

**T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI GELİŞMİŞLİK FARKLILIKLARINI
GİDERMEYE YÖNELİK POLİTİKA UYGULAMALARI VE ETKİN
KAYNAK KULLANIMI ÜZERİNE BİR ANALİZ**

DOKTORA TEZİ

Abidin ÖNCEL

**Enstitü Anabilim Dalı : İktisat
Enstitü Bilim Dalı : İktisat**

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Salih ŞİMŞEK

TEMMUZ - 2010

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI GELİŞMİŞLİK FARKLILIKLARINI
GİDERMEYE YÖNELİK POLİTİKA UYGULAMALARI VE ETKİN
KAYNAK KULLANIMI ÜZERİNE BİR ANALİZ

DOKTORA TEZİ

Abidin ÖNCEL

Enstitü Anabilim Dalı : İktisat
Enstitü Bilim Dalı : İktisat

Bu tez 26/07/2010 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir

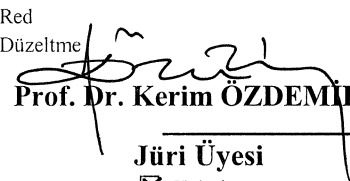

Prof. Dr. Salih ŞİMŞEK


Prof. Dr. Musa EKEN


Prof. Dr. Recep TARI

Jüri Başkanı

- Kabul
 Red
 Düzeltme


Prof. Dr. Kerim ÖZDEMİR

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme


Yrd. Doç. Dr. Selim İNANÇLI

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

Jüri Üyesi

- Kabul
 Red
 Düzeltme

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Abidin ÖNCEL

19.07.2010

ÖNSÖZ

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları, üzerinde sıkça tartışılan bir konu olmuş ve bu sorunun çözümü amacıyla uygulanan politikalar zaman içerisinde sürekli değişerek dinamik bir yapı oluşturmuştur. Bu bağlamda Türkiye'nin durumu değerlendirildiğinde geçmişte olduğu gibi günümüzde de halen önemli derecede bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorunuyla karşı karşıya kaldığı ve bu farklılıkların giderilmesi amacıyla çeşitli politikaların uygulandığı görülmektedir. Söz konusu sorunun devam ediyor olması konunun güncelliğini ve önemini koruması çalışmanın hazırlanmasında önemli bir etken olmuştur.

Tez çalışmam esnasında desteğini ve katkılarını esirgemeyen herkese teşekkür etmek isterim. Öncelikle, lisans eğitimiyle başlayan Sakarya Üniversitesi yaşantımdan bu zamana kadar desteğini her zaman yanımda hissettiğim ve aynı zamanda tez danışmanım olan Prof. Dr. Salih ŞİMŞEK'e verdiği yardım, destek ve moral gücü için şükranlarımı sunuyorum.

Gerek tez konusunun seçilmesinde gerekse tezin şekillenmesi ve yazımı esnasında görüş ve önerileri ile katkıda bulunan Prof. Dr. Aziz KUTLAR, Prof. Dr. Musa EKEN, Yrd. Doç. Dr. Selim İNANÇLI ve Yrd. Doç. Dr. Mahmut BİLEN'e; ayrıca tezi hazırlarken bana destek veren bölüm başkan yardımcısı arkadaşlarım Yrd. Doç. Dr. M. Zeki AK ve Yrd. Doç. Dr. Şükrü CİCİOĞLU'na; araştırma görevlisi arkadaşlarım Adem KARAKAŞ, Kıvanç AYDINLAR, Ozan Ünsal KAHRAMAN ve Nurullah ALTINTAŞ'a teşekkür ederim. Hiçbir konuda desteğini esirgemeyen Doç. Dr. M.Kemal AYDIN'a ve Prof. Dr. Mehmet BARCA'ya ayrıca teşekkür etmek isterim.

Yaşamım boyunca benim için hiçbir maddi ve manevi fedakârlıktan kaçınmayan sevgili annem Ayşe ÖNCEL ve kıymetli babam Hatip ÖNCEL'e ve ayrıca çok sevdiğim kardeşlerime, bilhassa çalışmamın stresli zor günlerinde anlayış ve yardımlarını esirgemedikleri için saygıdeğer eşim Aynur ile oğlum Mehmet Fırat'a sonsuz sevgi ve şükranlarımı sunuyorum.

Abidin ÖNCEL

26 Temmuz 2010

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	v
TABLO LİSTESİ	viii
ŞEKİL LİSTESİ	ix
ÖZET	x
SUMMARY	xi
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: BÖLGESEL KALKINMA OLGUSU VE BÖLGELERARASI GELİŞİMİŞLİK FARKLILIKLARININ GİDERİLMESİNE YÖNELİK TEORİK YAKLAŞIMLAR	8
1.1 Bölge, Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Dengesizlik Kavramları	8
1.1.1 Bölge Kavramı ve Bölge Türleri.....	8
1.1.1.1 Ekonomik Yapı Açısından Bölge Türleri	11
1.1.1.2 Ekonomik Gelişme Düzeyine Göre Bölge Türleri.....	14
1.1.2 Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Dengesizlik Kavramları.....	17
1.2 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarının Nedenleri	21
1.2.1 Tarihsel Nedenler	21
1.2.2 Coğrafi (Doğal) Nedenler	23
1.2.3 Ekonomik Nedenler	25
1.2.3.1 Ekonomik Faaliyetlerin Belli Bölgelerde Yoğunlaşması.....	25
1.2.3.2 Makro Ekonomik İstikrarsızlık ve Kamu Politikalarının Etkinsizliği	34
1.2.3.3 Bölgelerarası Verimlilik Farklılıkları.....	35
1.3 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların İlkeleri, Amaçları ve Araçları	37
1.3.1 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların İlkeleri	38
1.3.1.1 Sosyal Kârlılık İlkesi.....	38
1.3.1.2 Kalkınma Kutupları İlkesi.....	39
1.3.1.3 Halkın Katılımı İlkesi.....	40

1.3.2 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların Amaçları.....	41
1.3.2.1 Nüfusun Ülke İçerisinde Ussal (Rasyonel) Dağılımının Sağlanması	42
1.3.2.2 Geri Kalmış Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Kalkınmasının Sağlanması	43
1.3.2.3 Ekonomik ve Sosyal DUALİZMİN Önlenmesi	45
1.3.3 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların Temel Araçları	45
1.3.3.1 Bölgesel Planlama.....	46
1.3.3.2 Kamu Yatırımlarının Gerçekleştirilmesi.....	49
1.3.3.3 Mali ve Vergisel Teşvik Tedbirleri Uygulanması.....	52
1.3.3.4 Yönetimsel Örgütün Etkinleştirilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları Kurulması	55
1.3.3.5 Aşırı Kalabalıklaşan Bölgelerin Sınırlandırılması	62

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE BÖLGELERARASI GELİŞMİŞLİK FARKLILIKLARINI GİDERMEYE YÖNELİK POLİTİKA UYGULAMALARI..... 64

2.1 Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarının Ortaya Çıkış Nedenleri.....	64
2.1.1 Tarihsel Nedenler	64
2.1.2 Coğrafi Nedenler.....	66
2.1.3 Sosyo-Ekonomik ve Kurumsal Nedenler.....	68
2.2 Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların Tarihi Süreç İçerisinde Ele Alınması	71
2.2.1 Planlı Dönem Öncesinde Uygulanan Politikalar.....	71
2.2.1.1 1923-1950 Dönemi (Devletçilik Politikası Uygulamaları).....	71
2.2.1.2 1950-1960 Dönemi (Liberal Politika Uygulamaları).....	72
2.2.2 Planlı Dönemde Uygulanan Politikalar.....	73
2.2.2.1 1980 Öncesi Planlı Dönem	75
2.2.2.2 1980 Sonrası Planlı Dönem.....	82
2.2.2.3 2000 Sonrası Planlı Dönem.....	91
2.2.3 AB’ye Üyelik Sürecinin Türkiye Bölgesel Gelişme Politikalarına Etkileri ..	98

2.3 Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların Temel Araçları.....	105
2.3.1 Bölge Planlama Aracı	106
2.3.2 Kalkınmada Öncelikli Yöre Uygulamaları	115
2.3.3 Kamu Yatırımları Aracı	124
2.3.4 Yönetimsel Örgütün Etkinleştirilmesi.....	127

BÖLÜM 3: TÜRKİYE’DE BÖLGELERARASI KAYNAK KULLANIM ETKİNLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ VE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ (VERİ ZARFLAMA ANALİZİ YÖNTEMİYLE BİR ANALİZ).....

3.1 Verimlilik, Etkinlik ve Performans Kavramları.....	139
3.2 Kaynak Etkinliğinin Ölçümünde Kullanılan Teknikler ve Uygun Yöntemin Seçilmesi	141
3.3 Veri Zarflama Analizi	143
3.3.1 Veri Zarflama Analizinin Matematiksel İfadesi	145
3.3.2 Veri Zarflama Analizinin Sistemik Yapısı.....	152
3.3.2.1 Tek Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Sistemler	152
3.3.2.2 İki Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Sistemler.....	156
3.3.2.3 Tek Girdi ve İki Çıktıdan Oluşan Sistemler.....	158
3.3.2.4 Çok Girdi ve Çok Çıktıdan Oluşan Sistemler.....	160
3.3.3 Alternatif Veri Zarflama Analizi Modelleri.....	162
3.3.3.1 BCC Modelinin Sistemik Yapısı.....	162
3.3.3.1 Girdi Yönelimli BCC Modeli	165
3.3.3.2 Çıktı Yönelimli BCC Modeli	167
3.3.4 Veri Zarflama Analizinin Güçlü ve Zayıf Yönleri.....	168
3.3.5 Veri Zarflama Analizinin Uygulama Aşamaları	170
3.4 Veri Zarflama Analizinin Türkiye Alt Bölgelerine Uygulanması	173
3.4.1 Ampirik Literatür ve Araştırmada Kullanılan Değişkenlerin Seçilmesi.....	174
3.4.2 Bölgelerin Görelî Etkinlik Düzeylerinin Analiz Edilmesi.....	186
3.4.2.1 Girdi Yönelimli CCR Modelinin Uygulanması	187
3.4.2.2 Girdi Yönelimli BCC Modelinin Uygulanması	192

3.5 Analiz Sonuçlarının Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyleri ile Karşılaştırılması 197

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME 199

KAYNAKLAR 206

EKLER..... 230

ÖZGEÇMİŞ..... 234

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AR-GE	: Araştırma Geliştirme
BKA	: Bölgesel Kalkınma Ajansı
BKİ	: Bölge Kalkınma İdaresi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
Bknz.	: Bakınız
ÇATOM	: Çok Amaçlı Toplum Merkezi
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
Diğ.	: Diğerleri
DOKAP	: Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EC	: Avrupa Komisyonu
ECU	: Avrupa Para Birimi
EMS	: Efficiency Measurement System
EU	: Avrupa Birliği
EURADA	: Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği
FKA	: Fırat Kalkınma Ajansı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
GİDEM	: Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezi
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
GSMH	: Gayrisafi Milli Hâsıla
GOÜ	: Gelişmekte Olan Ülke
GVK	: Gelir Vergisi Kanunu
GZFT	: Göçlü Yönler Zayıf Yönler Fırsatlar Tehditler

HES	: Hidro Elektrik Santrali
HM	: Hazine Müsteşarlığı
IMF	: Uluslar arası Para Fonu
IPA	: Üyelik Öncesi Destek Fonu
İBBS	: İstatistikî Bölge Birimi Sistemi
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
JICA	: Japonya Uluslar arası İşbirliği Ajansı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖY	: Kalkınmada Öncelikli Yöre
KSS	: Küçük Sanayi Sitesi
KVB	: Karar Verme Birimi
NUTS	: Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
ÖUKP	: Ön Ulusal Kalkınma Planı
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TFV	: Toplam Faktör Verimliliği
TL	: Türk Lirası
TVA	: Tennessee Valley Authority
UNCTAD	: Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UP	: Ulusal Plan

Vb	: Ve Benzeri
VZA	: Veri Zarflama Analizi
YHGP	: Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi
ZBK	: Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi
\$: Dolar

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Kamu Yönetimi Açısından BKA'ların Genel Yapısı	61
Tablo 2: Kalkınmada Öncelikli Yörelere Kapsamındaki Değişim	117
Tablo 3: Türkiye'de Teşvik Belgeli Yatırım Sayıları ve İstihdama Katkı Payları.....	119
Tablo 4: Tek Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Sistemler.....	152
Tablo 5: D Firmasının Etkinliğine Göre Diğer Firmaların Etkinlik Değerleri	155
Tablo 6: İki Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Sistemler	156
Tablo 7: Tek Girdi ve İki Çıktıdan Oluşan Sistemler	159
Tablo 8: Susiluoto ve Loikkanen (2001)'in Çalışmalarında Kullandığı Girdi-Çıktılar	177
Tablo 9: İİBS Düzey 2 Kapsamında Yer Alan Bölgeler ve Kapsadığı İller	181
Tablo 10: Araştırmada Kullanılan Girdi-Çıktı Değişkenleri ve Kısaltma Kodları	185
Tablo 11: 26 Alt Bölge İçin Hesaplanmış Etkinlik Skorları ve Ölçek Özellikleri.....	187
Tablo 12: Girdi Yönelimli CCR Modeline Göre Potansiyel Düzeltme Oranları.....	188
Tablo 13: Etkin Olan Bölgelerin Referans Gösterilme Sıklıkları	189
Tablo 14: Girdi Yönelimli CCR Modeline Göre Girdi ve Çıktıların Etkinliğe Katkıları	191
Tablo 15: Girdi Yönelimli BCC Modeline Göre Potansiyel Düzeltme Oranları.....	192
Tablo 16: Etkin Olan Bölgelerin Referans Gösterilme Sıklıkları	194
Tablo 17: Girdi Yönelimli BCC Modeline Göre Girdi ve Çıktıların Etkinliğe Katkıları	195
Tablo 18: Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması ve Etkinlik Düzeyleri	198

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Tek Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Bir Sistemin Grafik Gösterimi.....	153
Şekil 2: Tek Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Bir Sistemde Etkinlik Sınırı ile Regresyon Çizgisinin Gösterimi	154
Şekil 3: E Firması İçin Etkinlik İyileştirme Projeksiyonları	156
Şekil 4: İki Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Bir Sistemin Grafik Gösterimi	157
Şekil 5: A Firması İçin Etkinlik İyileştirmesi.....	158
Şekil 6: Tek Girdi ve İki Çıktıdan Oluşan Bir Sistemin Grafik Gösterimi	159
Şekil 7: BCC Modelinde Etkinlik Sınırının Grafikselleştirilmesi.....	163

ÖZET

SAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü

Doktora Tez Özeti

Tezin Başlığı: Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politika Uygulamaları ve Etkin Kaynak Kullanımı Üzerine Bir Analiz

Tezin Yazarı: Abidin ÖNCEL

Danışman: Prof. Dr. Salih ŞİMŞEK

Kabul Tarihi: 26.07.2010

Sayfa Sayısı: xi (ön kısım) +229 (tez) +5 (ekler)

Anabilim dalı: İktisat

Bilim dalı: İktisat

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin en temel sorunlarından biridir. Söz konusu sorunun ortaya çıkmasında ekonomik nedenler yanında tarihsel ve coğrafi nedenlerde etkili olmaktadır. Ekonomik nedenler arasında değerlendirilen bölgelerarası verimlilik farklılıkları, özellikle geri kalmış bölgelerin zaten kıt olan kaynaklarının etkin kullanılmaması yönüyle araştırılması gereken önemde bir konu olarak değerlendirilmektedir.

Hazırlanmış olduğumuz bu çalışmanın birbiriyle bağlantılı iki temel amacı bulunmaktadır: Bu amaçlardan ilki Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politika uygulamalarının belli bir çerçeveye oturtulması, ikincisi ise bölgesel kaynakların etkin kullanılmış olup olmadığının tespit edilerek, kaynakların daha etkin kullanılması amacıyla alternatif politika önerilerinin sunulmasıdır.

Çalışmamızın belirtilen ilk amacına ulaşmak için Türkiye’nin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaları hem tarihsel süreç hem de kullanılan araçlar çerçevesinde ele alınmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede özellikle planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik çabaların artırılmış olduğu, son yıllarda ise Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinin bölgesel politikalara yön verdiği tespit edilmiştir. Kullanılan araçlar çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında ise, bölge planlama aracı, Kalkınmada Öncelikli Yöre uygulamaları, kamu yatırımları aracı ve yönetsel örgütün etkinleştirilmesi şeklinde ifade edilecek dört temel aracın kullanılmış olduğu görülmektedir.

Çalışmamızın ikinci amacına yönelik olarak ampirik bir uygulama gerçekleştirilmektedir. Bu amaçla “sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından geri kalmış bölgelerin kaynaklarını etkin kullanmadıkları” yaklaşımından hareketle Türkiye açısından bir durum tespiti yapılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede Karar Verme Birimleri arasında göreceli etkinliği ölçmeye yardımcı olan Veri Zarflama Analizi modeli kullanılarak Türkiye’nin 26 alt bölgesi analiz edilmiştir. Bu analiz sonucunda kaynaklarını etkin kullanmadıkları tespit edilen bölgelerin durumları, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi sıralamasındaki konumlarına bakılarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. Analiz sonuçlarına göre sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından alt sıralarda yer alan bölgelerin kaynaklarını etkin kullanmadıklarına dair yeterli bulguya ulaşılamamıştır.

