

Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farkları ve Bütünsel Politika Gerekliliği

Alpay Filiztekin
Sabancı Üniversitesi

1. Giriş

Türkiye’de bölgeler arasında önemli ölçüde gelişmişlik farkları olduğu bilinmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana uygulanan çok değişik iktisat politikaları, ne yazık ki, istenilen, umulan sonuçları vermemiştir. Bugün, Avrupa Birliği’ne katılma arzusunadaki Türkiye için, bölgesel eşitsizlik sorunu ile yüzleşmek kaçınılmaz bir durumdur. Geçmişte uygulanan politikaların ışığında bugün ve gelecekte nasıl bir yol izlemek gerektiğinin tartışılması gerekmektedir.

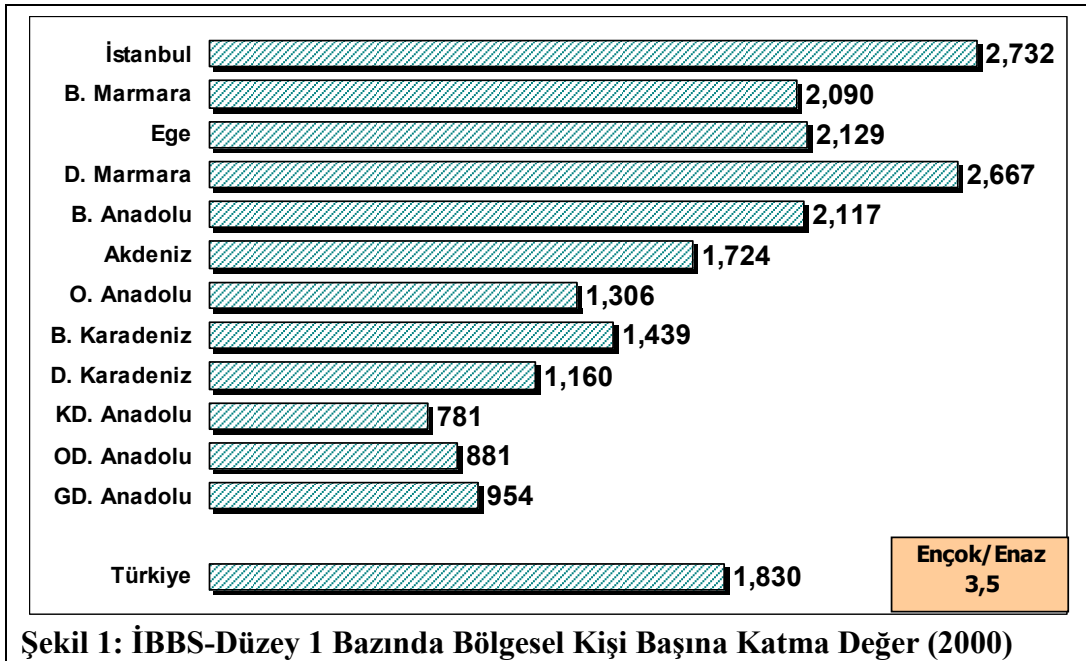
Bölgesel eşitsizliklerin, birçok ekonomik sosyal ve siyasi sorunu da beraberinde getirdiği; bölgeler arasında ciddi farkların bulunmasının ekonominin etkin çalışmadığının bir göstergesi olduğu, var olan farkların yarattığı göçlerin sosyal sorunlar doğurduğu daha önceki çalışmalarda belirtilmiştir (örneğin Filiztekin, 2009). Fakat en önemlisi, uzun süredir var olan bölgesel eşitsizliklerin toplumdaki adalet duygusunu zedelemesidir. Karamsarlık ve yılgınlık, özellikle de genç nüfus arasında, yayılmakta, bu da çok daha büyük sosyal ve siyasi sorunlara neden olmaktadır. Gelecek beklentisi olmayan insanların, kendilerine yatırım yapma şevki kalmamakta, eğitime atfedilen değer düşmektedir. Bunun sonucunda, eğitimsiz kitlelerin iş bulma şansları daha da azalmakta ve sorun sarmal biçimde aratarak sürmektedir. Öte yandan, çalışarak kazanma imkânı kalmayan insanların haksız kazançlara yönelmeleri kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu durumda da, çalışan insanların hak ettiklerini elde etmeleri ve kamu kaynaklarının adil dağılımı mümkün olamamakta, adalet duygusu kaybı, iş ve aş sahibi nüfusa da sirayet ederek, karşılıklı güvensizlik ortamını körüklemektedir.

Bölgeler arasındaki farklar, Türkiye’nin üyesi olmayı planladığı Avrupa Birliği (AB) içerisinde de vardır ve bu konuya AB tarafından atfedilen önem de bilinmektedir. Avrupa Birliği’ne üyelik süreci Türkiye’nin bölgesel eşitsizlik sorunu konusundaki çabaların hızlandırılması açısından bir fırsat olarak görülmeli, bu süreçte Birliğin Türkiye’den beklentileri, ülkenin çözüm bekleyen sorunları hakkında birikim yaratmakta kullanılmadığıdır. Hiç kuşkusuz, AB’nin bölgesel politikalarının mutlak olarak alınmaması gerekir. Kaldı ki bu politikaların ne kadar başarılı olduğu da tartışma konusudur (Boldrin ve Canova, 2001). Gerektiği hallerde Türkiye kendi çözüm araçlarını üretmeli, kullanmalı ve AB’ne bunların gerekçelerini anlatabilmeli, hatta örnek olmalıdır. Bu araçların üretilmesi, uygun olanların seçilebilmesi ve yerinde kullanılması ise önce sorunun ve olası çıkış yollarının ne olduğunun tartışılması ile mümkündür.

