesesi ile ön görülen hedefler doğrultusunda en iyisi seçilir. Fayda-maliyet analizinin kullanılmasında zorluklar, fayda ve maliyetin tespitinde, değerlendirilmesinde ve aynı zamanda iskonto oranının belirlenmesinde yatmaktadır. Yatırım hesaplanmasında sadece bölgesel projeye doğrudan tekabül eden kazanç ve maliyetlerin yanı sıra diğer bölgelerde sebep olduğu dışsal gelirler ve maliyetler de dâhil edilmektedir. Sonucusu özellikle alt yapı yatırımlarında nispeten büyük önem taşımaktadır. Gelirlere sadece ölçülebilen değerler değil, ölçülemeyenler de dâhildir (Tinbergen, 1967: 89).

Dışsal ve ölçülmeyen etkilerin nicelleştirilmesi her durumda mümkün değildir. Bunları sadece sözel olarak tasvir etmek mümkündür ve karar sürecine yan şart olarak dâhil edilir. Bölgesel politika tedbirlerinin doğrudan maliyet ve kazancının eksik piyasa fiyatlarından dolayı değerlendirilmesi zordur. Maliyetler, fırsat maliyeti prensibine göre ve gelirler de hipotetik piyasa fiyatları ile belirlenir. Analizlerde sadece allokasyon etkisi tespit edilir ve değerlendirilir. Hâlbuki gelir dağılımı etkisi dikkate alınmamaktadır.

Projelerin maliyet ve gelirleri genelde bir döneme tekabül etmediğinden ve uzun bir zaman dilimine dağıldığından, farklı dönemlere tekabül eden miktarları zaman önceliklerinin dâhil edilmesi ile faiz hesabı yöntemiyle kıyaslanır. Yani eşit zamana tekabül eden faiz hesabı yapılır. Marjinal zaman öncelik oranının nihai belirlenmesinin zorluğundan dolayı maliyet ve faydanın faiz hesabında genelde uzun vadeli piyasa faizleri kullanılmaktadır.

Fayda-maliyet analizine karşı bir dizi kritik noktalara temas edilmektedir. Bu analiz, çıktıların maksimize edilmesi hedefini dikkate alır. Piyasayı benzer kabul eder ve onu mükemmel olmamasına rağmen norm olarak kabul eder. Bu analiz parasal dışsal etkisi olmayan ve kesin olarak sınırlandırılan projeler için uygundur. Bütün gelir ve maliyetleri içine almadığı müddetçe mikro ekonomik bir araç olarak sayılmaktadır. Gelir ve maliyetleri kolayca ölçülen ve değerlendirilen projelerin, ölçümleri zor olanlara tercih edilmesi sakıncası ortaya çıkmaktadır. Yukarıda açıklanan prensip ve pratik eksikliğine rağmen maliyet-fayda analizi günümüzde özellikle kamu altyapı projeleri alanında en iyi planlama tekniğidir.

3.2. Genel Ekonomiye Yönelik Değerlendirme Kriterleri

Genel ekonomiye yönelik değerlendirme kriterleri; bölgesel ekonominin genel ekonomik hedeflere uygunluğu için çıktıya yönelik ekonomiklik değerleri ve girdiye yönelik verimlilik göstergeleri ile değerlendirilir.

Başarının ölçülmesi: Bölgesel politikada ekonomik hedeflerin değerlendirilmesinde başarının ölçümü operasyonel hedefe bağlıdır, çünkü bu şekilde hedefe ulaşma derecesi ampirik olarak kontrol edilebilir (Vogt, 1969, 5-6). Bölgesel politikanın başarısı mevcut durum ile alansal optimal durum veya hedeflenen durumların karşılaştırılması ile tespit edilir. Ekonomik büyümenin teşvikinde ekonomik esas hedefi oluşturan başarı göstergelerine, fert başına düşen reel gelirin artması, iş gücü ve kapital kullanımının değişimi dâhildir. Bölgesel politikanın başarısı, ancak büyük alanlar ve büyük zaman aralıklarında araştırma yapılırsa ölçülür. Zira bölgeler küçük ise indikatörlerin geçerliliği azalmakta ve indikatörün tespit maliyeti artmaktadır. Zaman aralığının kısalığı nispetinde masraflar artmaktadır. İndikatörlerin en önemli dezavantajı bir bölgenin toplam temel ihtiyaçlarını içermemesinden kaynaklanmaktadır (ulaşım, eğitim ve hasta bakımı).

Kapital kullanımının artışı yeni açılan iş yeri sayısı ile dolaylı olarak tespit edilir. Bazı araştırmacılar bir bölgenin cazibe farkını ölçmek için, bir bölgede toplam

çalışanların kalitesindeki (eğitiminde) değişimin tespit edilmesini önermektedir, kalifiye iş gücü göçü, aynı yönde kapital göçünü de beraberinde getirmektedir. Bölgesel politikanın başarısı her iki göçün azalması ile ölçülmektedir.

Etkinlik Testi: Etkinlik testi bağımlı hedef değişkenlerinin bağımsız enstrüman değişkenleri tarafından etkilenip etkilenmeyeceğini araştırır. Bu şekilde hesap problemleri ortaya çıkmaktadır. Bu problemler çözülüp, girdi-çıkıtı miktar değerlendirilirse; verimlilik-maliyet ilişkileri etkinlik ölçüsü olarak ortaya çıkar. Masrafların belirlenmesi bölgesel politika kurumlarına uygun olarak yatay, dikey ve kaynaklara göre yapılmalıdır.