Anahtar kelimeler: Bölgesel Kalkınma, Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıkları, Veri Zarflama Analizi

SUMMARY

Sakarya University Institute of Social Sciences

Abstract of PhD Thesis

Title of the Thesis: The Policy Applications to Eliminate the Inter-Regional Development Differences in Turkey and an Analysis on Efficient Usage of Factors

Author: Abidin ÖNCEL

Supervisor: Prof. Dr. Salih ŞİMŞEK

Date: 26.07.2010

No. of pages: xi (pre text) +229 (main body) +5 (appendix)

Department: Economics

Subfield: Economics

Inter-regional differences in terms of development is one of the basic problems of both developed and developing countries. In addition to economic reasons, historical and geographic factors are influent in the emergence of this problem. Inter-regional efficiency differences, which are regarded as an economic reason should be studied meticulously as underdeveloped countries don't use their scarce source efficiently.

This study has two main objects. The first one is to put 'the policy implications based on eliminating inter-regional development differences' into a defined frame. And the second one is to present alternative policy suggestions with the aim of efficient usage of sources after determining whether regional sources are used efficiently or not.

For the first purpose, the policies of Turkey which are based on eliminating inter-regional development differences are studied as a historical process as well as in the context of employed tools. In this sense it is determined that the struggles based on eliminating inter-regional development differences increased along with the development plan period and recently the EU process of Turkey lead the regional policies in Turkey. While considering the issue in the context of employed tools, four important tools are detected: region planning tool, privileged region implications, public investment and making administrative organisation efficient.

For the second purpose of this study, an amptic implication is carried out. To this end a case study of Turkey is presented based on the approach which says 'under developed regions in terms of socio economic development don't use their sources efficiently'. In this sense 26 regions of Turkey are analysed by using the Data Envelopment Analysis model, which is useful for measuring the relative efficiencies of Decision Making Units. In consequence of that analysis the regions which don't use their sources efficiently according to this study are considered by using their positions in the order of socio economic development levels. According to the results of the analysis there aren't enough evidence which supports that the regions which have low socio economic development levels don't use their sources efficiently.

Key words: Regional Development, Interregional Differences, Data Envelopment Analysis

GİRİŞ

Dünya ekonomisinde yaşanan küreselleşme eğilimlerinin bir sonucu olarak üretim sistemlerinde değişimler meydana gelmekte, bu çerçevede devletin ekonomiyi yönlendirme fonksiyonlarında da önemli dönüşümler yaşanmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren ikinci küreselleşme dalgası¹ olarak ifade edilen yeni küreselleşme akımlarının sürüklediği ekonomi politikaları yansımalarını her alanda gösterdiği gibi bölgesel kalkınma politikalarında da göstermiştir. Devlet merkezli bölgesel kalkınma politikaları artık piyasa merkezli birikim rejimleriyle ifade edilen politikalara dönüşmüş, bu dönüşüm beraberinde yeni bazı kavramların daha çok önem kazanmasına neden olmuştur. Bu kapsamda “ticari olmayan karşılıklı bağımlılık”, “öğrenen bölgeler”, “sosyal sermaye”, “yeni gelişme odakları”, “network ilişkileri” gibi kavramlar bölgesel politikaların tanımlanmasında karşımıza çıkan önemli kavramlar olmaya başlamıştır.

Küreselleşme eğilimlerinin bir taraftan refah düzeylerini artırıcı etkileri tartışılırken hiç şüphesiz en çok eleştirilen yönlerinden birisi gelir dağılımını bozucu etkilerinin olmasıdır. Gelir dağılımındaki adaletsizlik sadece ülkeler arasında değil, aynı zamanda bir ülkenin sahip olduğu bölgeler arasında da mevcut olmaktadır. Gelir dağılımında yaşanan bu adaletsizlik beraberinde gelişmişlik düzeyi farklılıklarını ortaya çıkarmakta ve ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerini yükseltmeleri açısından önemli zorluklar doğurmaktadır. Bölgeler arasında yaşanan bu farklılıkların nedenleri ve mevcut farklılıkların giderilmesi için geliştirilebilecek çözüm önerileri günümüzde geçmişten daha çok iktisatçıların dikkatini çekmektedir.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini amaçlayan politika uygulamaları tarihi süreç içerisinde önemli dönüşümler geçirmiştir. Bu kapsamda 1960'lı yıllardan sonra Keynesyen politikalar ağırlıklı olarak uygulama alanı bulmuştur. Bu politikaların bölge kalkınması için temel felsefesi geri kalmış bölgede kalkınmayı sağlamak amacıyla talebi harekete geçirme politikalarının uygulanması şeklindedir. Bu amaçla genellikle gelişmiş bölgelerden kaynaklar belli bir plan çerçevesinde geri kalmış

¹ Karl Polanyi “büyük dönüşüm” isimli eserinde iki büyük küreselleşme dalgasından bahseder. Bunların ilki 19. yüzyılda yaşanan ve 1929 dünya ekonomi buhranına kadar süren birinci küreselleşme dalgası iken, ikincisi 1980'li yıllarda tekrar büyük taraftar bulan ve halen dünya ekonomi sisteminde hakim paradigma olduğu düşünülen ikinci küreselleşme dalgasıdır.

bölgeye aktarılmaktadır. Söz konusu politikalar genellikle iş olanakları ve gelirleri artırmada etkili olmuşsa da, verimlilik ve etkinliği artırmada pek başarılı olamamıştır. Ayrıca zaman içerisinde küreselleşmenin oluşturduğu rekabet rüzgârıyla birlikte GOÜ'lerin sahip olduğu borç yükünün geri kalmış bölgelere aktarılan kaynakları eritmesi ve etkinlikten uzak, daha çok dış kaynağa bağımlı üretim yapısının zamanla kıyasıya rekabete dayanamayarak krize girmesi gibi nedenlerle bu politikaların uygulanması zorlaşmıştır. Keynesyen politikalara eleştiri yönelten Neo-liberal anlayış, devletin ekonomiye daha az müdahale etmesi, pazarın deregülasyonu, eğitim, ulaşım, iletişim altyapısında iyileşmeler sağlanması, teknolojinin teşvik edilmesi ve yerel girişimin desteklenmesi gibi politikaları önermektedir. Ancak hem Keynesyen hem de Neo-liberal politikaların ihtiyaçlara cevap verememesi nedeniyle üçüncü bir alternatif bölgesel kalkınma modeli gelişmeye başlamıştır. “Yeni bölgeselcilik” olarak ifade edilen bu yaklaşım, devletin düzenleyici rolü ekseninde yerel kaynakların harekete geçirilmesi, kurumsal yapının bu amaçla organizasyonu ve katılımcılık anlayışını içeren uzun erimli ve çok aktörlü bir yapıyı bünyesinde barındırmaktadır (Elmas, 2006:152-155).

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalar genellikle eşitlik ile etkinlik arasında bir değiş tokuşu zorunlu kılmaktadır. Kaynakların nispi olarak gelişmiş bölgelerden geri kalmış bölgelere doğru aktarılması ülke kaynaklarının verimsiz alanlara yöneltildiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu nedenle birçok ülkede uzun bir süre bölgesel politikalar ihmal edilmiştir. Ancak ülke deneyimleri göstermiştir ki, etkinlik uğruna eşitliğin ihmal edildiği bölgesel gelişme politikaları uygulamalarında belirli bir aşamadan sonra ekonomik ve toplumsal maliyetler artış göstermektedir. Hem dengesiz büyüme sonucunda aşırı kalabalıklaşan şehirlerin bir takım sorunlarla karşılaşması hem de geri kalmış bölgelerde eşitsizliğin getirdiği diğer sorunlar söz konusu ekonomik ve toplumsal maliyetlerin dikkate alınmasını sağlamış ve bu durum hemen hemen her ülkenin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla bazı önlemler almasını sağlamıştır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politikaların önem kazanmasında bir diğer önemli husus, küreselleşme akımıyla birlikte yaşam kalitesinin iyileştirilmesi ve yoksulluğun azaltılması olarak ifade edilebilecek iki önemli hedefin

gündemde yerini almaya başlamasıdır. Söz konusu husus AB gibi organizasyonların politika belirleme sürecinde önemli bir yere sahip olmuştur. Bu bağlamda birliğe üye hemen hemen tüm ülkelerde bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların ve mekanizmaların oluşturulması gerekli görülmüştür. Söz konusu ülkelerde bölgelerin giderek önemli birimler haline gelmesinin bir sonucu olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulmaya başlanmış ve bu organizasyonlar kullanılarak bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının üstesinden gelinmeye çalışılmıştır.

Tezin Konusu:

Türkiye ekonomisinin temel karakteristikleri incelendiğinde bölgeler arasında önemli gelişmişlik farklılıkları bulunduğu görülmektedir. Yakın zamana kadar bölgesel politikalarından sorumlu tek kurum niteliğinde bulunan DPT'nin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının boyutlarını gösteren önemli çalışmaları bulunmaktadır. Bu bağlamda 1996 yılında DPT tarafından hazırlanan sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması araştırmasının sonuçlarına bakıldığında, 7 coğrafi bölge içerisinde Marmara Bölgesi'nin 1,69'lük endeks değeriyle en gelişmiş bölge olurken, Doğu Anadolu Bölgesi'nin -1,13'lük endeks değeriyle son sırada yer aldığı görülmektedir. Geriye kalan bölgelerden Ege Bölgesi 0,5, İç Anadolu Bölgesi 0,46, Akdeniz Bölgesi 0,06, Karadeniz Bölgesi -0,54 ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi ise -1,03'lük endeks değerine sahip olmuştur. Daha sonra 2003 yılında gerçekleştirilen benzer bir çalışmanın sonuçlarına göre söz konusu sıralama pek değişmemiş, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından Marmara Bölgesi 1,70, Ege Bölgesi 0,48, İç Anadolu Bölgesi 0,48, Akdeniz Bölgesi 0,02, Karadeniz Bölgesi -0,51, Güneydoğu Anadolu Bölgesi -1,01 ve Doğu Anadolu Bölgesi -1,16'lık endeks değerine sahip olmuştur (DPT, 2003b). Görüldüğü üzere Türkiye'de bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorunu önemli derecede mevcut olmaktadır.

Türkiye'de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkmasında (daha çok geri kalmış bölgelerde olmak üzere) altyapı yetersizliği, sermaye birikimi yetersizliği, kalkınma olgusunu olumsuz yönde etkileyen sosyo-kültürel ve kurumsal yapıların varlığı, mekânsal sorunlar, tarihsel ve coğrafi nedenler, girişimcilik kültürü gibi birçok neden bulunmaktadır. Bu farklılıkların giderilmesi amacıyla bölge planlama aracı,

kalkınmada öncelikli yöre uygulamaları, kamu yatırımları aracı ve yönetsel örgütün etkinleştirilmesi gibi araçlar en çok kullanılan araçlardır. Ancak bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri ve bu farklılıkların giderilmesi için uygulanan politika araçları ne olursa olsun, en önemli noktalardan biri, sahip olunan kaynakların etkin şekilde kullanılıp kullanılmadığı durumudur. Bu çerçevede öncelikle yapılması gereken şey, inceleme konusu yapılan bölgelerin sahip oldukları kaynakları hangi etkinlikte kullandıklarının ölçülmesidir. Bunun ölçümünü “Veri Zarflama Analizi” yöntemiyle gerçekleştirmek mümkündür. Veri Zarflama Analizi yöntemi aynı zamanda karar verme birimlerinin daha etkin kaynak kullanımı için girdi ve çıktılarında yapacakları yeni ayarlamalar konusunda bilgiler sunduğundan, bölgeler arasında kaynakların yeniden dağılımı konusunda da politika belirleme sürecine katkı sunabilmektedir. Ancak bölgeler arasında yaşanan gelişmişlik farklılıklarının tek nedeni kaynakların etkinsiz kullanılması sorunu değildir. Dolayısıyla söz konusu farklılıkların diğer nedenlerini kavramak açısından Türkiye’de uygulanan bölgesel kalkınma politikalarının analizi de önemli görülmektedir. Bu çerçevede özellikle Küreselleşme eğilimleriyle birlikte bölgesel kalkınma politikalarında yaşanan dönüşümler ile Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinde uyguladığı politikaların analiz edilmesi gerekmektedir. Belirtilen konuda örneğin son zamanlarda önemli tartışma konusu olan ve hakkında kanun çıkarılarak kurulma süreçleri henüz tamamlanabilen Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi yönünde önemli bir misyon üstleneceği iddia edilmektedir.

Yukarıda çerçevesi çizilen tezin temel konusu, Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların belli bir çerçeveye oturtulması ve kaynak kullanım etkinliğinin bölgesel düzeyde ölçülerek daha etkin kaynak kullanımı için bazı politika önerilerinin geliştirilmesidir.

Tezin Önemi:

Kalkınmanın en önemli göstergelerinden biri, bölgeler arasında oluşan gelişmişlik farklılıklarının en az düzeye indirilmiş olmasıdır. Bu nedenle iktisadi kalkınma yolunda önemli mesafeler kat etmek isteyen ülkeler, var olan dengesizlikleri minimuma indirme amacını taşımakta ve bu yolda amaçlarına uygun düşen politikalar

belirlemektedirler. Ancak küreselleşme eğilimlerinin her alanda olduğu gibi bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi konusunda da giderek hakim paradigma haline gelmesi ve ekonomik ilişkilerin giderek karmaşık bir hal alması sonucunda, uygulanacak politikaların seçiminde bu durumun göz önüne alınması zorunlu olmaktadır. Bu çerçevede bölgesel kalkınma teorileri de dinamik bir süreç geçirmekte ve bir ülkede uygulanacak bölgesel kalkınma politikaları bu ekseninde tespit edilmeye çalışılmaktadır. Günümüzdeki uygulamalara bakıldığında mevcut dengesizlikleri ortadan kaldırmanın yolunun “karşılaştırmalı üstünlük” elde edilecek sektörlerde yoğunlaşma sonucunda olacağı şeklinde bir durum ortaya çıkmaktadır. Böylece kaynaklar daha verimli alanlara kanalize edilip optimal kaynak tahsisi de sağlanmış olacaktır. Bu bağlamda rekabetçi yapıya sahip üretken sektörlerin tespit edilmesi ve hangi politikaların ön plana çıkarılacağı çeşitli yöntemler kullanılarak tespit edilebilmektedir. Kullanılan yöntemler arasında “Veri Zarflama Analizi” en çok tercih edilen yöntemlerin başında yer almaktadır. Söz konusu yöntemin kullanılması sonucunda Türkiye’deki bölgelerin durumuyla ilgili elde edilen bulguların mevcut teorik altyapıyla uyumluluğu literatüre bir katkı niteliği taşımaktadır. Bu vesileyle Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politikaların belirlenmesi sürecinde dikkat edilmesi gereken durumlar hakkında önemli ipuçları da yakalanmış olacaktır.

Tezin Amacı:

Bölgesel soruna ilişkin amaçların değişmesi durumunda cevabı aranan soruların ve bunlara verilecek cevapların da değişmesi gerekmektedir. Bu çalışmada olduğu gibi eğer bölgesel sorun “bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları” ekseninde algılanıyorsa iki tür temel soruyla karşılaşılmaktadır. Bunlardan birincisi “bölgeler arasında oluşan gelişmişlik farklılıklarının nedenleri nelerdir?”, ikincisi ise “bölgeler arasında oluşan gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla ne tür politikalar uygulanabilir?” sorularıdır (Tekeli, 2008:274-275). Bu kapsamda Türkiye için bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkış nedenlerinin değerlendirilerek, bu farklılıkları gidermek amacıyla uygulanan politikaların analiz edilmesi ve etkin kaynak kullanımının vurgulanması tezin temel amacını oluşturmaktadır. Burada belirtilen genel amaç ile

spesifik amaçların ortaya konulması amacıyla tez yazım esnasında Şu soruların cevabı aranmaktadır:

1. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri nelerdir?
2. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların temel amaçları, ilkeleri ve araçları nelerdir?
3. Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının temel nedenleri nelerdir?
4. Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla günümüze kadar hangi politikalar uygulanmıştır?
5. Türkiye’nin AB’ye üyelik süreci Türkiye’nin bölgesel politikalarını hangi yönde etkilemiŐtir?
6. Türkiye’de kurulma süreci tamamlanan ‘‘Bölgesel Kalkınma Ajansları’’ bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla ne tür bir fonksiyonu üstlenmektedir?
7. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının açıklanmasında ve giderilmesinde kaynakların etkin kullanılması ne tür bir öneme sahiptir?
8. Türkiye’de alt bölgeler itibariyle mevcut kaynakların hangi etkinlikte kullanıldığını göreceli olarak tespit etmek mümkün müdür?
9. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla kaynakların daha etkin kullanıldığı yeni bir kaynak dağılım politikası geliştirilebilir mi?