Makalenin bir sonraki bölümünde kısaca ve yeniden Türkiye’deki bölgesel farklar vurgulanacaktır. Daha sonra, kuramsal yaklaşımların işaret ettiği değişik çözüm önerileri tartışılacaktır. Burada amaç, yapılacak daha kapsamlı tartışmalara bir zemin hazırlamaktır.

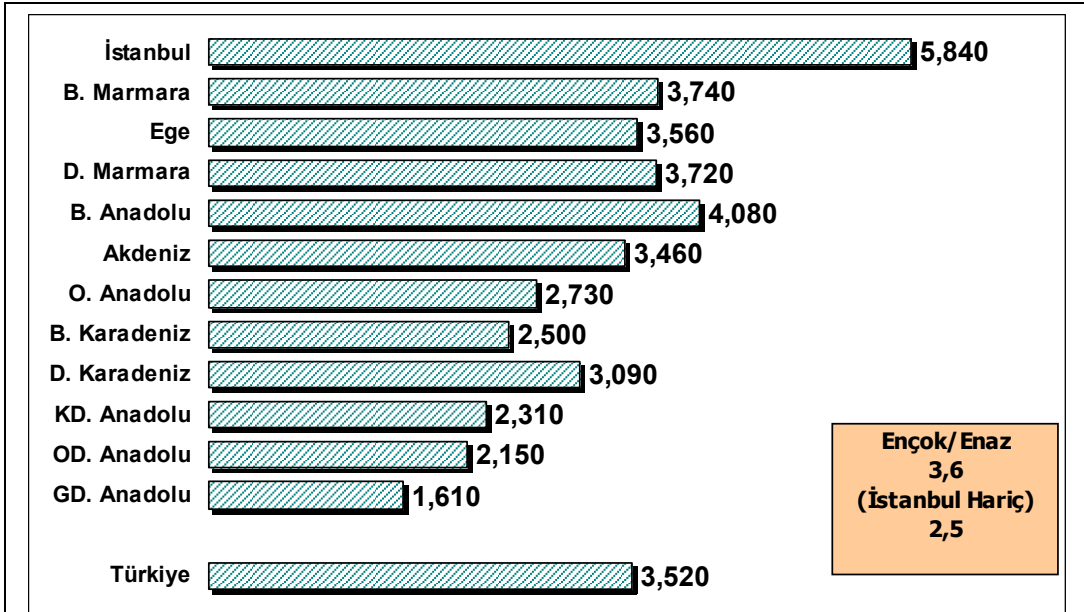
2. Türkiye’de Bölgeler Arası Farklar – Bir kez daha

Bölgeler arasında gelir farklarını ölçmek üzere genellikle il içerisinde yaratılan katma değer verileri kullanılmaktadır. Ancak Türkiye İstatistik Kurumu 2001 yılından sonra bu verileri yayınlamamaktadır. Elimizde olan 2000 yılı verilerine göre İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflaması (İBBS) Birinci Düzey bölgelerde yaratılan katma değerler Şekil 1’de verilmiştir. En çok katma değer İstanbul ve Doğu Marmara’da yaratılmakta, bunları Ankara’yı kapsayan Batı Anadolu ve İzmir’i kapsayan Ege bölgeleri takip etmektedir. Buna karşılık, Türkiye genelinde en az katma değer Doğu Anadolu’nun tamamında yaratılmaktadır. Bu kadar geniş bölgeler olarak ele alındığında bile en çok ve en az katma değer yaratılan bölgeler arasındaki fark 3,5 kattır.



Şekil 1: İBBS-Düzey 1 Bazında Bölgesel Kişi Başına Katma Değer (2000)

Katma değerın temel alınması çeşitli nedenlerle gerçek gelir dağılımını yansıtmayacaktır. Daha doğru bir ölçüt olarak Hanehalkı Gelir ve Tüketim Anketlerinden elde edilen kullanılabilir gelir farklarına bakmak daha doğru olacaktır. 2003 yılı için elimizde olan verilere bakıldığında, İstanbul’un açık ara ile önde geldiği görülmektedir. Batı Anadolu, %30 daha az bir gelire ikinci sırayı almaktadır. En yüksek gelire sahip İstanbul ile en düşük gelire sahip Güneydoğu Anadolu arasındaki fark 3,6 kattır. Ancak bu kez, İstanbul dışarıda bırakıldığında 1. Düzey bölgeler arasında, en yüksek ve en düşük gelir farkının daha az olduğu, 2,6 kat olduğu görülmektedir. Buradan çıkan en önemli sonuç, İstanbul’un diğer bölgelerden açık ara ile ayrıldığıdır. Dolayısıyla, İstanbul ve ülkenin geri kalanı arasındaki uçurum sorunun bir boyutunu teşkil etmektedir. Ancak bu durum diğer bölgelerin kendi arasındaki farkları gölgelememelidir. Bölgeler arasında üretimin saçınıcı daha yüksek olmakla beraber kişi başına gelir daha eşit dağılmaktadır. Yine de aradaki fark azımsanmayacak oradadır.



Şekil 2: İBBS-Düzey 1 Bazında Bölgesel Kişi Başı Kullanılabilir Gelir (2003)