Bölgesel etkinliği olan teşvik maliyetleri; maliyet unsuru olan ve olmayan harcamaların belirlenmesi, yetki piramidinde yukarıya doğru yaklaştıkça daha da zorlaşmaktadır.

Başarı göstergesi olarak kendilerine tekabül eden maliyetler birbirlerine ilişkilendirilir ve verimlilik indeksi bulunur. D. Marx ve H. Girsch tarafından ekonomik gelişmenin teşviki için genel ekonomik hedefleri inceleyen modeller ortaya atılmıştır. D. Marx, ortalama bölgesel verimlilik katsayısının yerleştirilmesi ile kamu yatırımlarının verimlilik etkisini elde etmiş ve bununla ilgili bölgesel büyüme rezervinin harekete geçirilmesini hesap etmiştir (1966: 79). Altyapı yatırımlarının yapılmasıyla en yüksek verimlilik artışının beklendiği bölgelere ve üretim dallarına üretim faktörleri yönelmiştir. Verimlilik katsayısı çalışan başına brüt milli gelirden sosyal masrafların (işçi başına) ve ekonomik nüfus başına kamu sağlık hizmetlerinin çıkarılması ile elde edilen bir orandır. Çalışan başına brüt milli gelir, endüstri alanlarına ve bölgelere göre farklılık göstermesine rağmen, temel kamu hizmetleri araştırılan bölge için birleştirilen büyüklük olarak kullanılır. İstatistikî verilerin eksikliğinden dolayı Marx kapital, emek ve toprağın girdisinin katkısını ölçmekten vazgeçmiştir. Böylece temel kamu hizmetleri büyümeye yönelik bölgesel politikanın stratejik bir değişkeni olarak ortaya çıkmaktadır (Marx, 1966: 83).

Girdi-çıkıtıya yönelik değerlendirme kriterlerinden verimlilik kriteri operasyonel formüle edilmesine rağmen uygulaması sınırlı olduğundan orta önemde bir kriter olarak görülmekte ve bu nedenle sınırlı kullanım alanı bulmaktadır. Verimlilik mukayesesinde, fiili talep edilen temel kamu hizmetleri her bir işletme için dikkate alınamaz. Bu şekilde aynı branşta bölge içi verimlilik farkının ve değişik branşta bölgelerarası verimlilik farkının yorumunu yapmak mümkün değildir. Bunun dışında çıktı büyüklüklerine milli gelirin fayda tahminleri; (konut, kamu malları ve işyerleri) dâhil edilmemektedir.

Giersch, bir bölgenin gelişme potansiyeli kavramını kriter olarak almakta ve onu bölge yapısı için belirleyici olan kamu alt yapı yatırımlarının optimal büyümede kullanılması olarak tanımlamaktadır. Bir bölgenin gelişme şansı en doğru bir şekilde alternatif bölgesel gelişme planları verimliliğinde görülmektedir. En iyi indikatör bölgenin gelişme potansiyeli için yatırımların ortalama verimliliği, optimal hacimdeki gelişme ve yatırım planlarında bulunmaktadır. Tamamlayıcı özel yatırımlar da hesaba dâhil edilmelidir. Çünkü onların sınır verimliliği (marjinal) yapılan kamu yatırımları ile artırılmaktadır. Bundan başka tamamlayıcılık ilişkisi bölgeler arasında ve bölge içersinde dikkate alınmalıdır (1961: 123).

Giersch, optimal hacimli ve optimal yapılandırılan kamu ve özel yatırımların bir demetini bir alana yaymak suretiyle uzun vadeli potansiyel kapital birikimin ortalama verimliliğinin bütün bölgeler için maksimize edilmesini araştırmıştır (1964: 10). Ölçü birimi, bölgenin gelişme potansiyeli için ek katma değerden ve bunun için gerekli olan yatırımlardan elde edilen bir katsayıdır. Kalkınma planlarının plan dönemi 10 ile 20 yılı ihtiva etmektedir. Bu şekilde program gerçekleştirilir ve beklenen sosyal ve ekonomik kazançlar elde edilmiş olur. Nihayet her bir bölgenin optimal kalkınma planlarının bölge içinde iş bölümü prensibine uyup uymadığı ve genel ekonomik hedeflerle bağlantısının uygun olup olmadığı kontrol edilmelidir. Bölge politikasının birbirini takip eden tedbirlerinde geriye bağlantı etkisi zarar gördüğünden, başarının uygulamadaki yeri ve ölçümü yetersizdir. Bölgesel politikanın başarı kontrolünün mekanik eksikliğini gidermek öncelik taşıyan bir durum olarak kalmaktadır.

KAYNAKÇA:

Christaller, W. : die Zentralen Orte in Süddetschland, Jena 1933

Andrews, B.R.: Mechanics of the Urban Economic Base, Land Economics içinde Vool. 29, 1953

Boudeville, J.R.: L'economique regionale, espace operationnel, Paris 1957

Brosse, U.: Raumordnungspolitik, 2. Aufl. Berlin 1982

Egner, E.: Regionale Wirtschaftspolitik in Entwicklungslaender, Hannover 1970

Egner, E. : Raumwirtschaftspolitik, in : Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Göttingen 1964

Frey, R. L. : Infrastruktur, Zürich-Tübingen 1970

Frommhold, G.: Regionalplanung als integrierte Entwicklungsplanung, in: Raumforschung und Raumordnung, 28. Jg 1970

Giersch, H. : Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Hrsg. H. Jürgensen, Festschrift für A. Predöhl, Göttingen, 1964