Yöntem:

Çalışmanın her bir bölümünde uygun yöntemler birlikte kullanılmaktadır. Çalışmada teorik altyapı geniş literatür taraması sonucunda betimleme yöntemi ile oluşturulmaya çalışılmıştır. Ampirik uygulama kısmında ise mevcut durum değerlendirmesi yapılırken ve gelecekte daha etkin kaynak kullanımının sağlanması amacıyla tavsiye edilecek politika önerilerinin geliŐtirilmesinde ‘‘Veri Zarflama Analizi’’ yönteminden faydalanılmıŐtır. Analizin bilgisayar ortamında gerçekteŐirilmesi amacıyla ‘‘Frontier Analyst Professional Edition’’ paket programının Version 3.2.2 sürümü kullanılmıştır.

Tezin İçeriği ve Kapsamı:

Çalışmamız üç temel bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının oluşma süreci ile bu farklılıkların giderilmesi amacıyla uygulanan politikalar teorik çerçevede ele alınmaktadır. Bu amaçla ilk olarak bölge, bölgesel gelişme ve bölgesel dengesizlik kavramlarına ilişkin açıklamalara yer verilmekte, sonraki kısımlarda ise bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri üzerinde durulmaktadır. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri incelendikten sonra ise bu farklılıkların giderilmesi amacıyla uygulanabilecek politikaların ilkeleri, amaçları ve araçları genel bir çerçevede değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

İkinci bölümde, Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla uygulanan politikalar değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla öncelikle bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri Türkiye açısından ortaya konulmakta, devamında ise, söz konusu farklılıkların giderilmesi amacıyla uygulanan politikalar ilk etapta tarihi süreç içerisinde yaşanan dönüşümler ekseninde, sonrasında da kullanılan temel araçlar bağlamında belli bir çerçeveye oturtularak değerlendirilmektedir.

Çalışmamızın son bölümünde ise çeşitli veriler kullanılarak Türkiye’nin alt bölgelerine yönelik ampirik bir uygulama gerçekleştirilmektedir. Bu amaçla karar verme birimleri arasında karşılaştırmalı bir analize imkân sağlayan Veri Zarflama Analizi (Data Envelopment Analysis) yöntemi kullanıldığından, öncelikle Veri Zarflama Analizi yöntemi hakkında teorik bilgilere yer verilmekte, sonrasında ise seçilen model çerçevesinde Türkiye’nin 26 alt bölgesi analiz edilmektedir. Ampirik uygulama kapsamında gerekli analizler yapıldıktan sonra ise genel bir değerlendirme yapılarak çalışma sonlandırılmaktadır.

BÖLÜM 1: BÖLGESEL KALKINMA OLGUSU VE BÖLGELERARASI GELİŞMİŞLİK FARKLILIKLARININ GİDERİLMESİNE YÖNELİK TEORİK YAKLAŞIMLAR

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin en temel sorunlarından biridir. Söz konusu farklılıkların giderilmesi amacıyla uygulanan politikalar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak bütün bu farklılıklara rağmen, araştırmacılar ülkelerin politika belirleme süreçlerine yardımcı olmak amacıyla genel bir çerçeve oluşturma gayretindedir. Bu çalışmada da Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politika uygulamaları ele alınmadan önce bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik teorik yaklaşımların genel bir bakış açısıyla ele alınması uygun görülmektedir.

1.1 Bölge, Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Dengesizlik Kavramları

Bilimsel çalışmalar hazırlanırken, incelenen konunun daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla yapılması gereken işlerin başında kavramsal içeriğin izahı yer almaktadır. Nitekim araştırmada sıkça kullanılıp stratejik öneme sahip olan kavramların detaylı olarak incelenmesi, araştırma konusunun daha iyi anlaşılmasına ve olabilecek yanlış anlamaların asgari düzeye indirilmesine katkı sunacaktır. Bu amaçla çalışmamızda sıkça kullanılacak olan “bölge” “bölgesel kalkınma” ve “bölgesel dengesizlik” kavramlarının detaylı olarak açıklanması uygun görülmektedir.

1.1.1 Bölge Kavramı ve Bölge Türleri

Bölge kavramının ilk kez ortaya çıkış süreci kesin olarak bilinmemekle birlikte, çiftçilerin toprak, topografya ve iklim koşullarının benzerliklerine göre bazı yerleri aynı isimle tanımlamaları ve bir mekân parçasını diğerinden ayırt etmek amacıyla çok eski dönemlerden beri kullandıkları bilinmektedir. Ticaret, dinsel ve yönetsel etkinliklerin gelişmesiyle birlikte, bölge kavramı sadece bir mekân olma olgusundan oluşmamakta, aynı zamanda üzerinde oluşan ilişkilerle tanımlanmaya başlamıştır. Sonrasında da bölge kavramının, kentle sınırlı kalmayarak, kentin çevresindeki kırsal alanları da içine alan bir anlam kazandığı görülmektedir. Ancak, bilimsel anlamda

bölgenin tanımlanması onsekizinci yüzyıla rastlamaktadır. Bu yıllarda haritacılar sınır tanımlamaları yapmaya çalışırken, su havzalarının belirli bir bütünlük gösterdiğinin farkına varmışlar ve nehirler ile dağ zirvelerini tanımlayarak bölgeleri ayırt etmişlerdir. Daha sonra coğrafyacıların da konu ile ilgilenmeleriyle birlikte coğrafik özelliklere göre bölge tanımlanması dönemi başlamıştır. 19. yüzyıla girilirken fiziksel yapının nitelikleriyle birlikte farklı mekansal birimlerde yaşayan insan gruplarının farklı olup olmadığı sorusu gündeme gelmiş, ancak ulus devlet oluşturulurken bu farklılığın ileride sorun yaratacağı endişesi nedeniyle bu ekseninde tanımlamalar bir süre daha ertelenmiştir (Eraydın, 2004:126-127).

İktisat politikası uygulamalarında karar alıcıların politika tasarım ve uygulamalarda temel birim olarak “bölge” kavramını esas almaları bu kavrama olan ilgiyi her geçen gün arttırmış, söz konusu kavramla ilgili literatür giderek zenginleşmiştir (Dulupçu, 2006:233). Latince “regio: çevre-alan” anlamına gelen bölge kavramının sınırlarının çizilmesi ve tanımının yapılması oldukça zordur. Bunun en önemli nedeni bölgenin ölçüğü, niteliği ve kendisinden beklenen işlevlerin farklı ölçütlere göre belirlenebilmesidir. Dolayısıyla değişik bakış açıları çerçevesinde kavramın ifade ettiği anlam ile kapsamı değişebilmektedir. Ölçek açısından bakılacak olursa, bölge kavramının tanımlanmasında kullanılan başlıca ölçütlerin; ekonomik, siyasal, yönetsel, coğrafik, kentsel, kültürel ve etnik ölçütler olduğu görülmektedir (Mengi ve Algan, 2004:82).

Küreselleşme olgusuyla birlikte yaşanan ekonomik, sosyal, teknolojik ve politik değişimler geleneksel bölge kavramını da değişime uğratmıştır. Buna göre geleneksel anlayışta bölge, yan yana gelmiş yerel birimlerin mekansal bütünlüğü ile oluşan, ulus devlet dışına kapalı, ulus devletinin denetiminde, sınırları çizilmiş bir birimi ifade ederken, küresel anlayışta, ilişki ağları ile belirlenen, mekansal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken olan bir birimi ifade etmektedir (Ercan, 2006:86). Bir başka deyişle geleneksel tanımında bölge kavramı fiziki bir ölçüğü ifade ederken, günümüz modern tanımında ilişkili olduğu konuya, amaçlara, zamana göre fiziki unsurları aşabilen bir anlam taşımaktadır. Bu bağlamda bölge kavramı, bazen bir mahalleyi temsil ederken, bazen bir kent, birkaç ilden oluşan yöre, birkaç ülkenin oluşturduğu kara parçası veya

kıtayı temsil edebilmektedir (Bozdoğan, 2006:22). Ancak, genellikle “bölge” kavramı kentten daha geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük mekan parçasını ifade etmek için kullanılmaktadır (DPT, 2000a:7).

Genellikle coğrafi bir mekanı belirli parçalara ayırmayı ifade eden bölge kavramı, yakın anlamda kullanılan saha (area), zon, mekan (space) gibi kavramlardan farklı anlamlar ifade etmektedir. *Saha* kavramı herhangi bir alanda verilen bir sınırlamayı ifade ederken, *zon* kavramı bir özelliğe göre bu özelliğe sahip olanlar ve olmayanlar diye bütün mekanı ikiye bölmeyi ifade etmekte, *mekan* kavramı ise sınırları ve devamlılığı olmayan bir olguya işaret etmektedir. Halbuki bölge kavramı içinde barındırdığı devamlılık, ayırım, benzerlik, bütünlük, genelleştirme fikirlerinden dolayı bu kavramlardan farklılaşmaktadır. Sahip olduğu bu özelliklerden dolayı bölge, genel olarak benzer veya tamamlayıcı özellikleri olan ve faaliyet ve akımlarla yoğun olarak bağlı, devamlılık gösteren coğrafi sahalar olarak tanımlanabilir. Bu şekilde tanımlanan bölge; konuya, seçilen kriterlere, ölçüğe, zamana ve tanımlama amacına göre görece bir kavram olmakta ve sınırlarının belirlenmesi oldukça zorlaşmaktadır (Tekeli, 2008:173-174).

Bölge kavramıyla ilgili yapılan bu tanımlardan sonra, söz konusu kavramın “*bölgecilik (regionalism)*” ve “*bölgeselleştirme (regionalization)*” kavramlarıyla ilişkisi de belirtilmelidir. Sözü edilen iki kavram birbiriyle benzerlik göstermesine rağmen neredeyse zıt anlamlar ifade eder niteliktedir. Nitekim bölgecilik, ortak tarihsel, kültürel ve etnik özelliklere sahip bölgeler ve bu bölgelerde yaşayan nüfusun, devlete karşı bağımsızlık çabalarını anlatırken (Mengi ve Algan, 2004:83), bölgeselleştirme, bölgecilikten farklı olarak yönetsel bir anlam taşımakta, ulus-devletlerde bölgecilik korkusunu salmadan merkezi yönetimler karşısında bölgesel ve yerel birimlerin yönetsel açıdan güçlendirilmesini ifade etmektedir (Çalt, 2005:6).

Bölge kavramının kullanım açısından yaygınlık ve önem kazandığı alanlara bakıldığında, en çok bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla uygulanacak kalkınma planlarının hazırlanmasında kullanım alanı bulunduğu söylenebilir. Bu amaçla “bölge” olarak ifade edilen birimin sınırlarının belirlenmesi önem kazanmaktadır. Kavramın sınırları çizilirken genel kabul görmüş kriterler esas

alınmaktadır. Bu kriterlerin başında yer alan homojenlik faktörüne göre coğrafi bölgeler (kıyı bölgeleri, dağlık bölgeler vb.), kültürel bölgeler (etnik çoğunluk, din, dil vb.) tarihsel bölgeler (ortak kökenler, eski sınırlar vb.), yerleşim ve yoğunluk bakımından bölgeler (merkezi-çevre bölgeler, yüksek-düşük nüfus yoğunluklu bölgeler vb.) şeklinde değişik bölge tanımlamaları yapılmaktadır (Acar, 2006:3). Bu tanımlamalar yanında, “bölge” kavramının yeni ekonomik yapılanmalar ve ortak çıkarlar faktörüne bağlı olarak tanımlanması halinde ise aşağıda sıralanan tanımlarına rastlamak mümkündür (İldırar, 2004:8-9):

- Belirli sektörlerin hakim olduğu bölgeler (tarım, sanayi, turizm bölgeleri gibi),
- Bir komşu devletle sınırı olan ve bu ülkenin ekonomik faaliyetlerinden etkilenen bölgeler,
- Uzun mesafeli trafik akışı bağlamında transit bölgeler,
- Ortak bir yerleşim alanının ekonomik yapısından etkilenen bölgeler (Akdeniz, Baltık, Ortadoğu, Mezopotamya gibi)

Bölge kavramına ilişkin bütün bu tartışmalar konunun özü itibariyle büyük bir öneme sahiptir. Ancak kavramın bu çalışmada kullanılacağı şekliyle; yani ekonomik alan analizine yönelik planlama açısından ele alınması daha önemli görülmektedir. Bu amaçla aşağıda öncelikle ekonomik yapı açısından bölge çeşitleri, sonrasında ise ekonomik gelişme düzeyine göre bölge çeşitleri kısaca izah edilecektir.

1.1.1.1 Ekonomik Yapı Açısından Bölge Türleri

Bir ülkenin sahip olduğu bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla hazırlanan ulusal kalkınma planlarına mekan boyutunun dahil edilmesi durumu “ekonomik alan” kavramıyla ifade edilmektedir. Burada tarifli yapılan ulusal kalkınma planının hazırlanabilmesi için her şeyden önce ülkenin planlama bölgelerine ayrılması gerekmektedir. Ülke, planlama bölgelerine ayrılırken hangi kıstasların göz önüne alınacağı sorusu bizi üç bölge kavramına götürmektedir. Bunlar; a) mevcut durumun saptanması yönünden *homojen bölge*, b) yerleşim yerleri arasındaki fonksiyonel ilişkileri ifade eden *polarize bölge* ve c) bölgesel kalkınma politikalarının yürütülmesi yönünden *plan bölge* kavramlarıdır (Dinler, 2005:75).

a) Homojen (Türdeş) Bölge:

Homojen (türdeş) bölgeyi, “seçilen bir veya birçok kıstasa göre birbirini takip eden yerleşim yerlerinin teşkil ettiği bir bütün” (İldırar, 2004:10) olarak tanımlamak mümkündür. İsminden de anlaşılacağı üzere birbirine yakın gelişmişlik düzeyine sahip yerleşim yerlerinin diğerlerinden ayırt edilmesi amacıyla homojenlik göstermesi esas önemli noktadır. Ancak homojenlik şartı tek başına yeterli olmamakta, bunun yanısıra grubu oluşturan yerleşim yerlerinin komşu olmaları da gerekli olmaktadır. Homojenlik ölçütü olarak kentli nüfus oranı, eğitim düzeyi, beslenme düzeyi, işsizlik oranı, endüstriyel işletme sayısı, fert başına milli gelir gibi kıstaslar kullanılmaktadır. Yapılan açıklamalar göstermektedir ki homojen bölge *statik* bir konumu ifade etmektedir. Hâlbuki bölgeler arasındaki ilişkilerin yoğunluğu göz önüne alındığında, dinamik bir bölge tanımlaması yapılmasının daha yararlı olacağı kesindir (Dinler, 2005:75-78). Böyle bir çaba hiç şüphesiz bizi daha dinamik bir durumu ifade eden *polarize* bölge kavramına götürmektedir.

b) Polarize (Kutuplaşmış) Bölge:

Bir ülkede ekonomik gelişme olgusu, ülkenin tüm kesimlerinde aynı anda ve aynı hızda gerçekleşmediğinden, bazı yerleşim yerleri cazibe merkezi haline gelerek avantajlı konuma geçmektedirler. Söz konusu ilişki genellikle küçük yerleşim merkezlerinin kendinden daha büyük yerleşim merkezlerinin etkisi altına girmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde ortaya çıkan fonksiyonel ilişki neticesinde, bir merkez ile onu çevreleyen alanlardan oluşan bölge “polarize bölge” olarak ifade edilmektedir (Acar, 2006:5). Ancak ortaya çıkan fonksiyonel ilişki sadece bölge içinde değil, aynı zamanda bölgeler arasında da mevcut olabilmektedir. Dolayısıyla yerleşim yerlerini polarize bölge kıstasına göre alt birimlere ayırtırmaya çalışmak oldukça zor gözükmektedir (Önen, 2007:7).

Bir ülkede sayıları on binleri bulan irili ufaklı cazibe merkezi ve dolayısıyla bir o kadar da polarize bölge mevcut olmaktadır. Tüm yerleşim yerleri arasında mevcut olan fonksiyonel ilişki çerçevesinde, her yerleşim merkezi kendisinden daha küçük merkezleri etkisi altına alırken, kendisinden daha büyük merkezlerin etki alanı içine girmektedir. Bu hiyerarşi içerisinde en büyük merkez *birinci derecede polarize bölge*

merkezi olarak ifade edilirken, daha küçük merkezler sırasıyla *ikinci, üçüncü, dördüncü vb. derecede polarize bölgeler* ismini almaktadır. Dolayısıyla bir yerleşim yeri ne kadar genişse, yani ne kadar çok yerleşim merkezini etkisi altına alıyorsa, o denli büyük bir polarize bölge olacaktır (Ardıç, 2007:54).