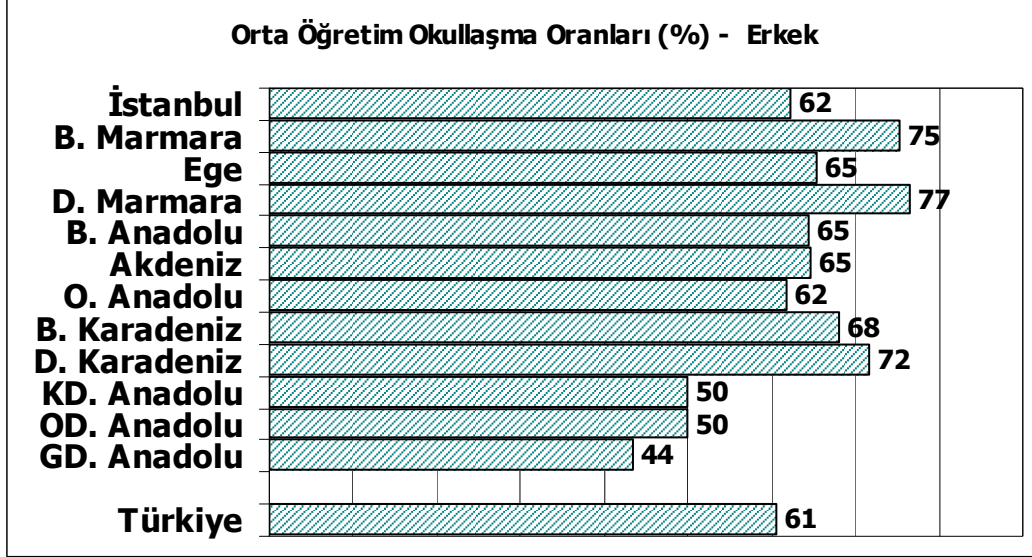
Bölgeler arasında üretim, yada gelir açısından görülen eşitsiz dağılım, eğitim, sağlık ve sosyal hayatta da görülmektedir. Şekil 3'te eğitimdeki farklılıklara örnek olarak 2008-2009 yılı ortaöğretim okullaşma oranları verilmektedir. Özellikle alt panelde gösterilen kızların zorunlu olmayan ortaöğretimde okullaşma oranlarının doğuda oldukça düşük olduğu görülmektedir. Gerek Batı, gerekse Doğu Marmara bölgelerinde var olan iş imkânları, insan sermayesinin önemini ortaya çıkarmakta ve bu bölgelerde eğitimin hem erkek hem de kadın nüfus arasında diğer bölgelere göre çok daha yüksek olduğu görülmektedir. Buna karşılık, üretimin daha az insan sermayesi gerektirdiği Doğu Anadolu bölgelerinde okullaşma oranı ülke ortalamasından on puandan daha fazla düşüktür. Asıl önemlisi ise, bu bölgelerde kadınların eğitim konusunda ülkenin çok gerisinde kaldığıdır. Bir başka ifade ile, bu bölgede yaşayan kadınların iktisadi yaşama çok daha az katılmaktadırlar. Eğitimin getirisinin gelecekte gerçekleşeceği düşünülürse, bu bölgelerin geleceğe hazırlıksız oldukları, özellikle de bu bölgedeki kadınların gelecekte de iktisadi ve sosyal yaşamdan yeterince faydalanamayacakları anlaşılmaktadır.

Benzer şekilde sağlık göstergeleri de ülkenin doğusu aleyhine gelişmiştir. Türkiye'de ortalama bir hekime 787 nüfus düşmekte iken, bu oran İstanbul ve Batı Anadolu'da 500'ün altındadır. Doğu ve Batı Karadeniz bölgelerinde hekim başına bin kişi, Doğu Anadolu bölgelerinde ise 1.300 kişinin üstünde bir nüfus düşmektedir. Güneydoğu Anadolu bölgesinde ise her hekim 1.823 kişi ile ilgilenmek durumundadır. Sağlık açısından yoksun bölgelerde koruyucu önlemlerin de olmadığı düşünülürse, bölgeler arasında alınan sağlık hizmeti açısından görünenden çok daha büyük farklar olduğu anlaşılır.

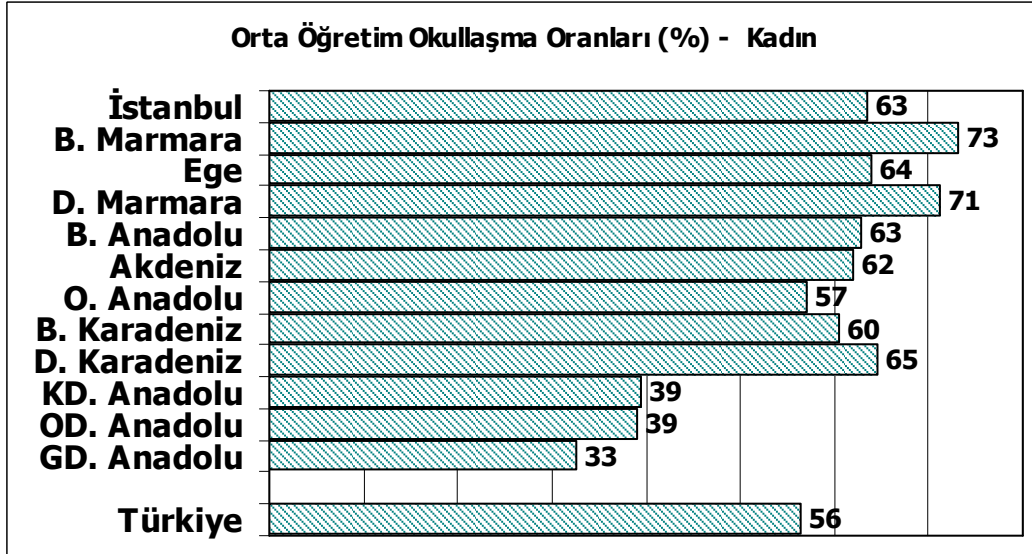
Ülkede sadece gelir, eğitim ve sağlık açısından farklar bulunmamaktadır. Bunlara paralel olarak sosyal hayatta da büyük uçurumlar vardır. Ülke genelinde kültürel hayat oldukça zayıftır. Bunun bir ölçümü sinema veya tiyatro salonu başına düşen nüfus ile yapılabilir. Türkiye genelinde bu oran salon başına 63.000 kişinin üzerindedir. İstanbul ve Batı Anadolu'da bu oran 45.000 ve altında

gerçekleşirken, Kuzeydoğu Anadolu’da salon başına 200.000 kişi düşmektedir. Bu bölgedeki şehirlerin küçüklü düşünülüğünde, bir çok il merkezinin sinema ya da tiyatro salonu dahi yoktur.