Polarize bölgelerin saptanabilmesi için yerleşim merkezleri arasındaki ticari ilişkilerin yönü ve yoğunluğu tespit edilmelidir. Bu ilişkilerin tespit edilmesinde çeşitli yöntemler kullanılmaktadır. Örneğin bölgelerde üretilen malların tüketildiği yörelere bakılarak yerleşim merkezlerinin hiyerarşisi tespit edilebilir. Çünkü bazı mallar sadece üretildiği yörede (yöresel mallar), bazıları üretildiği bölgede (bölgesel mallar) ve bazıları ise tüm ülkede (ülkesel mallar) tüketilmektedir (Küçükoğlu, 2005:16). Dolayısıyla bir merkezde üretilen malın tüketim sahası polarize bölgenin alanı hakkında bilgi vermiş olmaktadır. Söz konusu yöntemde genellikle girdi-çıkı tablolarından faydalanılmaktadır. Ancak veri sıkıntısı nedeniyle bu yöntemi kullanmak zordur. Böyle bir durumda polarize bölgenin saptanması amacıyla karayolu, havayolu, denizyolu ve demiryolları ulaşım yoğunluğu, şehirlerarası telefon konuşmaları yoğunluğu gibi geri kalmış ülkelerde bile kolayca saptanabilen akımların kullanıldığı görülmektedir (Dinler, 2005:80-82).

c) Plan (Planlama Amaçlı) Bölge:

Ekonomik yapı açısından bölge çeşitlerinin bir diğeri “plan bölge” dir. Homojen ve polarize bölge araştırmaları yapıldıktan sonra, ulusal kalkınma planlarının hazırlanmasına yardımcı olmak, planların uygulamasını kolaylaştırmak ve bölgenin ulusal kalkınmaya katılmasını sağlamak amacıyla plan bölgelerin tespit edilmesi gerekmektedir (İldırar, 2004:11). DPT tanımlamasına göre plan bölge; “kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları ulusal yönetsel birim sınırlarıyla çakışan, ama etkileşim açısından o sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik-katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama ve yönetim birimidir” (DPT, 2000a:8). Plan bölge kapsamında yer alan bölgelerin sınırlarının çizilmesinde coğrafik, ekonomik, tarihsel, kültürel, siyasal, yönetsel ve çevresel ölçütlerden biri ya da bir kaç kullanılabilir (Bildirir, 2005:24). Plan bölgeler, bölgesel planlama uygulayan ülkedeki planlama anlayışına ve ülkenin bölgesel sorunlarının niteliği ve yoğunluğuna

göre, tüm ülkeyi kapsayabileceği gibi, sadece belirli problemlerli bölgeleri de kapsayabilmektedir (Küçüköğlü, 2005:18). Bu çerçevede iki farklı plan bölge tipinden bahsetmek mümkündür:

Birinci tip plan bölge, ulusal kalkınma planına mekan boyutunun katılması amacıyla ülkenin tümünü kapsayan bir uygulama şeklidir. Böyle bir planlama kapsamında tespit edilen bölge sayısı ülkenin genişliği ve sosyo-ekonomik yapısına göre değişiklik göstermektedir. Plan bölge alanları ise, devlet gelirlerinin toplanması, güvenlik ve düzenin muhafazası, seçim işleri gibi merkezi idarenin hizmetlerini kolaylaştıracak optimal büyüklükte olmalıdır (Ardıç, 2007:55). Plan bölge bu tipte uygulanınca, ulusal kalkınma planı sektörel ya da tek bir bölgeye yönelik hazırlanmamış olacağından, tüm ekonomik faaliyetlerin alansal dağılımının kontrol altına alınması, ülke kaynaklarından bölgelerin ve dolayısıyla bütün fertlerin adaletli bir şekilde yararlanması mümkün olabilmektedir (Dinler, 2004:85).

İkinci tip plan bölge, ülkenin tümünü kapsamayan, sadece sorunlu bölgelere yönelik kullanılan bir plan bölge tipidir. Söz konusu plan bölge tipi, ulusal kalkınma planı uygulamasına rağmen, karşılaşılan yoğun bölgesel sorunların üstesinden gelebilmek amacıyla başlatılan bölgesel planlama çalışmalarının uygulanacağı alanı tespit etmek amacıyla kullanılmaktadır. Bu çerçevede saptanan plan bölge bir veya birkaç ili kapsamaktadır. Bu tip plan bölge uygulamalarında, işsizliğin azaltılması, göçün önlenmesi, zengin yeraltı kaynaklarının değerlendirilmesi, aşırı kalabalıklaşmanın ve nüfusun giderek belirli yörelerde yoğunlaşmasının önüne geçilmesi ile ekonomik canlılığını kaybetmiş yörelerin yeniden canlandırılması gibi amaçların bir veya birkaçı gözetilebileceği gibi tümü aynı anda gözetilebilmektedir (Ardıç, 2007:55-56).

1.1.1.2 Ekonomik Gelişme Düzeyine Göre Bölge Türleri

Ülkeler ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından farklılık gösterebildiği gibi, her bir ülkenin alt bölgeleri de kendi aralarında farklı gelişmişlik düzeylerine sahip olabilmektedir. Ekonomik gelişmişlik düzeyi kıstasına göre ülkelerin genellikle, “gelişmiş ülke”, “azgelişmiş ülke” ve “gelişmekte olan ülke” şeklinde sınıflandırıldığı bilinmektedir. Benzer şekilde bölgeler de kendi aralarında; gelişmiş bölge, geri kalmış bölge, gelişme halindeki geri kalmış bölge (potansiyel gelişme bölgesi), gelişme

potansiyelini kaybetmiş bölge, endüstriyel gerileme nedeniyle geri kalmış bölge şeklinde bir sınıflandırmaya tabii tutulduğu görülmektedir. Burada vurgulanması gereken husus, ekonomik gelişme düzeyine göre bölge sınıflandırmasının daha önceki kısımda ele alınan ekonomik yapı açısından bölge sınıflandırmasının aksine durağan değil devamlı bir değişme ve gelişme sürecinin ürünü olmasıdır (Acar, 2006:6).

a) Gelişmiş Bölge:

Gelişmiş bölge, çeşitli sosyo-ekonomik göstergeler açısından, ülke ortalamasının üstünde yer alan bölgedir. Bu tür bölgelerde gelir seviyesinin yüksek gerçekleşmesi tasarruf oranlarının yükselmesine ve dolayısıyla hem sosyal hem de üretken yatırımların artış göstermesine neden olmaktadır (Gündüz, 2006:13). Sosyal göstergeler açısından da hastanelerde doktor ve yatak başına düşen kişi sayısı ile öğretmen ve okul başına düşen öğrenci sayıları düşüktür. Dolayısıyla sağlık ve eğitim imkânları yüksektir. Aynı zamanda işgücü içinde sigortalı çalışanların oranı yüksek olup, park, otel, yeşil saha, lokanta, sinema, tiyatro gibi sosyal ve kültürel ihtiyaçların karşılanma oranı yüksek düzeydedir. Bütün bunlara ilave olarak üretim ve tüketimdeki artışa paralel bir şekilde ithalat-ihracat oranlarının yüksek olduğu da belirtilebilir. Ayrıca bölgede gelir dağılımının daha adaletli olduğu ve bölgenin dışarıdan göç aldığı durumu söylenebilecek diğer özellikler olmaktadır (Küçüköglü, 2005:20).

b) Geri Kalmış Bölge:

Geri kalmış bölge kavramı, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından ülke ortalamasının altında yer alan bölge tipini tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır. Söz konusu bölge tipinin temel özelliklerini özetlemek gerekirse; gelir seviyesi ve gelir artış hızının düşük, işsizlik oranlarının yüksek gerçekleştiği, aynı zamanda genç ve vasıfsız işçilerin çoğunlukta olduğu, eğitim ve sağlık imkânlarının yetersiz kaldığı, bebek ölüm oranlarının yüksek olmasının yanı sıra nüfus artış hızının da yüksek gerçekleştiği, sektörel hâkimiyet olarak tarım sektörünün ağır bastığı, hem sosyal hem de üretken yatırımların tasarruf yetersizliği nedeniyle düşük kaldığı, haberleşme ve ulaşım ağlarının henüz yeterli düzeyde gelişmediği ve sürekli olarak bölge dışına göç veren bir bölge tipi olduğu söylenebilir (Önen, 2007:11-13). Ancak geri kalmış bölge tipi sadece gelişmişlik düzeyi açısından değil, bazı sosyal yapı farklılıkları yönünden

de ülkenin gelişmiş bölgelerinden farklılaşmaktadır. Nitekim coğrafik yapılarından kaynaklanan fiziki tecrit edilme veya diğer bazı elverişsizlik koşulları, etnik farklılıklar, demografik özellikler (Küçükoğlu, 2005:22), ekonomik gelişme olgusunu olumsuz etkileyen sosyo-kültürel ve kurumsal yapıların varlığı (Öncel, 2004) gibi bir takım olumsuz unsurlar bu tür özellikler arasında sayılabilir.

c) Gelişme Halindeki Geri Kalmış Bölge:

Gelir seviyesi açısından ülke ortalamasının altında olmakla birlikte, gelişme hızı olarak ülke ortalamasının üstünde performans gösteren bölgelerdir. Bu tür bölgelerde gelişme potansiyeli mevcut olmakla birlikte, bu potansiyel uzun süre harekete geçirilemediği için, bölge geri kalmış bir nitelik göstermektedir (Acar, 2006:7). Ancak söz konusu bölgeler, sahip oldukları fiziki ve beşeri kaynakları en iyi şekilde değerlendirdikleri takdirde az gelişmişlikten kurtulabileceklerdir.

d) Gelişme Potansiyelini Kaybetmiş Bölge:

Bu bölge tipinde kişi başına ortalama gelir seviyeleri belirli dönemlerde ülke ortalamasının üstünde olmasına rağmen, gelişme hızı ülke ortalamasının altında kaldığından, zaman içerisinde refah kayıpları yaşanmış ve dolayısıyla geri kalmış bölgeler arasına girmişlerdir. Söz konusu bölgeler genellikle gelişme potansiyellerini kaybettiklerinden gelişme göstermeleri çok zordur (İldırar, 2004:13).

e) Endüstriyel Gerileme Nedeniyle Geri Kalmış Bölge:

Bazı bölgeler endüstriyel gerileme neticesinde zamanla geri kalmış bölge niteliğine bürünmektedirler. Bu bölgeler daha önce herhangi bir nedenle (sanayi devrimi gibi) sanayileşerek ekonomik gelişmeyi önemli ölçüde gerçekleştirmiş olmalarına rağmen, sonrasında bir takım ekonomik ve sosyal nedenlerle ekonomik canlılığını kaybetmiş olan bölgelerdir. Söz konusu nedenler arasında geleneksel endüstriyel faaliyetlerin önemini yitirmesi, sınai faaliyetleri devam ettirecek fiziki altyapının yetersizleşmesi, hammadde kaynaklarının tükenmesi gibi etkenler sayılabilir (Bildirir, 2005:21-22). Bu tür bölgelerde endüstrileşmenin yeniden sağlanması amacıyla yeni endüstrilerin oluşturulması, fiziki altyapının iyileştirilmesi gibi bölgesel kalkınma politikalarına başvurulabilir.

1.1.2 Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Dengesizlik Kavramları

“Bölgesel kalkınma/gelişme” kavramı özü itibariyle “ekonomik kalkınma/gelişme” kavramının bir uzantısı niteliğindedir. Nitekim ekonomik kalkınma kavramına yığılma, uzaklık, mekânı bölgelere ayırma gibi olguların eklenmesi sonucunda bölgesel veya mekânsal kalkınma kavramı ortaya çıkmaktadır (Tekeli, 2008:188). Bu bakış açısıyla “bölgesel kalkınma”; bir bölgedeki kişi başına gelir artışlarına ilave olarak sosyo-ekonomik, kültürel ve kurumsal yapılarda meydana gelen olumlu gelişmeleri ifade etmektedir (Öncel, 2004:292). Ancak bölgesel kalkınma kavramının dinamik bir kavram olduğu ve bölgesel kalkınma paradigmalarında yaşanan dönüşümlerle birlikte kavramın yüklendiği anlamların da değiştiği unutulmamalıdır.

Yirminci yüzyıl başlarına kadar ekonomi kuramcıları zaman ve mekân öğelerini ekonomik analize katmadıklarından dolayı bölgesel kalkınma kavramı uygulama alanı bulamamıştır. 1930 Dünya Ekonomi Buhranından sonra ve özellikle de 1950’li yıllardan itibaren kalkınma ekonomisinin önem kazanması, bölgesel kalkınma kavramının yükselen değer olarak gündeme gelmesini sağlamıştır (Eceral, 2005:90-91). Bu yıllarda ulusal kalkınma stratejilerinde benimsenen gelir dağılımının düzeltilmesi ve sektörlerarası dengelerin sağlanması ya da korunması gibi ilkelere, bölgelerarası dengelerin sağlanması ya da korunması konusu da eklenmiş ve bundan sonraki dönemde bu konu ulusal kalkınma stratejilerinin önemli bir parçası haline gelmiştir (Ünlü, 2006:7). Dolayısıyla bölgesel kalkınma kavramına ilk yaklaşımlar bölgesel dengesizlik temelinde gerçekleşmiştir.

Günümüzdeki yaklaşımlara göre *bölgesel kalkınma*; “bölgenin kendine ait kaynaklarının harekete geçirilmesi, girişimciliğin teşvik edilmesiyle, bölgenin gelir ve istihdam düzeyinin artırılması ve hayat kalitesinin iyileştirilmesi” (Uzay, 2005:20) şeklinde tanımlanabilir. Ancak son zamanlarda iktisadi kalkınma kavramına “sürdürülebilirlik¹” kavramının dahil edilmesiyle birlikte bölgesel kalkınma kavramına

1 Sürekli bir değişme ve gelişme içinde olan bölgesel kalkınma kavramının “sürdürülebilirlik” anlamında “bölgesel sürdürülebilir gelişme” ve “sürdürülebilir bölgesel gelişme” olmak üzere iki farklı anlayışı içerdiği söylenebilir. Bölgesel sürdürülebilir gelişme, canlı-cansız, doğal-yapay tüm çevresel değerlerin sürdürülebilirliğinin temel amaç olarak belirlendiği bölgesel politikaları ifade etmek için kullanılmaktadır. Sürdürülebilir bölgesel gelişme ise, bölgesel ekonomik gelişmenin finansal açıdan kendi kendine yetebilecek bir düzeye ulaştığı, ancak ekonomik gelişme sağlanırken ekolojik açıdan da bazı önlemlerin alındığı bir süreci ifade etmektedir (Mengi ve Algan, 2003:86).

da bu unsur ilave edilmektedir. Sürdürülebilirlik unsurunu da içeren bir başka tanımında bölgesel kalkınma kavramı aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır:

“Ülke bütününde yer alan bölgelerin, çevre bölgeler ve dünya ile karşılıklı etkileşimi ile oluşan bölge vizyonunu dikkate alan, katılımcılık ve sürdürülebilirliği temel ilke edinen ve insan kaynaklarının geliştirilmesi, ekonomik ve toplumsal potansiyellerin harekete geçirilmesi yoluyla bölge refahının yükseltilmesini amaçlayan çalışmalar bütünüdür” (DPT, 2003a:250).

Görüldüğü üzere bölgesel kalkınma kavramı, ekonomik unsurların geçici olarak harekete geçirilmesi konusu üzerinde değil, uzun vadede kendi kendine sürdürülebilir bölgesel ekonomik kalkınma süreçlerini de içermektedir. Nitekim sürdürülebilir olmayan bölgesel kalkınma politikaları sürekli olarak dış yardıma muhtaç olacak (Bozdoğan, 2006:27) ve bu kaynağı bulamadığı durumlarda tıkanmalar yaşanacaktır.

Buraya kadar yapılan açıklamalar çerçevesinde bölgesel kalkınma kavramının dört temel unsuru barındırdığı söylenebilir. Bunlar *endojenlik*, *dengellilik*, *sürdürülebilirlik* ve *kapsamlılıktır* (Keune, 2001:30). *Endojenlik* mümkün olduğu ölçüde bölgenin kendi kaynaklarına dayanarak gelişmeyi sürdürmesidir. *Dengellilik*, bitişik yerel alanlar ve bölgeler olarak ifade edilen birimlerin faaliyetlerinin koordine edilmesi, kaynaklarının yeniden geliştirilmesi, bütün birimlerin ortak faydası için sosyal uyumun teşvik edilmesi ve uzun dönemli kalkınma fırsatlarının eşitlenmesidir. *Sürdürülebilirlik*; arzu edilen gelir düzeyine ulaşılırken aynı zamanda gelecek kuşakların ihtiyaçlarını tehlikeye atmayacak şekilde davranılmasıdır. *Kapsamlılık* ise, bölgesel politikanın çok sayıda amaca yönelik olmasını ifade eder. Yani bölgesel kalkınma, sadece büyüme ve istihdam gibi kantitatif amaçları değil, aynı zamanda sosyal ve kültürel kimlikler için fırsatlar sunan; sağlıklı bir çevreyi esas alan; ırk, milliyet ve cinsiyette göre ayırım yapmayan; karar almada yaygın katılım gibi kalitatif amaçları da kapsamaktadır.