Panel a:



Panel b:



Şekil 3: İBBS-Düzey 1 Bazında Ortaöğretimde Okullaşma Oranları, % (2008-2009)

Fakat bütün bunların ötesinde, Türkiye’de bölgelerin emek piyasaları arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Doğu bölgeleri ile ülkenin ortalaması arasında 2008 yılı itibarı ile yüzde beşlik bir fark bulunmaktadır. Orta ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde %15 civarındaki yüksek işsizlik oranlarına ek olarak bu bölgelerde işgücüne katılım da ülkenin geri kalan kısmına görece daha düşüktür. Yani işsizlik oranlarında görülen fark doğu bölgelerinde aşırı işgücü arzından da kaynaklanmamaktadır. Örneğin Güneydoğu Anadolu bölgesinde toplam nüfusun sadece üçte biri işgücündedir. (Tablo 1)

Tablo 1: Hanehalkı İşgücü Anket Sonuçları (2008 Yılı)

	İşsizlik Oranı	İşgücüne Katılma Oranı	İş Bulma Umudu Olmayan/İşgücünde Olmayan (Erkek)
İstanbul	11.2	45.7	0.4
B. Marmara	9.4	51.5	6.4
Ege	10.5	46.7	1.2
D. Marmara	10.5	47.6	0.4
B. Anadolu	11.2	45.0	1.9
Akdeniz	13.9	48.8	5.8
O. Anadolu	10.9	41.6	5.7
B. Karadeniz	7.2	52.7	2.3
D. Karadeniz	5.8	59.2	4.3
KD. Anadolu	5.9	47.2	11.2
OD. Anadolu	14.4	41.6	13.2
GD. Anadolu	15.8	34.0	21.4
Türkiye	11.0	46.2	5.0

Tablo'nun son sütununda ise işgücünde olmayan erkeklerin arasında neden iş gücüne katılmadığı sorusuna umudu olmadığı şeklinde yanıt verenlerin oranı konulmuştur. Türkiye genelinde işgücünde olmayan erkeklerin, ki bu rakama öğrenciler ve emekliler de dahildir, yüzde beşinin “umudu olmadığı” görülmektedir. Doğuya gidildikçe bu oran artmakta, nihayet Güneydoğu Anadolu bölgesinde işgücünde olmayan her beş erkekten birinin umudu yoktur. Bölgeler arasında iktisadi, sosyal, kültürel, her türlü farkı açıkça ortaya koyan da bu göstergedir. Üstüne üstlük bu gösterge geleceğin de çok parlak olmadığını göstermektedir.

3. Bölgesel Politikalar

Bölgesel kalkınma çok çetrefil bir sorundur. Öncelikle, ‘çokluk’ (‘multitude’) sorunu vardır. Ulusal politikalar bölgesel politikalara göre çok daha kolaydır, çünkü tek bir ulus temelinden hareket eder. Buna karşılık, bölgesel kalkınma birden çok varlık (entity) temelinde ele alınmayı gerektirir. Elbette, bu varlıklar birbirlerine özdeş olsalardı çokluk önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmazdı. Ancak bölgeler arasında buna ek olarak ‘çoktüreellik’ (‘heterogeneity’) sorunu da vardır. Her bölgede kalkınma değişik düzeyde ve aşamada olabilmektedir. Örneğin bölgelerarası işsizlik oranları farklılıklar göstermekte, kimi bölgelerde uygulanması gereken tedbirler, diğerleri için aşırı kaçmakta ve dengeyi bozabilmektedir.

Bölgesel kalkınma konusundaki üçüncü bir zorluk çoktüreelliklerin birden fazla boyutta ortaya çıkması, yani ‘çok boyutluluk’ olmasıdır. Her bölge diğerlerinden önemli ölçüde farklı yapıya sahiptir ve bu farklılıklar tek tip bir analizi ve politikayı geçersiz kılmaktadır. Bölgeler arasında farklı alanlardan değişik üstünlükler görülebilmektedir. Bir bölgede işsizlik bir diğerinde altyapı, bir başkasında sağlık önemli sorun olarak ortaya çıkabilmektedir.

Bölgesel kalkınmayı, çokluk, çoktüreellik ve çok boyutluluk sorunlarının bir arada var olduğu, bununla beraber farklı bölgelerin belirli bir ortaklık ve karşılıklı

etkileşim içerisinde yer aldığı yapı içerisinde düşünmek gerekir. Bölgelerden birbirlerine olan dışsallık etkileri sorunu daha karmaşık hâle getirmektedir. Buna bir de kalkınmanın doğrusal olmayan patikalar izleyebileceği eklenince, bölgesel kalkınma sorununa tek bir çerçeveden bakarak hazırlanmış politikalar silsilesi ile yaklaşmak doğru olmayacaktır.

Öte yandan, bölgesel kalkınma birçokları tarafından iktisadi büyüme ile özdeş olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşım, iktisadi kalkınmanın daha ‘yumuşak’, sosyal, kültürel ve siyasi alanlarında doğrudan refahı arttıracacağı varsayımını kabul etmektedir. Böyle olunca da oluşturulan politikalarda iktisadi sorular daha ağırlık kazanmaktadır. İktisadi büyüme *etkinliğin* artırılması ile mümkündür. O nedenle bölgesel kalkınma sorununu bu konuya odaklanarak çözülmesini önerir. Buna karşılık, bölgesel kalkınmayı ‘*sosyal dışlama*’ ya da ‘sosyal dışlanmışlık’ olarak algılayan yaklaşımın önerdiği politikalar bir önceki ile kimi zaman tam bir karşıtlık taşımaktadır. Sosyal dışlanma, iktisadi büyüme sorunu ile birlikte ele alındığında ‘*hakkaniyet*’ sorusu da gündeme gelmektedir. İktisat yazını içerisinde ‘etkinlik’ ile ‘hakkaniyet’ arasında çoğu zaman “ödünleşim” ilişkisi olduğu bilinmektedir. Dolayısıyla politikaların belirlenmesinde bu iki soruya verilen önem belirleyici olmaktadır.