Daha önce ifade edildiği gibi bölgesel kalkınma kavramına ilk yaklaşımlar bölgesel dengesizlik temelinde gerçekleştirilmiştir. Geniş anlamıyla “bir ülkenin farklı yerlerinde görülen her türlü eşitsizlikler (Gündüz, 2006:15)” olarak tanımlanan bölgesel dengesizlik olgusu, sanayi devriminden itibaren tarih sahnesinde görülmeye başlamasına rağmen (Küçüköğlü, 2005:29), kavramsal olarak ilk kez Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra işsizlik sorunu ile karşılaşan gelişmiş batı ülkelerinin bu sorunun

farkına varmasıyla önem kazanmıştır. Henüz, bölgesel kalkınma kuramlarının temelleri dahi atılmadan, bu ülkelerde dengesizliğin azaltılması ya da tamamen ortadan kaldırılması amacıyla devlet müdahalesinin gereği üzerinde durulmuştur (İldırar, 2004:15). Ancak bölgesel dengesizlik sadece gelişmiş ülkelerin değil aynı zamanda geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerin de ana problemlerinden biridir. Hatta gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında, geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerde dengesizliğin boyutunun daha büyük olduğu, gelişmiş ülkelerde bu dengesizliklerin azalma eğilimi gösterirken, geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerde ise artış eğiliminde oldukları görülmektedir (Önen, 2007:17).

İster gelişmiş, isterse gelişmekte olan ülkelerde olsun bir ülkede bölgesel dengesizlikler niteliklerine göre üç ayrı grupta toplanmaktadır: *Birincisi*, doğal ya da coğrafi dengesizliktir. Bu tür dengesizlikler genellikle doğal kaynakların ve fiziki koşulların ülkenin değişik yörelerine eşitsiz dağılmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Örneğin kıyı ve liman bölgeleri veya zengin maden yataklarının bulunduğu bölgeler doğal kaynak ve coğrafi koşullar açısından önemli avantajlar barındırdığından bu bölgelerde iktisadi faaliyetler daha yoğundur. *İkincisi*, iktisadi ve fonksiyonel dengesizliktir. Dengesizliğin bu çeşidinde aynı üretim faktörleri, tarım ve sanayi gibi farklı sektörlerde değişik kazançlar elde ettiklerinden dolayı dengesizlik olgusu ortaya çıkmaktadır (Gündüz, 2006:15). Benzer şekilde üretim faktörlerinin farklı yörelerde farklı verimlilik düzeylerine sahip olmaları (Önen, 2007:22) veya üretim faktörlerinin göç olgusu münasebetiyle ana yerleşim birimlerinden farklı yerlerde kullanılması (Küçüköğlü, 2005:30) sonucunda da bu dengesizlik tipi oluşmaktadır. *Üçüncü* tip dengesizlik ise sosyal ve kültürel dengesizliktir. Bu dengesizlik özellikle eğitim düzeylerinin farklılık göstermesinin bir sonucu olarak sosyal ve kültürel etkinliklerin değişiklik göstermesi şeklinde kendini göstermektedir (Gündüz, 2006:15-16).

Bölgesel dengesizlik kavramının literatürde kullanıldığı şekliyle bazı türevleri de bulunmaktadır. Bunlardan bazıları “bölgelerarası dengesizlik”, “bölgesel eşitsizlik”, “bölgelerarası eşitsizlik”, “bölgesel gelişmişlik farklılıkları”, “bölgelerarası gelişmişlik

farklılıkları” gibi kavramlardır¹. Bunlar çoğunlukla bölgeler arasında var olan gelişmişlik farklılıklarını tanımlamak amacıyla aynı anlamda kullanılmaktadırlar. Bu çalışmada kavram kargaşasını ortadan kaldırmak amacıyla çalışmanın içeriği ve kapsamı da göz önünde bulundurulduğunda “bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları” kavramının kullanılması uygun görülmüştür.

Bölgesel kalkınma ve bölgesel dengesizlik kavramlarının içeriklerinden de anlaşılacağı üzere bölgesel soruna yaklaşımın hangi ekseninde gerçekleştirileceği hususu oldukça önemlidir. Bu çerçevede en çok tartışılan husus bölgesel soruna yaklaşımın “bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi” ekseninde mi yoksa “bir bölgenin geliştirilmesi” ekseninde mi gerçekleştirileceğidir. Tekeli’ye göre bazı dönemlerde bölgesel sorun bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları anlayışından koparılarak sadece bir bölgenin geliştirilmesi sorunu haline getirilmeye çalışılmıştır. Hâlbuki bir bölgenin geliştirilmesi değil, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması daha önemli bir husustur. Çünkü bir bölgenin geliştirilmesi tartışmasında daha çok zorunlu ihtiyaçların karşılanması hedeflenirken, içinde bulunulan sistemin eşitsizlikler oluşturup oluşturmadığı sorgulanmamaktadır. Ayrıca bir bireyin en doğal hakkı olan diğer bireylerle eşit şartlarda yaşama hakkının verilmesi, ancak bölgesel soruna eşitsizliklerin giderilmesi ekseninde yaklaşılması durumunda mümkün olabilmektedir (Tekeli, 2008:271-275).

Bölgesel soruna ilişkin yukarıda ifade edilen iki farklı yaklaşım değişik dönemlerde farklı öneme sahip olmuştur. Örneğin, 1960’lı yıllarda bölgesel sorun daha çok bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları bağlamında ele alınırken, 2000’li yıllarda bu amaç silikleşmekte ve onun yerine bir bölgenin (yaşam çevresinin) geliştirilmesi ya da yaşam kalitesinin yükseltilmesi amacı ön plana çıkmıştır. Ancak bu tercihlerin çok keskin çizgilerle ayrıştığını söylemek zordur. Çünkü 1960’lı yıllarda özellikle ulusal planlamanın olmadığı ülkelerde geri kalmış bölgeleri geliştirmek için bölgesel planların hazırlandığı görülürken, günümüzde Avrupa Birliği gibi organizasyonların amaçları doğrultusunda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi

¹ Türk Dil Kurumu’na göre eşitsizlik “iki veya daha çok şeyin eşit olmaması durumu” iken, dengesizlik “bir şeyde denge bulunmaması durumu” dur (www.tdk.gov.tr). Buna göre eşitsizliğin daha keskin bir durumu ifade ettiği söylenebilir. Nitekim dengesizlik durumunda mutlak eşitlik beklenmemektedir.

(convergence) amacıyla bazı politikaların geliştirildiği dikkat çekmektedir (Tekeli, 2008:271-274).

1.2 Bölgerarası Gelişmişlik Farklılıklarının Nedenleri

Günümüzde bütün ülkelerde farklı yoğunlukta olmakla birlikte bölgeler arasında ekonomik ve sosyal açıdan önemli farklılıkların mevcut olduğu bilinmektedir. Söz konusu farklılıkların giderilmesini hedefleyen politikaların belirlenebilmesi için öncelikle bu farklılıklara yol açan nedenlerin tespit edilmesi gerekmektedir¹. Ancak, yapılan araştırmalar göstermektedir ki, bu nedenlerin hem birbirleriyle etkileşim içinde olmaları hem de çok çeşitli ve karmaşık yapıda bulunmalarından dolayı kesin çizgilerle ayırt edilmeleri ve sistematik bir şekilde gruplandırılmaları oldukça zordur. Ancak yine de bir gruplandırma yapmak gerekirse bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenlerini “tarihsel nedenler” “coğrafi nedenler” ve “ekonomik nedenler” olmak üzere 3 ana başlık altında incelemek mümkündür.

1.2.1 Tarihsel Nedenler

Bir ülkede belli bir zamanda var olan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri araştırılırken ilk etapta tarihi süreç içerisinde yaşanan gelişmelerin etkilerini irdelemek gerekir. Çünkü belli bir zamanda yaşanan tarihsel olayların bölgesel gelişme açısından sahip olduğu avantaj ve dezavantajlar söz konusu bölgenin gelecekteki bölgesel yapısını ve ekonomik faaliyetlerin gelişme düzeyini önemli ölçüde etkilemektedir (Erkan, 1987:93). Bu kapsamda genel bir çerçeve çizmek gerekirse sanayi devrimi öncesi dönem ile sanayi devrimi sonrası dönemde bölgesel gelişmişlik farklılıklarının oluşma sürecinin farklılık gösterdiği söylenebilir. Nitekim sanayi devrimi öncesi dönemde ekonomik yapı büyük ölçüde tarımsal üretim yapısına dayandığından, su kaynakları ile verimli topraklara sahip bölgelerin daha çok geliştiği bilinmektedir (Dinler, 2005:101). Bu nedenle, şehirler tarihi gelişme süreci içerisinde ilk olarak doğal altyapının daha uygun bulunduğu bu bölgelerde kurulmuştur. Daha sonra su, kanalizasyon, yol gibi üretilmiş altyapı donatılarının geliştirilmesi ve şehir

¹ Tekeli'ye göre gelişmiş bir bölgenin gelişmişlik rotasına bakılarak, geri kalmış bir bölgenin sorunlarına çözüm bulmak zordur. Çünkü bu çözümlene daha çok, gelişmiş bölgenin gelişmişliğini nasıl sürdüreceğiyle ilgili bilgiler vermektedir. Geri kalmış bölgenin az gelişmişliğini giderecek politikaların belirlenmesi sürecinde ise, öncelikle o bölgenin az gelişmişlik nedenlerinin ortaya konulması gerekmektedir (Tekeli, 2008:277).

yaşantısının bir gereği olarak kurumsal ve kültürel altyapıların oluşturulması, aynı zamanda tarım, ticaret, el sanatları gibi şehirselsel ekonomik faaliyetler ile bunları yürüten personel donatılarının gerçekleştirilmesi sayesinde bu şehirler giderek daha da gelişmiştir. Sanayi devrimi öncesi dönemde ortaya çıkan bu ekonomik yapı, sanayi devriminden sonra yeni boyut ve özellikler kazanmaya başlamıştır (Erkan, 1987:94).

Sanayi devrimi sonrası dönem, “Birinci Sanayi Devrimi Dönemi”, “İkinci Sanayi Devrimi Dönemi”, “Kitle Üretim Dönemi” ve “Esnek Üretim Dönemi” olmak üzere 4 farklı alt dönemde incelenebilir (Küçüköğlü, 2005:33). *Birinci sanayi devrimi* döneminde ekonomik gelişmelere yön veren temel unsurların başında gerçekleştirilen icatlar (buharlı makine, içten yanmalı motor, telefon vb) ile üretimde kullanılan yöntemler (kitle üretim, esnek üretim yöntemleri) yer almıştır. Bu dönemde devrime adapte olan bölgeler hızla gelişirken adapte olamayan bölgeler gerilemiş ve bunun sonucunda gelişen bölgelere doğru göç olgusu başlamıştır. Bu gerçeği doğrulayacak en güzel örnek sanayi devrimine öncelik eden İngiltere’nin sanayileşme sürecinde yaşadığı gelişmelerdir. Nitekim İngiltere’de ilk olarak buluşlara hızlı adapte olan Kuzey bölgeleri hızla sanayileşmiş ve öteki bölgelerle arasında ciddi gelişme farklılıkları ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda nüfusun yarısına yakını sanayileşmiş Kuzey kentlerinde yaşamaya başlamıştır (Ardıç, 2007:5-7).

İkinci sanayi devrimi olarak ifade edilen 1870-1940 döneminde ise özellikle elektrik, petrol, metal ve kimyasal bileşimlerin kullanıldığı teknoloji yapısı sayesinde sanayi tesislerinin sayısı giderek artış göstermiş, dışsal ekonomilerin sanayi kuruluşlarına sağladığı avantajlar kuruluş yerinin seçilmesinde giderek ön plana çıkmaya başlamıştır. Yaşanan bu gelişmeler sonucunda sanayileşmiş merkezler giderek kalabalıklaşmış, bu merkezler dışında kalan bölgeler ise duraklayarak nüfus kaybetmeye devam etmiştir (Dinler, 2005:10). Dolayısıyla bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları bu dönemde daha da artmıştır.

1940’lı yıllar sanayileşme sürecinde “*kitle üretim*” evresinin başladığı yıllardır. Bu yıllarda uzmanlaşma ve işbölümü gibi içsel ekonomilerin sağladığı avantajlar sanayi kuruluşlarının ölçeğini büyütmesini zorunlu kılmış, üretilen ürünlerin kitle tüketimi için reklâm ve pazarlama stratejileri önem kazanmıştır. Maliyetleri düşürmek amacıyla

ana-sanayi ile yan-sanayi kuruluşları aynı yöreye toplanmaya başlamış (kümeleşme), bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sanayi merkezlerinin lehine giderek artmıştır. Bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak ülkelerde metropol ve megapol olarak tabir edilen merkezler ortaya çıkmış (Küçükoğlu, 2005:42) ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları geri kalmış bölgelerin aleyhine daha da artış göstermiştir.

1980’li yıllara gelindiğinde ise bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerlemeler sayesinde literatürde “*esnek üretim*” evresi olarak tabir edilen bir döneme girilmiştir. Bu dönemde standart ürünlerin kitlevi ve seri üretimine dayalı geleneksel üretim sistemi yerini, tüketici tercihlerinin ve ürün kalitesinin stratejik önem taşıdığı esnek üretim sistemine bırakmıştır (Eser, 1993:40). Bilgi teknolojileri ve esnek üretim sistemlerinin gelişmesiyle birlikte büyük yerleşme merkezleri yığılma sürecinden yayılma sürecine girmeye başlamış, bu vesileyle küçük yerleşme merkezleri nispeten canlanmaya başlamıştır. Söz konusu yayılma sürecinin oluşmasında esnek üretim sisteminin özellikleri yanında aşırı kalabalıklaşmış merkezlerin sahip olduğu gürültü, çevre kirliliği, stres, hayat pahalılığı gibi diğer bazı sorunların artış göstermesinin de (optimum şehir büyüklüğünün aşılması) etkili olduğu söylenebilir (Ardıç, 2007:11). Dolayısıyla yukarıda yapılan açıklamalar göstermektedir ki, günümüzde var olan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının kökeninde tarihi süreç içerisinde gerçekleşen dönüşümlerin önemli etkisi bulunmaktadır.

1.2.2 Coğrafi (Doğal) Nedenler

Coğrafi faktörlerin bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları üzerindeki etkileri daha çok “ekonomik coğrafya” kavramı kapsamında değerlendirilmektedir. Ekonomik coğrafya genel bir ifadeyle “ekonomik faaliyetlerin doğal çevre ile ilişkisini” inceler (Elmas, 2001:14). Buna göre bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının oluşmasında aynı zamanda coğrafi farklılıkların etkisi de bulunmaktadır. Coğrafi farklılıklardan kastedilen etmenler ise iklim, yükseklik, bitki örtüsü, yüzey şekilleri, yer altı ve yerüstü zenginlikleri, doğal koşullar ve jeopolitik konum gibi etmenlerdir (Uzay, 2005:96). Bu etmenlerden özellikle iklim, yüzey şekilleri ve jeopolitik konumun (iç ve dış pazarlara uzaklık), ekonomik gelişmişlik farklılıklarının oluşmasında önemli etkiler oluşturduğu düşünülmektedir.

İklimin ekonomik kalkınma üzerindeki etkisi birkaç yönüyle değerlendirilebilir. İlk olarak iklim koşullarının elverişli olmadığı durumlarda zaten yeterli düzeyde bulunmayan kıt kaynakların etkin ve verimli kullanılmasının oldukça zorlaşacağı noktasına vurgu yapılabilir. Nitekim iklim yapısının sağlık, fiziksel ve zihinsel yeterlilik, dolayısıyla insan gücünün verimliliği üzerinde etkiler gösterdiği bilinen bir gerçektir (Elmas, 2001:14). Örneğin sıcak memleketlerde insanın çalışma performansı düşme eğilimi göstereceğinden verimlilik düzeyleri de düşük gerçekleşmekte ve bu durum bölgelerarası işgücü verimliliğinin farklılık göstermesiyle neticelenmektedir. İkinci olarak, ılıman bölgelerdeki ekonomik gelişme potansiyelinin tropikal bölgelere göre daha yüksek gerçekleşmesi beklenen bir durum olmaktadır. Çünkü tropikal bölgeler çoğunlukla verimsiz topraklara sahiptir ve toprakların büyük bir bölümü çöl özelliği göstermektedir. Bu yöreler tek tip ürün ekimine elverişli olup ayrıca hayvancılığın geliştirilmesi için uygun ortama sahip bulunmamaktadır (Dinler, 2005:166). Üçüncü olarak, özellikle tarımsal ürünleri hammadde olarak kullanan sanayi tesislerinin iklim koşullarının bu maddeleri etkilemesi nedeniyle kuruluş yerlerini belirlerken bu etmeni göz önünde bulundurmaları gerektiği söylenebilir (Tümertekin ve Özgeç, 1999:490). *Yüzey şekillerinin* etkileri de iklimin etkileri kadar olmasa da coğrafi etkenler arasında önemli bir yere sahiptir. Yüzey şekilleri iklimi etkileme özelliğinin yanında özellikle ulaşım ve haberleşme başta olmak üzere ekonomik faaliyetlerin yürütülmesi ile iç ve dış pazarlara ulaştırılması hususunda önemli bir niteliğe sahip olmaktadır. Son olarak coğrafi etkenler arasında yer alan *Jeopolitik konumun* ise, özellikle üretilen mallara talep yaratılması ve bölgenin cazibe merkezine dönüşmesi açısından çok önemli bir noktada bulunduğu ifade edilebilir (Uzay, 2005:96).

Coğrafi farklılıkların bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarına neden olduğu düşüncesinin ilişkilendirildiği bir diğer konu “ekonomik faaliyetlerin yer seçimi teorisi”dir”. Bu düşünceye göre ekonomik faaliyetlerin yer seçiminde ekonomik, toplumsal ve siyasal çevre ile ilgili koşullar yanında coğrafi etkenlerin sağlamış olduğu avantaj veya dezavantajlarda önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Nitekim ekonomik faaliyet “karını azamileştirdiği yeri” tercih edecek, yani bir başka deyişle bu tercihini yaparken coğrafi etmenleri de içeren düşük ücret, düşük enerji fiyatları, düşük taşıma

maliyetleri, uygun ulaşım ağı, enerji kaynaklarına yakınlık, uygun hammadde ve ara malının bulunduğu coğrafi mekan gibi unsurları göz önüne alacaktır (Elmas, 2001:16). Dolayısıyla belirtilen unsurlar açısından avantajlı olan bölgelerin diğer bölgelere nispetle daha çok gelişeceği beklenen bir sonuç olmaktadır.

1.2.3 Ekonomik Nedenler

Bundan önceki kısımlarda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri arasında yer alan coğrafi nedenler ve tarihsel nedenler izah edilirken, ekonomik gelişmenin her yerde aynı anda başlamasının olanaksız olduğu ve başlangıç avantajları olarak ifade edilebilecek bazı nedenlerin gelişmeyi belli noktalarda yoğunlaştırdığı, sonrasında ise çevreye yayılma etkileri oluşturduğu gözlenmiştir. Ancak ekonomik faaliyetlerin “yığılması” ve “yayılması” şeklinde oluşan bu sürecin asıl önemli kaynağının bütün diğer nedenlerin bir şekilde etkileşim içinde bulunduğu ekonomik nedenler veya başka bir deyişle “ekonomik gelişmenin mekansal boyutu” (Ildırar, 2004:87) olduğu genel kabul gören bir görüştür. Bu çerçevede değerlendirilebilecek nedenler çok sayıda ve birbirleriyle etkileşim içinde olmalarına rağmen bunları “ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşması”, “makro ekonomik istikrarsızlık ve kamu politikalarının etkisizliği” ile “bölgelerarası verimlilik farklılıkları” şeklinde üç temel grup altında incelemek mümkündür.

1.2.3.1 Ekonomik Faaliyetlerin Belli Bölgelerde Yoğunlaşması

Liberal kapitalist düzende hangi malların ne miktarda üretileceği ve üretimin nerede gerçekleştirileceği hususunda hiç kuşkusuz girişimcilerin kar güdüsüyle hareket etmesi önemli bir belirleyici olmaktadır. Girişimci kendisine uzun vadede en yüksek avantajı sağlayacak bölgeyi tercih ederken kuruluş yeri açısından olumlu ve olumsuz tüm unsurları göz önüne almak zorundadır. Bu tercihin bir sonucu olarak nispeten avantajlı bölgelerde işletmelerin yığılması¹, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının oluşmasında belkide en önemli neden olmaktadır (Dinler, 2005:41-42). Çünkü işletmelerin yığıldığı bölgelerde diğer ekonomik faaliyetlerin gelişmesi de kaçınılmaz bir gelişmedir. Dolayısıyla ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yığılmasını

¹ İlk etapta işletmelerin belli bölgelerde yığılarak kalkınma kutbu oluşturmalarının nedenleri arasında 4 unsur sayılabilir. Bunlar; pazar büyüklüğü, altyapı koşulları, hammaddeye yakınlık ve yetişmiş insangücü unsurlarıdır (Han ve Kaya, 2006:218).

nedenleyen faktörlerin öncelikli olarak incelenmesi konunun anlaşılması açısından önemli görülmektedir. Bu amaçla söz konusu faktörleri “yığılma ve yayılma etkileri”, “karşılaştırmalı üstünlükler ve ölçek ekonomileri” ile “dışsal ekonomiler” şeklinde üç temel başlık altında değerlendirmek mümkündür.

1.2.3.1.1 Yığılma ve Yayılma Etkileri

Ekonomik faaliyetlerin mekânsal dağılımını belirleyen iki temel faktör bulunmaktadır. Bunlar *yığılgan (merkezcil)* ve *yayılgan (merkez-kaç)* güçlerdir. Krugman (1999)’a göre ekonomik faaliyetlerin mekânsal dağılımı, bu iki temel gücün bir yandan yığılma ve diğer yandan yayılma etkileri oluşturmasının bir bileşkesi olarak şekillenmekte, söz konusu sürecin ortaya çıkmasında yığılgan kuvvetler olarak pazar ölçeği, işgücü piyasasının yoğunluğu ve dışsal ekonomiler, yayılgan kuvvetler olarak da üretim faktörlerinin stabilizesi, arsa rantları ve negatif dışsal ekonomiler ön plana çıkmaktadır (Krugman, 1999:143-144). Bu iki grup faktörün kuvveti nispetinde ekonomik faaliyetlerin bölgesel dağılımı şekillenmiş olmaktadır.

Yukarıda ifade edilen yığılma ve yayılma etkilerine benzer bir yaklaşım Myrdal ve Hirschman’ın “kümülatif nedensellik” teorisinde mevcuttur. Bu teoriye göre ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yığılması “olumlu yayılma etkileri” ve “olumsuz geri-itme veya polarizasyon etkileri” şeklinde iki farklı etki oluşturabilmektedir. Bu etkilerden ilki olan *olumlu yayılma etkileri*, bir bölgenin gelişmişliğini yayan, öteki bölgelere iletilmesini sağlayan etkiler olarak ifade edilebilir. Bu etkiler, gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasında oluşan faktör hareketlerine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Şayet her iki bölge arasında bazı alanlarda tamamlayıcılık bulunuyorsa, bu etkiler daha da güçlü olmakta ve yayılma hızlanmaktadır (Keleş, 1997:235). *Olumsuz geri-itme veya polarizasyon etkileri* ise, “büyüme kutbundan diğer bölgelerin gelişmesini engelleyen olumsuz etkilerin yayılması” (İldırar,2004:69) olarak açıklanabilir. Bu etki genellikle geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelere karşı ekonomik etkinliklerini kaybetmelerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim devamlı büyüyen ve gelişen bir pazara sahip olan gelişmiş bölgenin sermaye, işgücü ve girişimci göçü nedeniyle geri kalmış bölgenin gelişmesini de sınırlandıracağı (Erkal, 1990:30), ayrıca gelişmiş bölgede kurulan büyük ölçekli sanayinin sahip olduğu

maliyet ve rekabet avantajları nedeniyle rekabet edemeyen geri kalmış bölge sanayisini olumsuz etkileyebileceği söylenebilir (Dinler, 2005:110). Gelişmiş bölge ile geri kalmış bölge arasındaki bu ilişkilerin geri kalmış bölge aleyhine işleyip, sonuçta olumsuz etkilerin ağırlık kazanacağı noktasında Myrdal karamsarlık sergilerken, Hirschman zamanla olumsuz etkilerin ortadan kalkıp gelişmenin çevreye doğru yayılacağı noktasında iyimser bir görüş ileri sürmektedir (Erdal ve Özgür, 2003:341).

Yığılma ve yayılma etkileri bağlamında ekonomik faaliyetlerin mekânsal dağılımındaki farklılıkları izah etmeye çalışan bir diğer önemli yaklaşım J. Friedman'ın "Merkez-Çevre Modeli" olarak bilinen yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre bölgesel gelişmenin merkez-çevre şeklindeki farklılaşması, özellikle endüstrileşme öncesi ekonominin endüstriyel yapıya geçiş döneminde ekonomik faaliyetlerin belli bir merkez etrafında yoğunlaşırken, diğer bölgelerin (çevre) buraya bağımlı hale gelmesi ile gerçekleşmektedir. Çünkü sermaye, yetişmiş işgücü ve doğal kaynakların çevreden merkeze doğru akması bu bağımlılığı sürekli kılmakta ve merkez tarafından kontrol edilen çevre sürekli yoksullaşırken merkezin gelir düzeyi hızla artmaktadır. Merkezdeki bu gelişmeler aynı zamanda, yapısal değişmelerin, yeniliklerin ve bilgi alışverişinin hızlandığı dinamik bir süreci yaratmakta ve merkez yenilikçi değişmelerin odak noktası haline gelmektedir. Sonraki aşamada ise Myrdal'ın olumsuz geri-itme etkilerinin aksine Friedman, zamanla bu etkinin çeşitli ekonomik güçlerin etkisiyle kırılacağını ve çevreye doğru yayılacağını ifade etmektedir (Erkan, 1987:25-26).

Myrdal ve Hirschman'ın gelişmiş bölge-geri kalmış bölge ilişkilerine yönelik analizleri ile Friedman'ın merkez-çevre analizleri yanında, Boudeville, bölgesel-sektörel büyüme kutuplarını geliştirmiştir. Bu teoriye göre, endüstriler arasında var olan girdi-çıkı ilişkisinin coğrafi mekâna uygulanması sonucunda ekonomik mekâna ulaşılacağı görülmektedir. Dolayısıyla ekonomik mekân hem bölgeler hem de sektörler arası ilişkileri içermiş olmaktadır. Ekonomik faaliyetlerin mekansal olarak yoğunlaşması ise ancak bölgesel sürükleyici endüstriyel birim veya komplekslerin varlığı durumunda ortaya çıkmaktadır (İldırar, 2004:71). Yani ekonomik faaliyetlerin belli mekanlarda yığılması sürükleyici endüstriyel birim ve sektörler arası ilişkilere bağlı olmaktadır.

Sonuçta; ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yığılması ve bu yığılmanın bir taraftan geri kalmış bölgenin gelişmesini sınırlandırırken öbür taraftan yayılma etkileri oluşturamamasının bir sonucu olarak bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkacağı söylenebilir. Ancak konunun daha net anlaşılabilmesi için, ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yığılmasına neden olan “karşılaştırmalı üstünlükler ve ölçek ekonomileri (içsel ekonomiler)” ile “dışsal ekonomiler” konularının da ele alınması gerekmektedir.

1.2.3.1.2 Karşılaştırmalı Üstünlükler ve Ölçek Ekonomileri (İçsel Ekonomiler)

Ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşmasının nedenlerini ifade eden görüşler arasında *karşılaştırmalı üstünlükler teorisi*¹ ile ilişkisini vurgulayan görüşler de bulunmaktadır. Buna göre, genel bir ifadeyle, bölgeler arasındaki verimlilik farklılıkları, üretim faktörü yoğunluğu ve rekabet avantajları gibi unsurların karşılaştırmalı üstünlükler doğurduğu noktasına vurgu yapılmakta (Fang ve Dewen, 2003:5) ve bu üstünlükler sayesinde belli ürünlerin üretiminde uzmanlaşma sağlandığı, sonuçta ekonomik faaliyetlerin belli endüstriyel kentlerde yoğunlaştığı görülmektedir (İldırar, 2004:88).

Ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşmasını açıklayan bir diğer etken *ölçek ekonomileridir*². Ölçek ekonomileri, işletme ölçeğinin büyümesiyle birlikte sabit maliyetlerin daha büyük çıktı maliyetine yayılması, uzmanlaşma ve iş bölümündeki

¹ Karşılaştırmalı üstünlükler teorisinin öncüsü sayılan Ricardo'ya göre maliyeti oluşturan tek faktör emek olup mukayeseli üstünlük, emeğin verimlilik farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Ricardo'nun bu modelini tamamlayıcı bir model olarak geliştirilmiş olan Heckscher-Ohlin'in faktör donanımı teorisinde ise, ülkelerarasındaki mukayeseli üstünlüğün kaynağı, üretim faktörlerinin nispi bolluğu veya yoğunluğudur (Akgüngör ve Falcıoğlu, 2009). Uluslararası ticarete piyasa yapısının giderek değişen yapısı, eksik rekabet koşulları, artan getiriler, endüstri-içi ticaret, ölçek ekonomilerinin varlığı, mal farklılaştırması, teknoloji ve yenilik gibi gelişmeler klasik dış ticaret teorisinin karşılaştırmalı üstünlükleri açıklama yeterliliğini azaltmış ve yeni dış ticaret teorisi geliştirilmiştir. Krugman'ın başını çektiği yeni dış ticaret teorisinde, mukayeseli üstünlükler teorisi ölçek ekonomileri, artan getiri, eksik rekabet, endüstri-içi ticaret gibi unsurları kapsayacak şekilde geliştirilmiştir (Utkulu, 2005). Porter (1990) ise, geliştirdiği “elmas modeli” ile ihracat kapasitesinin belirlenmesinde mikro ve sektörel düzeydeki güçlülüğün ve rekabet avantajlarının önemini vurgulayarak mukayeseli üstünlüklere katkı sunmuştur (Kibritçioğlu, 1998).

² Yalnız burada ölçek ekonomileri ile ölçeğe göre artan verim kavramlarını karıştırmamak gerekir. Çünkü bu iki kavram birbiriyle benzer sonuçlar doğurmasına rağmen farklı şeyleri ifade etmektedir. Nitekim, *ölçeğe göre artan verim* tüm girdiler arttığında, üretimin, girdi artış oranını aşan bir oranda artmasını ifade ederken, *ölçek ekonomileri* yüksek başlangıç maliyetleri, fabrika ve makine gibi sabit maliyet unsurları değişmezken, üretim hacminin genişlemesiyle birlikte ortalama birim maliyetlerin düşmesini ifade eder (Bayraktutan, 2003:183).

artış ile büyük çapta malzeme alışından dolayı maliyetlerdeki azalışa bağlı olarak ortaya çıkan avantajlar şeklinde tanımlanmaktadır (Ardıç, 2007:13). Dolayısıyla ölçek ekonomilerinin, küçük ölçekli firmaların büyük ölçekli firmalarla rekabetini güçleştirilmesi nedeniyle, kaynakların büyük ölçekli yatırımlarda yoğunlaşmasında önemli bir etken olduğu söylenebilir (İldırar, 2004:88). Zaten bir endüstride aynı ürünleri üreten firma sayıları arttıkça birim üretim başına maliyetler yükseleceğinden, az sayıda büyük ölçekli firmanın faaliyet göstermesi tercih edilen bir durum olmaktadır (Bayraktutan, 2003:183).

İşletme içindeki ölçek ekonomilerinin yukarıda ifade edildiği şekilde ortaya çıkışı pazarın genişlemesini sağlamakta ve üretim süreçlerinin koordinasyon sorunu gündeme gelmektedir. Etkin ve başarılı bir koordinasyonun sağlanması ise işletmelerin yersel olarak yakınlığını (kümeleşmesini) zorunlu hale getirmektedir. Yersel yakınlık ayrıca girdi-çıkıtı ilişkisi içinde olan firma ve endüstrilerin taşıma maliyetlerinin azalması gibi önemli bazı avantajlar elde etmelerini sağlamaktadır. Bütün bunlara ilave olarak kamu hizmetlerinin bölünmez niteliğe sahip olması nüfusun toplanmasını gerektirmekte ve ölçek ekonomilerinin bir bütün olarak işlemlerini sağlamaktadır (Kıymalıoğlu, 2004:366). Buna göre söz konusu ölçek ekonomilerinin olmadığı bir ekonomik sistemde, üretimin mekânsal olarak herhangi bir yoğunlaşma eğilimi göstermesi de beklenmez. Ancak, kişi, konut, ekipman ve kamu hizmetleri gibi girdilerdeki bölünmezlikler ve bunların yol açtığı uzmanlaşma ve firma içindeki büyük ölçekli üretimin daha etkili olması gibi nedenler ekonomik faaliyetlerin belli mekanlarda yoğunlaşmasına neden olmaktadır (Ardıç, 2007:13). Dolayısıyla, bölgelerarası ticaret ve ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşması hususunda karşılaştırmalı üstünlükler ile ölçek ekonomilerinin önemli faktörler olduğu söylenebilir.

1.2.3.1.3 Dışsal Ekonomiler

Dışsal ekonomileri genel bir ifadeyle, “tüketici, üretici ve kamunun sosyo-ekonomik faaliyetlerinden diğer üretici, tüketici ve kamusal ekonomik birimlere sağlanan olumlu ve olumsuz etkiler” (Erkan, 1987:133) şeklinde tanımlamak mümkündür. Tanımdan da anlaşılacağı üzere dışsal ekonomiler sadece üreticileri (işletmeleri) değil aynı zamanda

tüketici (hane halkı) ve kamuyu ilgilendiren dışsallıkları da kapsamaktadır. Çünkü bu üç kesimin yerleşim yeri tercihleri farklı dinamikler tarafından şekillenmektedir. Nitekim *işletmeler*; üretimin yığıldığı bölgelerde genel olarak altyapı yatırımlarının yeterli düzeyde gerçekleşmiş olması, işletmeler arası iş bölümü derecesinin yüksekliği, girdilerin zamanında ve uygun fiyatta temin edilmesi ve ürünlerin pazarlanmasına ilişkin uygun koşulların mevcut olması gibi nedenleri gözününe alarak yerleşim yerine karar verirken (Ildırar, 2004:89), *hane halkları*; gelir avantajları, istihdam fırsatları, tüketim malları çeşitliliği, hizmet kalitesi ile sosyal, kültürel ve boş vakit değerlendirme olanaklarını bulabildiği yerlere yerleşmeyi tercih emekte (Kıymalıoğlu, 2004:367), *kamu* ise, kamusal hizmetlerde bölünmezliği de dikkate alarak gerek eğitim, öğretim, sağlık gibi personel altyapıya, gerekse finansman kuruluşları gibi kurumsal altyapıya yönelik faaliyetlerini daha verimli olabileceği -belli bir eşiği aşmış- yığılma odaklarında gerçekleştirmeyi (Erkan, 1987:135) uygun görmektedir. Dolayısıyla bu üç kesimin farklı dinamiklerle şekillenen yığılma tercihleri ve bu tercihlerin karşılıklı etkileşim içinde olmaları ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yığılmasıyla sonuçlanmaktadır. Söz konusu dışsallıkları bir sınıflandırmaya tabi tutmak amacıyla statik ve dinamik dışsallıklar şeklinde iki alt başlık kullanılabilir.