Bölgesel kalkınma konusunda temel olarak iki iktisadi yaklaşım olduğu söylenebilir. Bunlardan ilkinde, neo-klasik kurama, göre bugün gözlemlenen bölgeler arası eşitsizlik doğal sürecin parçasıdır. Zaman içerisinde, piyasalar yoluyla kaynakların en etkin kullanımı sağlanacak, bu şekilde de bölgeler arasında eşitsizlik ortadan kalkacaktır. Piyasalar, yani arz, talep ve bunların dengesi, ünlü ‘görünmez el’ sayesinde, üretici ve tüketicilerin gerçek değerlemelerini yansıtırlar. Üretimde etkinliği sağlayan bu yapı, aynı zamanda sosyal değerlemeyi de yansıttığından hakkaniyeti de sağlar. Dolayısıyla, hakkaniyet amaçlı devlet politikaları, piyasaların çalışmasını engelleyerek, hem etkinliği azaltmakta hem de aslî amaçlarının tam tersi sonuçlar doğurmaktadırlar. Eğer devlet müdahale edecekse, bu sadece ve sadece, ekonomi dışı zor ile piyasaların çalışmasını engelleyen güçleri ortadan kaldırmak üzere olmalıdır.

Fakat yapılan uygulamalı çalışmalar neo-klasik iktisadın temel varsayımlarının geçerliliği konusunda önemli ölçüde şüphe uyandırmıştır. Neo-klasik yaklaşıma göre piyasaların çalışmasını engelleyecek teknik ve idari hiçbir sorun yoktur. Bu kuramın temelinde üretimde ölçek getirisinin sabit olduğu, dışsallıkların ise olmadığı varsayılmaktadır. Ayrıca bilgi birikimi ve akışında sorunlar olmadığı gibi, kaynakların bölgeler arasında taşınmasının yok sayılabilecek maliyetler ile gerçekleştiği varsayılmaktadır. İlk aşamada yol gösterici olan bu kuramın varsayımlarının bölgesel kalkınma söz konusu olduğunda çok geçerli olmadığı çeşitli uygulamalı çalışmalarla gösterilmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi, bölgeler arasında çoktürelilik olması, ya da dışsallıkların varlığı, neo-klasik yaklaşımın teknik varsayımları ile uyuşmamaktadır. Kaldı ki, piyasaların tam rekabetçi olması için gerekli olan koşulların bölgeler arasında ve hatta her bölge içinde sağlandığını iddia etmek de zordur. Son zamanlarda matematiksel modellemede gösterilen gelişme ile bu varsayımların terk edilmesi halinde ortaya çıkacak sonuçların anlaşılması, müdahalenin gerekliliği savını güçlendirmeye başladığı gibi, uygulanması gereken politikaların doğası hakkında da aydınlatıcı bilgiler

sunmaktadır. Özellikle de Yeni Ekonomik Coğrafya modelleri bu konuda oldukça yol göstericidir.

Yeni Ekonomik Coğrafya modelleri temelde dışsal ekonomilerin var olduğu varsayımına dayalıdır. Dışsallıkların ve başlangıçta var olan çoktörel yapı, bölgelerin gelişiminde önemli rol oynamaktadırlar. Bu yapılara bağlı olarak, bölgelerin göreceli olarak hangi alanlarda uzmanlaşacağı, kalkınma sürecinde izleyecekleri ve çoğu zaman doğrusal olmayan patikalar belirlenmektedir. Yeni Ekonomik Coğrafya modellerinin karmaşık yapısı, bu modellerin politika önermeleri konusunda karışıklığa yol açmaktadır. Kimileri, buradan yola çıkarak politika geliştirmenin mümkün olmadığını iddia etse de, Baldwin ve diğ. (2003) ve Ottaviano (2003) yazılarında Yeni Ekonomik Coğrafya modellerinin politika konusunda önemli önermeleri olduğunu iddia etmektedirler. Bu önermeler altı temel etkiye vurgu yapmaktadırlar. Oluşturulacak politikaların bu çerçevede ele alınması ve tasarlanması gerektiğini savunmaktadırlar.

Bu etkilerden ilki, **bölgesel yan etkiler**dir. İktisadi hayatın mekânsal dağılımı ülke genelinde üretimin etkinliği ile çok yakından ilişkilidir. Bir bölgenin ne kadar refah yaratabileceği, bu dağılım sonucu belirlenecektir. Öte yandan, aynı şekilde ülke düzeyinde hakkaniyetin de bu dağılıma bağımlı olduğu açıktır. O nedenle, **bölgesel olmayan her politikanın bölgesel etkisi olacağını** gözden çıkartmamak gerekir. Örneğin, ülke çapında vergi politikalarının bölgeler üzerinde farklı etkileri olacağını kabul etmek gerekmektedir. Üretim faktörleri üzerine konan vergiler, ülke genelinde gelir dağılımını düzeltici görümler bile, belli bölgelerde işsizliği artırıcı sonuçlar verebilir. Baldwin ve diğ. (2003) çalışmalarında politika yapımcılarının tek boyutlu düşünme eğiliminde olduklarına, maliye uzmanlarının sadece maliye konularında, rekabet uzmanlarının sadece rekabet konusunda odaklanmasına, dikkat çekmekte ve bu tür yaklaşımların bölgesel kalkınmaya olumsuz etki yapacağını iddia etmektedirler.