A) Statik Dışsallıklar:

Ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşmasını ifade eden dışsallıklardan ilki olan statik dışsallıklar, “yerelleşme ekonomileri” ile “kentleşme ekonomileri” olmak üzere iki alt başlık altında incelenebilir.

1) Yerelleşme Ekonomileri:

Belirli bir endüstrideki toplam üretim artışıyla birlikte, firmaların birim üretim maliyetlerinin düşmesi sonucu ortaya çıkan dışsallıklar “yerelleşme ekonomileri” olarak ifade edilmektedir. Bu yönüyle yerelleşme ekonomileri, aynı alana yerleşmiş firmaların diğer firma faaliyetleri ile endüstrinin genişlemesi sonucunda elde ettikleri avantajlar şeklinde tanımlanabilmektedir. Tanımından da anlaşılacağı üzere yerelleşme ekonomileri firmalar için dışsal, endüstri için içsel kabul edilen dışsallıklardır. Söz konusu dışsallıkları “ara girdi tedarikinden sağlanan dışsallıklar”, “nitelikli işgücü sağlanmasından elde edilen dışsallıklar”, “bilgi yayılmaları” ve “satın alınan

hizmetlerden elde edilen dışsallıklar” olmak üzere dört madde altında toplamak mümkündür (Kıymalıoğlu, 2004:368; Ildırar, 2004:94; Dinler, 2005:50; Sarı, 2004:41-42; Mutlu, 2005:114-116):

Ara Girdi Tedarikinden Sağlanan Dışsallıklar: Endüstrinin genişlemesi ile birlikte maliyet avantajları sağlayan ara girdi tedarikçilerinin, düşen maliyetler sonucunda firmalara daha ucuz ara malı sağlayabilmelerinin ortaya çıkardığı dışsallıklardır.

Nitelikli İşgücü Sağlanmasından Elde Edilen Dışsallıklar: Yığılma ile birlikte işgücü piyasasının gelişmesi sonucunda, firmalar daha nitelikli işgücü bulabilirken, aynı zamanda çalışanlar da niteliklerine uygun işi bulabileceklerdir. Ayrıca firmalar hem piyasa şartlarına cevap verecek yeterli işgücü miktarını zamanında bulabilme, hem de işgücü havuzundaki işçilerin daha önce diğer firmalarca veya kendi imkânlarıyla gerekli eğitimi almış olmalarından dolayı sağlanan ilave avantajlar da bu dışsallıkları oluşturmaktadır.

Bilgi Yayılmaları: Endüstri içinde bilgi ve teknoloji hızla yayılmaktadır. Böylece teknik ilerleme daha kolay sağlanırken, verimlilik artışları da beraberinde gelmektedir.

Satın Alınan Hizmetlerden Elde Edilen Dışsallıklar: Endüstri içindeki firmalar, mali müşavirlik, uzman avukatlık, dağıtım şirketleri, reklâm şirketleri, kamuoyu araştırması yapan işletmeler, analiz laboratuvarları, temizlik firmaları, yemek firmaları gibi hizmetleri kendi bünyelerinden karşılamaktansa endüstri içinden daha düşük maliyetlerle temin edebilme olanağına sahip bulunmaktadırlar.

2) Kentleşme Ekonomileri:

Kentleşme ekonomileri, belirli bir kent alanındaki toplam çıktı artışı sonucunda tüm firmaların maliyetlerinde azalma oluşturan dışsal ekonomiler şeklinde tanımlanabilmektedir. Tanımından da anlaşılacağı üzere kentleşme ekonomileri yerleşme ekonomilerinden farklı anlamlar ifade etmektedir. Bu farklılıkları iki noktada toplamak mümkündür (Sarı, 2004:370):

- Kentleşme ekonomileri, yerleşme ekonomilerinden farklı olarak sadece tek bir endüstri ölçeğinde değil, kentin bütününde ortaya çıkmaktadır.

- Kentleşme ekonomileri, yerelleşme ekonomilerinde olduğu gibi sadece tek bir endüstriye dahil olan firmaların faaliyetleri sonucunda değil, kentteki tüm firmaların faaliyetleri sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Kentleşme ekonomilerinin egemen olduğu kentlerde endüstriyel çeşitliliğin oluşması sonucunda, yerelleşme ekonomilerinin yukarıda izah edilen avantajlarına ilave olarak diğer bazı avantajlar da ortaya çıkmaktadır. Örneğin, bir endüstride iş olanakları azaldığında diğer endüstriler ortaya çıkan işgücü fazlasını istihdam edebilecektir. Ayrıca, değişik endüstrilerde faaliyet gösteren firmalarının belli bir kentte yığılma göstermesi yeni ürün geliştirilmesi ve üretim aşamalarında yenilikler yapılmasına da olanak tanımaktadır. Son olarak kentleşme ekonomilerinin farklı endüstrilerde faaliyet gösteren firmaların dikey entegrasyonuna da zemin hazırladıkları görülmektedir.

Sonuç olarak, yerelleşme ve kentleşme ekonomilerinin görece ağırlığına bağlı olarak farklı büyüklükteki kentlerin ortaya çıkacağı söylenebilir. Nitekim, eğer yerelleşme ekonomilerinin hakim olduğu bir yapı mevcut ise gıda ve konfeksiyon gibi endüstrilerin yaygın olduğu küçük ve orta ölçekli kentler, kentleşme ekonomilerinin hakim olması durumunda ise moda, medya, uzmanlaşmış girdi hizmetleri gibi sektörlerin yer aldığı büyük kentlerin ortaya çıkması kaçınılmaz olmaktadır (Kıymalıoğlu, 2004:370-371).

B) Dinamik Dışsallıklar:

İçsel büyüme modellerine göre, bilgi yayılmaları büyümenin ve teknolojik yeniliklerin itici gücü olarak ön plana çıkmakta ve bunlar teoride dinamik dışsallıklar olarak ifade edilmektedir. Bilginin özellikle coğrafi yakınlık¹ gösteren kümelenme ve yığılma ortamlarında daha hızlı yayıldığı gerçeği, dinamik dışsallıkların ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşmasını açıklayan bir diğer etken olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Dolayısıyla yığılma ve kümelenme merkezlerinden uzaklaşılması durumunda bilginin yayılma hızı ve dolayısıyla dinamik dışsallıkların etki gücünün zayıflaması beklenir (İldırar, 2004:101). Yerel ekonomik faaliyetler sonucu ortaya

¹ Ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşmasını izah eden yaklaşımlarda “yakınlık” kavramı her ne kadar coğrafi mesafenin minimize edilmesi yani fiziksel yakınlık anlamında kullanılsa da, dinamik dışsallıklar açısından bilginin paylaşımı ve yayılmasını kolaylaştırıcı bir unsur olarak sosyal yakınlık önemli bir diğer unsur olmaktadır. Bu bağlamda sosyal yakınlık kısaca, bölgedeki tüm aktörler arasındaki sosyal ilişkilerin ileri düzeyde olmasını ifade etmektedir (Çetin, 2005:10).

çıkan ve sadece o bölgedeki firmaların yararlanabildiği bu dışsallıklar, karşılıklı etkileşimin etkinliği ölçüsünde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu etkileşimin en çok coğrafi yakınlığı ifade eden kümelenme bölgelerinde gerçekleşeceği (Küçüker, 1998:62-63) ve bunun sonucunda da ekonomik faaliyetlerin sadece yığılma dinamiklerinin değil aynı zamanda bölgesel büyüme dinamiklerini de (Deidda ve diğ., 2002:4) güçlendireceği söylenebilir.

Dinamik dışsallıklar, piyasanın yapısı ve bilginin kaynağına göre iki alt grupta toplanabilir. Buna göre, ilk ayırım bilgi yayılmasının aynı endüstri içinde mi yoksa farklı endüstriler arasında mı gerçekleştiği noktasında yapılırken, ikinci ayırım yerel piyasanın rekabetçi mi yoksa tekelci mi olduğu hususunda yapılmaktadır (Sarı, 2004:371). Bu ayırımlar çerçevesinde dinamik dışsallıklar genellikle *Marshall-Arrow-Romer (MAR) Dışsallıkları*, *Porter Dışsallıkları* ve *Jacobs Dışsallıkları* olmak üzere 3 temel başlık altında değerlendirilmektedir (Henderson, 2003:22-29; Deidda ve diğ., 2002:4; Sarı, 2004:371-373; Beceren, 2004:283-284).

Marshall-Arrow-Romer (MAR) Dışsallıkları: Bir firmanın AR-GE çalışmaları sonucunda elde ettiği yeni bir bilginin aynı endüstri veya kentte yer alan diğer firmalara yayılmasını ifade etmektedir. MAR dışsallıkları aynı zamanda büyüme ve yenilik için tekelci piyasa yapılarının daha uygun olduğunu iddia etmektedir. Çünkü yenilikçi firmalar, ancak kendi geliştirdikleri yenilikler üzerinde tekelleşirebildikleri durumda bu dışsallıkları içselleştirebilmektedirler.

Porter Dışsallıkları: MAR dışsallıklarında olduğu gibi bilginin en iyi endüstri içinde yayıldığını kabul etmekle birlikte piyasa yapısının farklılığı noktasında MAR dışsallıklarından ayrılır. Porter'a göre dışsallıklar en çok rekabetçi endüstrilerin uzmanlaştığı kentlerde ortaya çıkar. Çünkü rekabet avantajları sağlama güdüsü rekabetçi firmayı yenilik yapmak anlamında teşvik edici bir unsur olmaktadır.

JACOBS Dışsallıkları: Dinamik dışsallıklardan olan JACOBS dışsallıkları, statik dışsallıklardan olan kentleşme ekonomilerine denk düşmektedir. Bu dışsallıklar firmaların dahil olduğu endüstri dışından bilgi yayılması sonucunda elde ettikleri dışsallıklar olarak tanımlanabilir. Buna göre farklı sektörler arasındaki bilgi yayılmaları, bir sektör içindeki bilgi yayılmalarından daha verimli kabul edilmektedir.

Dolayısıyla özet olarak, JACOBS dışsallıkları, MAR ve Porter dışsallıklarının aksine en önemli bilgi transferlerinin farklı endüstriler arasında gerçekleşeceğini ve piyasa yapıları daha rekabetçi olan kentlerin daha hızlı büyüyeceğini ifade etmektedir.

Ekonomik faaliyetlerin belli bölgelerde yoğunlaşmasıyla ilgili olarak buraya kadar ele alınan teorik yaklaşımlar özetlenmeye çalışılırsa; “yığılma ve yayılma etkilerinin gücü ve karşılıklı etkileşimleri”, “verimlilik farklılıkları, üretim faktörü yoğunluğu ve rekabet avantajları gibi unsurların neden olduğu karşılaştırmalı üstünlükler”, “ölçek ekonomilerine sahip olan sanayilerin varlığı”, “yerleşme ekonomileri ile kentleşme ekonomilerinin oluşturduğu statik dışsallıklar” ve “bilgi yayılmalarının neden olduğu dinamik dışsallıkların” söz konusu süreçte etkili oldukları söylenebilir.

1.2.3.2 Makro Ekonomik İstikrarsızlık ve Kamu Politikalarının Etkinsizliği

Fiyatlar genel düzeyi, döviz kurları ve faiz oranları gibi temel ekonomik göstergelerde meydana gelen değişmelerin belirlediği makro ekonomik istikrar kavramı, “ekonominin var olan durumunun korunması, ekonominin içinde bulunduğu koşulların daha kötüye gitmesinin engellenmesi ve koşulların iyileştirilmesi yoluyla ekonomik büyüme ve gelişmenin sağlanması” (Baldemir ve diğ., 2009:459) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu bağlamda, makro ekonomik istikrarın sağlanması durumunda firmaların yatırım kararlarını olumsuz yönde etkileyen belirsizliklerin ortadan kalkacağı ve bunun bir sonucu olarak geri kalmış bölgelerde uygun yatırım ortamının sağlanacağı söylenebilir. Özellikle daha düşük bir enflasyon düzeyini ifade eden fiyatlar genel düzeyi istikrarının, yatırımcıların gelecekle ilgili öngörülerini netleştirerek yatırım kararlarını vermelerinde olumlu etkiler oluşturacağı (Pindyck ve Solimano, 1993:295) bilinmektedir. Benzer şekilde faiz oranları ile döviz kurları istikrarının da başta rekabet gücü, daha düşük faiz oranı risk primi ve sermaye girişi gibi yatırımları olumlu yönde etkileyen gelişmelerin sağlanmasında etkili oldukları ve bu yönüyle kaynakların yeniden dağılımı sürecinde geri kalmış bölgelerin ekonomik gelişmesine katkı sundukları ifade edilebilir (Baldemir ve diğ., 2009:460). Dolayısıyla tersinden bakıldığında, makro ekonomik istikrarsızlığın yatırım iklimini olumsuz yönde etkileyeceği ve bunun bir sonucu olarak bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının oluşmasına katkı sunacağı söylenebilir (Uzay, 2006:49).

Yukarıda ifade edildiği şekliyle makro ekonomik istikrarsızlığın ortaya çıkması geniş ölçüde kamu politikalarının etkinsizliğiyle açıklanabilir. Bir başka deyişle kamu politikalarının etkinsizliği makro ekonomik istikrarsızlığı doğurmakta, bu durum ise bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarına neden olmaktadır. Sözkonusu süreci daha iyi anlayabilmek için kamunun bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla benimseyebileceği üç farklı yaklaşımdan bahsetmek gerekir (Taylor, 2009:6): Bu yaklaşımlardan ilki *piyasa temelli yaklaşımdır*. Bu yaklaşım esas itibariyle neoklasik görüşe¹ dayanmakta ve devletin piyasadaki başarısızlıkların giderilmesi üzerine yoğunlaşması gerektiğini vurgulamaktadır. İkinci temel görüş olan *müdahaleci yaklaşım* ise, gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politika uygulamalarının sağladığı deneyimlerin, serbest rekabetin kendi başına dengeli bir gelişmeyi sağlamaya yeterli olmayacağı gerçeğini ortaya çıkardığını, özellikle gelirin düşük, işsizliğin yüksek olduğu ve diğer bölgelere göre verimliliğin düşük gerçekleştiği bölgelerde, kamunun altyapı ve üretken yatırımlar gibi doğrudan araçlarla müdahale etmesi gerektiğini ifade etmektedir. Üçüncü yaklaşım olan *mali transferler* yaklaşımı ise, mali transfer şeklinde otomatik denge sağlayıcı mekanizmaların devreye sokulması gerektiğini vurgulamaktadır. Kamunun bu yaklaşımlarla müdahalesi, sadece bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacına yönelik değil, aynı zamanda söz konusu farklılıkların derinleşmesini önlemek amacıyla da gerçekleştirilebilir. Dolayısıyla kamunun uygun politikalarla müdahalesinin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde önemli bir rol üstleneceği gerçeğinden hareketle (HM Treasury, 2001:39), uygulanacak politikaların etkinsiz kalması durumunda tersine etkiler doğuracağı ve hiç kuşkusuz bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını derinleştireceği söylenebilir.

1.2.3.3 Bölgelerarası Verimlilik Farklılıkları

Bölgelerarası verimlilik farklılıkları özetle kaynakların bölgeler arasında farklı verimlilik düzeylerinde kullanılmasını ifade etmektedir. Bir başka deyişle başta işgücü ve sermaye olmak üzere tüm üretim faktörlerinin geri kalmış bölgelerde etkin olarak kullanılmamasının yansımaları verimlilik farklılıkları şeklinde ortaya çıkmaktadır.

¹ Neoklasik görüş özetle bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının serbest piyasa ekonomisi şartlarının tam işleme durumunda uzun dönemde kendiliğinden ortadan kalkacağını ifade etmektedir.