İkinci önemli etki **bölgesel bütünleşim** (entegrasyon) ya da bölgeler arası ticaretin serbestleşmesi sonucu ortaya çıkan mekân seçimi ile ilgili sorudur. Bölgeler arasında, fiziksel, sosyal ve yönetim farkları azaldıkça, son tüketim ve ara mallarının bölgeler arası taşınma maliyetleri düşecektir. Bu da, firmaları yer seçiminde rahatlatarak ('footloose'), büyük piyasaların yakınlarında, üretim etkinliği azaltacak biçimde, yığılımlarına neden olacaktır. Politikaların sonucu açısından, mal ve faktör ticaretinin kolaylaşması, bölgelerarası farklı vergi, teşvik ve desteklerin uygulamalarının bölgesel yığılımlara yol açması ve bu yolla da toplam etkinlik ve bölgesel gelir dağılımı üzerine daha fazla etki eder hale gelmesi demektir.

Bölgesel politikalar tasarlanırken dikkat edilmesi gereken bir başka etki, **eşik etkisi**dir. Herhangi bir nedenle bölgeler arasında malların ve faktörlerin geçişkenliği önemli ölçüde kısıtlı ise, uygulanacak politikaların hiçbir etkisi olmayabilir. Örneğin, üretim faktörlerinden biri ya da birden fazlası bölgeler arasında serbestçe dolaş(a)mıyorsa, uygulanacak olan teşvik politikaları, bu faktörleri harekete geçirecek kadar güçlü değilse, sonuç getirmeyecektir. Dolayısı ile, eşik değeri aşılamayacak ise, bölgesel politikalarda yapılan kısmî ayarlamalar, düzenlemeler tümüyle etkisiz kalacaktır.

Ancak eşiğin aşılmasını sağlayacak kadar güçlü müdahaleler olduğunda, bu politikanın sonuçlarının kalıcı olacağını da göz ardı etmemek gerekmektedir. **Kitlenme etkisi** (lock-in effect) denilen, bölgede yığılaşma ve bunun sonucu hızlı büyüme başladığında veya, aksi şekilde, bir kere bölgeden kaçış başladığında bunu durdurmanın zor olması, bölgesel eşitsizliğin artarak sürmesini getirecektir. Dolayısıyla, kimi zaman geçici politikalar kalıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin geçici bir süre uygulanan vergi indirimleri ya da teşvikler sonucu bir bölgeye yığılan sanayinin, daha sonra o bölgeden başka bir bölgeye geçmesi mümkün olmayabilir.

Eğer malların ve faktörlerin bölgelerarası dolaşımı önünde hiçbir (fizikî ve/veya idari) engel yoksa, ve iktisadî yapıda dışsallıkların olduğunu varsayarsak, küçük müdahaleler sonucu endüstrilerin hangi bölgede yığılaşacağını kestirebilmek mümkün değildir. Bu durumda herhangi bir endüstrinin bir kısmını başka bir bölgeye taşımak üzere verilen teşviklerin tamamen ilgisiz bir endüstriyi tümüyle o bölgeye taşınması, **seçme etkisi** nedeni ile olası bir durum yaratmaktadır.

Son olarak **eşgüdüm etkisinin** önemi unutulmamalıdır. Bireylerin beklentilerinin kendi kendilerini doğru çıkaracak kehanetlere dönüşebilmesi olasılığı eşgüdüm ihtiyacını doğurmaktadır. Bir firmanın nerede kurulacağı önemli ölçüde o firmanın sahibinin diğer firmaların nerede kurulacağını beklentisine dayanmaktadır. Örneğin politika yapıcılar tarafından uygulanacağı söylenen bir politika, diyelim ki bir bölgeye verilecek teşvikler, eğer ekonominin oyuncuları tarafından inanılır kabul edilir ve bu bölgede arazinin değerleneceği düşünülürse, o bölgeye akın getirecek, artan talep arazinin değerlenmesini sağlayacaktır. Burada önemli olan teşviklerin gerçekten de veriliyor olması değil, verileceğine duyulan inançtır. Politika yapıcılarının ve uygulayıcılarının piyasalarda etkinliği unutulmadan, açık ve anlaşılır, sonunda da uygulanabilir politikaları gündeme taşımak, bunun dışında kalan yanıltıcı söylemlerden kaçınmak son derece önemlidir. Bir başka deyişle, hiçbir uygulama yapmadan, beklentileri yöneterek bölgesel politika yapılabileceği gibi; hiçbir uygulama düşüncesi olmadan ortaya atılan politika önerilerinin de bölgeleri etkileyeceğini dikkate almak gerekmektedir.

Bir yandan yukarıda sözü edilen etkiler göz önüne alınırken, ne tür araçların kullanılacağını da belirlenmesi gerekmektedir. Geçmişte çeşitli zaman ve ülkelerdeki bölgesel kalkınma amaçlı politikaların tamamı, örtük ya da açık biçimde, var olan dışsallıklar üzerine kurulmuş olmaları nedeniyle birbirlerine benzemektedirler. Aralarındaki fark dışsallığın türüne atfedilen öneme göre belirlenmektedir. Benzer şekilde, bölgesel kalkınma araçları da benzerlik taşımaktadır.

Armstrong ve Taylor (2000), çalışmalarında bölgesel politika araçlarını üç başlık altında toplamaktadırlar; makro politikalar, mikro politikalar ve eşgüdüm politikaları. Bunlardan ilki, merkezî hükümetin uyguladığı politikaların bölgesel etkileri olduğundan yola çıkmaktadır. Toplam bölgesel gelir ve harcamaları etkilemeye yönelik makro politikaların uygulanmasında iki ana yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki, bölgesel yönetimlere çeşitli konularda kendi politikalarını belirleme yetkisinin verilmesidir. Böylelikle, ortak politikaların istenmeyen yıkıcı etkilerine karşı her bölgenin kendini savunmasına imkân tanınmaktadır. Ancak, her savunma politikası, diğer bölgelere karşı etki

yaratacağından, savunmaya karşı savunma yapmak durumu ortaya çıkacak, eğer bölgelerin politikaları arasında eşgüdüm sağlanamaz ve anlaşmazlıklar ortaya çıkarsa varılacak sonuç, oyun kuramında çokça bahsedilen ‘mahpusların açmazı’, olabilecek en kötü sonuç olacaktır.

İkinci makro politika seçeneği merkezî olmakla beraber, bölgesel ayrımcılığı içermektedir. Her türlü politikanın bölgesel etkileri düşünülerek, gelişmekte görece geri kalmış bölgelere göre ek önlemler almak bunlardan biridir. Benzer şekilde, vergi politikalarında da ayrımcılığa gidilebilmektedir. Örneğin, az gelişmiş bölgelerden alınan gelir vergilerinde indirimle gidilmesi bir seçenek olabildiği gibi, mali politikaların, sağlık ve eğitim yatırımlarında, bu bölgelere öncelik tanınması gibi pozitif ayrımcılık yapılabilmektedir.

Mikro politikalar ise kaynakların, üretim girdilerinin, bölgeler arasında ve içinde tahsisini etkilemeye yöneliktir. Temel olarak emek ve sermayenin bölgeler arası ve bölge içi yeniden dağıtımını olarak anlaşılmalı ve genellikle iktisadî önlemler bütünü olarak ele alınmaktadır. Oysa bölgesel kalkınmaya yönelik olmaları nedeni ile sosyal, kültürel ve siyasi politikaları da içerecek şekilde ele alınmaları gerekmektedir. Örneğin, emeğe yönelik mikro politikaların geçmiş uygulamaları, daha çok emeğin bölge içerisinde, meslekler ve sektörler arası yeniden dağıtımını, üzerine odaklanmaktadır. Bölgede öncülük edecek sektör seçimi, buna uygun eğitim programları hazırlamak ve sunmak, emeğin bir sektörden diğerine hızlı ve kolay geçişini sağlamaya yönelik politikalarlardır. Oysa emeğin bölgeler arası hareketinin kısıtlı olması nedeni ile bu politikalar bölgeler arasında işsizlik oranlarının farklılaşması ve bunun doğal sonucu olarak ta bölgesel gelir eşitsizliği yaratacaktır. Bu çerçevede, bölgesel asgari ücret uygulamaları, toplu pazarlıkların bölgesel düzeyle sınırlanması gibi unsurlar bu çerçevede sıkça tartışılmaktadır.

Sermayenin bölgeler arası hareketliliğine yönelik politikalar arasında en çok bilineni, kuşkusuz, teşvik ve çeşitli desteklemelerdir. Özellikle üretim girdilerine uygulanan çeşitli teşvikler, yatırım destekleri, vergi indirimleri, yapı izinleri, arazi tahsisleri, enerji fiyatları politikaları ve benzer politikalar çok sıklıkla kullanılan araçlar olagelmıştır. Bunlardan daha az uygulanmakla beraber istihdam özendirici vergi indirimleri ya da sübvansiyonlar da vardır. Geçmişte sıkça başvurulan ihracatı özendirici uygulamalar ve özellikle de tarımsal fiyat destekleri buna örnek politikalarlardır.

Öte yandan, sermayenin bölgelerarası ve bölge içi daha hareketli olmasını sağlamanın bir başka yolu da sermaye piyasasındaki engelleri ve katılıkları gidermektir. Bu amaçla, firma kurulumunun önündeki idari engelleri ulusal düzeyde kaldırmak, fırsat çıktığında, firmaların bölgelerarasında hızla yer değiştirmesine olanak tanıyacaktır. Benzer şekilde, finans piyasalarının derinleşmesini ve bölgesel tasarrufların hızla üretime yönelmesini sağlayacak politikalar da piyasanın etkinliğini arttıracaktır. Örneğin, yerel kredi birliklerinin kurulması ve yine yerel mal borsalarının oluşturulması bu yönde geliştirilebilecek politikalar olarak ortaya çıkmaktadır.

Daha az gelişmiş bölgelerdeki en önemli sorunlardan biri de, küçük girişimcilerin yeterli sermayeyi bulamaması ve sermaye piyasalarına yeterince ulaşamamasıdır. Finans piyasasından yararlanabilmek için, doğası gereği daha riskli olan ve bu

nedenle daha yüksek teminat koşulları ile karşılaşan girişimcilere kamunun desteğini sağlamak ta önemli bir politika seçeneği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Alışıl gelmiş, bölgeye dışarıdan sermaye çekmeye yönelik politikalara bir tepki olarak son yıllarda ortaya çıkan ‘yerel kaynaklı büyüme’ (indigenous development) yaklaşımı, küçük ve orta ölçekli girişimlerin desteklenmesi ekseninde oluşturulacak politikaların daha başarılı olacağını savunmaktadır. ‘Aşağıdan başlayan kalkınma’ (‘bottom up development’), yerel unsurların kalkınma projesine daha çok sahip çıkması, bölgenin kaynaklarının daha etkin kullanılması ve bunların yanı sıra, daha önce fark edilmemiş yeni kaynakların devreye sokulması ile daha hızlı olacaktır. Ancak bu politikaların etkin olabilmesi için yerel paydaşların politikalarının oluşturulmasında ve hayata geçirilmesinde daha çok pay sahibi olmaları gerekmektedir.

Yerel kaynaklı büyüme yaklaşımının politika yaklaşımının temelinde, küçük ve orta büyüklükteki işletmeler (KOBİ) yer almaktadır. KOBİ’lerin esnek yapılarının, değişen koşullara daha kolay uyum sağlama yeteneği kazandırması, bu kuruluşların daha aktif olarak iktisadî yaşamda yer almasını, bunun da, istihdam yaratmak, bireysel tasarrufları harekete geçirmek açısından çok önemli olduğu savunulmaktadır.

Bu bağlamda, sosyal sermayenin geliştirilmesi, ‘kapasite oluşturma’, önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Nüfusun eğitimi ve yeniden eğitimi, değişen koşulları sezebilme, anlayabilme yetisinin kazandırılması için sürekli eğitimi sağlayabilecek kurumların oluşturulması gerekmektedir. Bir başka deyişle, örgün temelli eğitimin, çok daha güçlü yaygın eğitimle desteklenmesi gerekmektedir. Firma içi eğitimler desteklenmeli, gerekirse kaynağı kamuca sağlanmalıdır.

Bütün bu araçların etkin ve adil çalışabilmesi için ise, eşgüdüm sağlanması gerekmektedir. Öncelikle makro politikalar ile mikro politikalar arasında uyum sağlanması mutlak koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin, bir bölgeye yatırım teşvikleri sağlanırken, o bölgede gerekli altyapı yatırımlarının eksik kalması, mikro politikaların etkinliğini ortadan kaldırmaktadır. Aynı şekilde, makro politikaların, sonucu bir bölge aleyhine durumun telafi edilmesi için uygun mikro politikaların bekletilmeksizin devreye sokulması gerekmektedir.

Sadece makro ve mikro politikaların uyumu yeterli olmayacaktır. Aynı zamanda mikro politikalar da kendi içlerinde ve aralarında uyumlu olmalıdır. Mikro politikaların, emek ve sermayenin üretim süreci içerisinde oynadıkları rol ve birbirleri ile ilişkilerine, birbirlerini ikame edici veya tamamlayıcı olmalarına, bağlı olarak tasarlanmaları gerekmektedir. Yine örnek olarak, yatırım teşviği sağlandığında buna uygun işgücünü sağlayabilecek kapasitenin ve eğitimin de sağlanması gerekmektedir. Emeğe, ya da sermayeye yönelik politikalar, aynı zamanda, kendi içlerinde de uyumlu olmak durumundadırlar.

Bütün bu değişik politikalar arasında eşgüdüm sağlanmasının güçlüğü, bu görevi üstlenecek kurum ya da kurumların birbirleriyle ilişkilerinin açık ve net olarak belirlenmesini de gerektirmektedir. Ulusal ve yerel yönetimler arasında karşılıklı iletişim kanalları oluşturulması, birbirlerinin yetki ve sorumluluk alanlarını tanımalarını sağlanması büyük önem taşımaktadır. Bölgeye yapılacak kamu yatırımlarının ya da, geçmişte örneklerini bildiğimiz, kamu iktisadi

teşebbüslerinin hangi bölgeye kurulacağı, bunların ölçeği ve çalışma şekilleri, bölgesel kalkınmayı çok ciddi boyutlarda etkilemektedir.

4. Sonuç Olarak

Türkiye’de geçmişte uygulanan bölgesel politikaların şu anda içinde bulunulan durum, gerek sürdürülebilir büyüme gerekse de bölgelerarası hakkaniyet, göz önüne alındığında başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu konuların ayrıntılı ve derinlemesine tartışılması ve ciddiye alınması gerekmektedir.

Bölgesel kalkınma, çok boyutlu doğası ve doğrusal olmayan yapısı nedeni ile oldukça çetrefil bir sorundur. Bir yanda toplam refahın büyüme hızının ençoklanması, etkinliğin artırılması, diğer yanda bölgeler arasında hakkaniyetin sağlanması gibi, iki ayrı ve zaman zaman birbirleriyle çelişebilen amaca ulaşabilecek bir tasarımın oluşturulmasını gerektirmektedir. Bu amaçlardan ilkinin, sürdürülebilir iktisadî büyümenin, tek başına bile, nasıl sağlanacağı, çok geniş büyüme yazınına rağmen, hâlâ tartışma konusudur. Öte yandan, bölgelerin farklı üretim yapıları ve dışsallıklar, ülke genelinde büyüme sağlamaya yönelik politikaların bölgeler arası farklılıkların ve gelir uçurumlarının açılmasına neden olabileceğine işaret etmektedir.

İkinci amacın, hakkaniyetin, tanımlanmasında görülen farklılıklar da uygulanacak politikaların seçimini zorlaştırmaktadır. Basit anlamıyla iktisadî eşitliğin ötesine geçilerek, sosyal dışlanma kavramı çerçevesinde oluşturulacak politikalar, sosyal hayatın birçok boyutunu içerecek biçimde kapsam genişlemesini gerektirmektedir. Bu durumda sadece iktisadî politikaların yeterli olamayacağı açıktır.

Oluşturulacak politikalar, bölgelerarası mal ve faktör akışkanlığının kısıtlı olduğu, üretimde ve piyasalarda dışsallıkların yaşandığı düşünülürse, **sadece bir bölgeye, bir sektöre özgü olamayacağı açıktır**. Makro ya da mikro düzeyde her politik uygulama tüm ülkeyi etkileyecektir. Gelişen teknoloji ve iktisadi uygulamalar mal ve faktör akışkanlığını hızlandırdığı ölçüde bölgesel politikaların etkisi de artacaktır.

Kaynakça

- Armstrong, H. ve J. Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*. Blackwell Publishers, Oxford.
- Baldwin, R., R. Forslid, P. Martin, G. Ottaviano ve F. Robert-Nicoud (2003), *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Filiztekin, A. (2009), 'Türkiye'de Bölgesel Farklar', Göymen, K. (der.), *Yerel kalkınmanın Yönetişimi* içinde, İstanbul Politikalar Merkezi.
- Ottoviano, G.I.P. (2003), 'Regional Policy in the Global Economy: Insights from New Economic Geography', *Regional Studies*, Cilt 37, sayfa 665-673.