Buna göre bir bölgede ekonomik gelişmenin sağlanması için sadece yeterli düzeyde kaynağa sahip olmak yetmemekte, aynı zamanda sahip olunan bu kaynakların etkin bir şekilde değerlendirilmesi de önemli olmaktadır (Ercan, 2006:67). Dolayısıyla kaynakların bölgeler arasında farklı etkinlik düzeylerinde kullanılması bölgelerarası verimlilik farklılıklarının oluşmasına neden olmakta, verimlilik düzeylerinde oluşan bu farklılıklar ise en başta kişi başına gelirlerde dengesizliklere¹ yol açmaktadır. Bunun sonucunda da gelir düzeyi düşük kalan geri kalmış bölgeler, kırılması güç olan “fakirlik kısır döngüsü”² ile karşı karşıya kalmakta ve sonuç olarak birbirini izleyen bu süreç bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bölgelerarası verimlilik farklılıklarının ortaya çıkmasında üç temel etkenden bahsetmek mümkündür: Bunlardan *birincisi* ekonomik faaliyetlerin yapısında meydana gelen değişimdir. Bir başka deyişle üretim faktörlerinin üç temel sektör olan tarım, sanayi ve hizmetler sektöründe istihdam edilmesinin bir sonucu olarak bu farklılıklar ortaya çıkmaktadır³. Çünkü gelişmiş bölgelerin sanayi, geri kalmış bölgelerin ise daha çok tarımsal üretim yapısına sahip olmaları ve üretim faktörlerinin tarım sektörüne nispetle sanayi sektöründe daha yüksek verimlilikte kullanılmaları durumu birlikte düşünüldüğünde, söz konusu farklılığın nedeni kendiliğinden ortaya çıkmış olmaktadır (Uzay, 2005:50).

Bölgelerarası verimlilik farklılıklarının *ikinci* temel nedeni nüfusun gelişmiş bölgeye göç etmesi şeklinde ifade edilebilir. Söz konusu göç hareketinde etkili olan temel unsur ise gelişmiş bölgenin hem ücret hem de diğer fırsatlar açısından daha iyi olanaklar

¹ Bir görüşe göre (Uzay, 2005:50), verimlilik farklılıkları bölgesel gelirdeki farklılığın %60'ını açıklamaktadır.

² Kalkınma iktisadının öncülerinden Ragner Nurkse geri kalmış ülkelerde kişi başına gelirin niye artırılamadığı sorununu “fakirlik kısır döngüsü” ile açıklamaktadır. Az gelişmiş bölgelere de uygulanabilecek bu teoriyi Nurkse, hem arz hem de talep yönünden ele almaktadır: Buna göre *arz yönünden*; kişi başına gelirin düşük gerçekleşmesi tasarrufların azlığına, bu da gereken seviyede yatırımların yapılamamasına neden olmakta, düşük seviyede gerçekleşen yatırımlar ise düşük verimlilik düzeyine ve dolayısıyla gelir seviyesinin düşük kalmasına yol açmaktadır (Manisalı, 1982:11-12). *Talep yönünden ise*; gelir seviyesinin düşüklüğü, satınalma gücünün düşüklüğüne neden olurken, yatırım için gerekli talebin oluşmaması ise pazarın sınırlı kalmasına ve pazarın yetersiz kalması da girişimcilerin yatırım yapma isteğini azaltarak sermaye talebinin düşük olmasına neden olmaktadır. Sonuçta üretim sürecinde yeterli miktarda sermaye kullanılmaması üretimde verimliliğin düşük olmasına yol açmakta ve kişi başına gelir düşük seviyede kalmaktadır (Kar ve Taban, 2005:11). Yani hem arz hem de talep yönünden düşük gelir seviyesi kendisini yenileyen bir kısır döngüye maruz kalmış olmaktadır.

³ Avrupa Komisyonu'nun (EC, 2000) gerçekleştirmiş olduğu bir çalışmanın sonuçlarına göre, tarım sektöründen sanayi sektörüne her %1'lik geçiş kişi başına GSYİH'ı %0,5-%1 artırabilmektedir.

sağlamasıdır (Çetin, 2005:143). Burada göç eden nüfus genellikle üretimde verimliliği yüksek, nitelikli ve sermaye sahibi olan nüfus, geriye kalan nüfus ise verimliliği düşük, niteliksiz nüfus olduğundan, kamunun gerçekleştirmiş olduğu yatırımların verimliliği de düşük gerçekleşmekte (Duyar, 1988:525) ve sonuç olarak bölgelerarası verimlilik farklılıkları ortaya çıkmış olmaktadır.

Bölgelerarası verimlilik farklılıklarının *üçüncü* temel nedeni ise, geri kalmış bölgelerde üretim faktörlerinin tam istihdam edilmemesi (gizli işsizlik) ve optimal dağılımının sağlanamamasıdır. Bir başka deyişle üretim faktörlerinin en verimli olabilecekleri üretim alanları dışında kullanılmasıdır. Üretim faktörlerinin en verimli olacakları üretim alanlarından daha az verimli olabilecekleri alanlara kaydırılması, kaynakların atıl hale gelmesi sonucunu doğurmakta ve bu durum geri kalmış bölgelerde refah kaybı olarak ortaya çıkmaktadır (Bozdoğan, 2006:29).

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenlerini yukarıda ele alınan etkenler çerçevesinde toparlamak gerekirse; sistematik olan ve sistematik olmayan nedenler şeklinde bir sınıflandırma yapmak mümkündür. Bunlardan ilki olan *Sistematik nedenler* kendi içinde “endüstriye özgü nedenler” ile “bölgeye özgü nedenler” olmak üzere iki kategoride değerlendirilebilir. Endüstriye özgü nedenler arasında karşılaştırmalı üstünlükler, ölçek ekonomileri, dışsal ekonomiler ve yığılma-yayıma ekonomilerinin etkileri sayılabilirken, bölgeye özgü faktörler olarak coğrafi etkenler ve doğal kaynak yapısı belirtilebilir. Diğer yandan *sistematik olmayan nedenler* ise genellikle tarihsel nedenler sonucu ortaya çıkabilen bazı rastlantısal oluşumların ya zaman faktörüne bağlı olarak gelişme göstermesi veya yeniden sistematik nedenlerin etki alanına girerek özellikle dinamik dışsallıklar tarafından yönlendirilmesi ve sonuçta bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarına katkı sunması şeklinde ifade edilebilir (Küçüker, 1998:75). Ancak bu iki kategori nedenlere birde kamuya özgü nedenleri ilave etmek mümkündür. Çünkü kamu politikalarının yetersiz kalması bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını etkileyen nedenler arasında yer almaktadır.

1.3 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların İlkeleri, Amaçları ve Araçları

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları, her ülkenin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre farklı yoğunlukta ortaya çıkmaktadır. Bu yoğunluk genellikle geri

kalmış ülkelerde, gelişmiş ülkelere oranla daha fazladır. Söz konusu farklılıkların yoğunluğu hangi düzeyde olursa olsun, bu farklılıkların giderilmesi amacıyla ülkeler, geri kalmış bölgelerin geliştirilmesi ve aşırı kalabalıklaşan bölgelerin sınırlandırılması şeklinde iki temel politikayı benimsemektedirler. Bu politikaların uygulanması amacıyla ülkelerin sosyo-ekonomik yapısına göre belli bazı araçlar seçilmekte ve belirlenmiş ilkeler çerçevesinde bu araçlar değişik yoğunluklarda kullanılmaktadır. Dolayısıyla bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politika uygulamaları ele alınırken konunun ilkeler, amaçlar ve araçlar bağlamında değerlendirilmesi uygun görülmektedir.

1.3.1 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların İlkeleri

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini esas alan politikaların temel ilkelerini, “sosyal karlılık ilkesi”, “kalkınma kutbu ilkesi” ve “halkın katılımı ilkesi” olmak üzere üç temel başlık altında toplamak mümkündür.

1.3.1.1 Sosyal Kârlılık İlkesi

Ekonomik kalkınmanın temel aktörlerinden biri olan özel girişimci, yatırım kararı alırken doğal olarak en yüksek kârları elde edeceği yatırım alanları ile bölgeleri tercih edecektir (Dinler, 2004:272). Ancak girişimcilerin bu tip tercihleri, bir taraftan kendilerine özel fayda sağlarken, öbür taraftan toplumun sosyal faydalarıyla çelişebilmektedir. Bu durumda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla geri kalmış bölgelerde ekonomik canlılığı sağlayacak, buna karşın ancak uzun vadede etkisini gösterecek sosyal yatırımların¹ kamu otoriteleri tarafından gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Acar, 2006:10). Söz konusu yatırımların devlet tarafından gerçekleştirilmesi “sosyal kârlılık ilkesi” olarak ifade edilmektedir. Ancak devletin gerektiği durumlarda sosyal kârlılığı yüksek olan bu tip yatırımlar yanında üretken yatırımları da gerçekleştirilmesi sosyal karlılık ilkesine ters düşen bir durum değildir. Bunlara ilave olarak geri kalmış bölgelerde, ekonomik canlılığın artırılması

¹ Bu tip yatırımların, iktisadi faaliyetlerden kaynaklanan üretim artışı, gelişmiş bölgelere yönelen göçün azaltılması, sosyal adalet ve eşitliğin sağlanması gibi faydaları yanında, verimli kaynakların ekonominin başka alanlarına aktarılmamasından kaynaklanan üretim kaybı, yeni tesis inşa maliyetleri, yeni tesislerin yol açtığı çevresel maliyetler, altyapı maliyetleri ile yönetim maliyetleri gibi bazı “sosyal maliyetleri” de bulunmaktadır (İldırar, 2004:179).

amacıyla girişimcilere bir takım mali ve vergisel teşvik tedbirlerinin sağlanması, yine sosyal karlılık ilkesini destekleyen uygulamalar olarak değerlendirilmektedir (Küçüköğlü, 2005:96). Dolayısıyla bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini amaçlayan politikaların sosyal karlılık ilkesini benimsemesi politikaların başarısı için önemli görülmektedir.

1.3.1.2 Kalkınma Kutupları İlkesi

Kalkınma kutupları ilkesi, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla geri kalmış bölgelerde kalkınma kutupları¹ oluşturulmasının gerekliliğini vurgulayan bir ilkedir. Bu ilkenin temel dayanak noktasını oluşturan kalkınma kutupları teorisi² literatürde genellikle Fransız iktisatçı Francois Perroux'un görüşleriyle anılmaktadır. Perroux'a göre "ekonomik gelişme, bir ülkenin tüm yörelerinde aynı anda başlamaz. Kalkınma için en uygun yörelerde başlar, buralarda yoğunlaşır. Belirli bir yoğunluğa eriştikten sonra çeşitli kanallardan değişen nihai etkilerle tüm ekonomiye yayılır" (Perroux, 1964:143; Dinler, 2005:273). Ancak burada belirtilen kalkınma kutuplarının kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilmeleri için belirli bazı özelliklere sahip olmaları önemli olmaktadır.

Yeni bir kalkınma kutbu oluşturulurken, yatırım çabasının tüm sektörler için aynı anda değil, bölgenin özelliklerine göre, daha hızlı gelişme şansı olan, en verimli sektörler için yönlendirilmesi gerekir (Acar, 2006:11). Ayrıca yatırım için uygun ortamın sağlanmış olduğu bir mekânın belirlenmesi de önemlidir. Yani seçilen yerin hammaddeye yakın olması, fiziksel altyapının hazır bulunması, yetişmiş insan gücüne ulaşmayı mümkün kılan, sosyal üstyapının hazır olduğu, yan sanayi kollarına yakın, ürünün satılması için yoğun talebin var olduğu bir bölgenin seçilmesi gerekmektedir (Erdal ve Özgür, 2003:42). Bu bağlamda kalkınma kutbunun başarısı "sürükleyici bir firma veya endüstrinin varlığı" ile "hâkimiyet" olgularına bağlı olmaktadır (Tekeli, 2008:219). Sürükleyici firma veya endüstri, büyük ölçekli, yenilikçi ve çevresini etkileyen bir

¹ Kalkınma kutbu bir alanı ifade eder. Bu alan (kutup), lider müteşebbislerin bulunduğu bir yer olup, bir şehrin merkezinde olabileceği gibi, bir maden ocağı çevresinde veya büyük bir tarım arazisinde de bulunabilir (Erdal ve Özgür, 2003:342).

² Kalkınma kutupları teorisi, özü itibarıyla *dengelessiz kalkınma* teorisini tamamlayıcı bir nitelik taşımaktadır (Han ve Kaya, 2006:216). Söz konusu teori, kalkınmayı sektörel yönden inceleyen dengelessiz kalkınma teorisini daha da ileriye götürerek, mekan olgusunu da bu analize dahil etmekte ve dolayısıyla daha mantıksal ve gerçekçi bir yaklaşımı ortaya koymaktadır (Dinler, 2005:378).

birimdir. Bu birim, ileri teknoloji kullanmakta ve daha yüksek bir teknik ilerleme hızına sahiptir. Ürünlerine karşı talebin gelir esnekliği daha yüksektir. Hitap ettiği piyasalar daha geniştir ve çevresinde yer alan birimlere daha yoğun etki etmektedir (Erkan, 1987:22). Hâkimiyet (dominance) olgusu ise sürükleyici firmanın veya endüstrinin diğerleri üzerindeki tek yönlü kontrolünü ifade etmektedir. Bu kontrol bir firmanın veya endüstrinin bir malın pazarını veya arzını kontrol etmesi, başka bir deyişle oligopolistik yapıda polarizasyon oluşturması anlamına gelmektedir (Tekeli, 2008:219-220).

Özetlemek gerekirse; kalkınma kutuplarının öteki iktisadi birimleri de etkileyerek hedeflenen bölgede bir iktisadi gelişme başlatabileceği söylenebilir. Dolayısıyla kalkınma kutbu, yayılma etkileri oluşturan, hammadde, ara malları ve tüketim malları üzerinde gerek arz ve gerek talep yönünden arttırıcı etkide bulunan bir itici güç niteliğinde olmaktadır. Bir bölgede kalkınma kutbunun oluşturulması sonucunda bölgede üretim artışlarının yanında gelirlerde yükselme olacak, teknik yenilikler ve yeni yatırımlar ortaya çıkacaktır. Böylece zaman içerisinde bölgeler arasındaki işgücü ve mal akımlarının da katkısıyla var olan gelişmişlik farklılıkları azaltılmış olacaktır (Han ve Kaya, 2006:218).

1.3.1.3 Halkın Katılımı İlkesi

Bölgesel politika alanında, dünyadaki anlayış ve uygulamalar özellikle 1980'li yıllardan sonra büyük değişimler göstermiştir. Bu çerçevede merkezden yönlendirilen, sadece içe dönük bölgesel gelişme modellerinin başarılı olamadığı görülmüş, yerel aktörlerin hem planlama, hem de uygulama safhalarında sürekli aktif konumda bulunması, uygulanan politikalara sahiplenme göstermesi, araştırma ve proje üretme kapasitelerini geliştirmesi ve bunu kurumsallaştırması başarılı bölgesel kalkınma modellerinin en önemli özelliği haline gelmiştir (Ercan, 2006:92). Bölgesel kalkınma anlayışında yaşanan bu dönüşüm, aynı zamanda devlet-toplum ilişkilerinde de bazı dönüşümleri beraberinde getirmiş, devletin ekonomideki rolünü azaltıp, toplumun her kesimini temsil eden kurumsal yapıların birbiriyle etkileşim içinde bulunduğu yeni bir

yönetişim¹ anlayışını ortaya çıkarmıştır (Elmas, 2006:152). Bu yeni anlayışın en önemli aktörü olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini amaçlayan politikaların başarısı isteniyorsa, politikaların uygulanma sürecinde üçüncü ilke olarak halkın katılımı ilkesinin benimsenmesi önemli bir husus olmaktadır.

Halkın katılımı ilkesinin tezahürü ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin İngiltere’de BKA Yönetim Kurulu Başkanları kamu görevlileri değil, bölgelerinde çalışma kaydı olan ve bölgesel iş dünyası ve toplumun ihtiyaçlarını anlayan başarılı iş adamlarından oluşmaktadır (Harding, 2006:114). Fransa’da ise yerel halkın yerel kamu politika süreçlerine katılımı “kamu anketi” yöntemiyle gerçekleştirilmektedir. Bu yöntem aynı zamanda katılımcı demokrasi anlayışının bir gereği olarak algılanmaktadır (Şengül, 2007:7). Türkiye’de de kurulma aşamaları henüz tamamlanan BKA’ların aslında halkın katılım ilkesini güçlendirebilecek bir yapıya sahip olduğu söylenebilir. Nitekim BKA’ların kurulmasına ilişkin 5449 sayılı yasada da vurgulandığı gibi söz konusu ajansların temel amaçlarından birisi “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek” (DPT, 2010b) olarak belirtilmektedir. Sonuçta bölgesel kalkınma politikalarının belirlenmesi ve uygulanması sürecinde seçilen yöntem ne olursa olsun, yerel halkın sürece dahil edilmesi bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacı çerçevesinde önemli bir ilke olmaktadır.

1.3.2 Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların Amaçları

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri gelişmiş ve geri kalmış ülkeler açısından farklılık göstermektedir. Nedenler açısından ortaya çıkan bu farklılıklar, söz konusu farklılıkların giderilmesine yönelik politikaların amaçları açısından değerlendirildiğinde, tüm ülkeler açısından benzer amaçların varlığı söz konusu olmaktadır (Keleş, 1997:241). Nitekim gelişmiş veya geri kalmış tüm ülkelerde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların temel amaçları,

¹ Yönetişim, kamu politikalarının geleneksel olarak seçilmiş yönetimlerce üretilmesi yerine çok daha geniş bir kamu-özel kurumlar yelpazesi kullanılarak geliştirilip uygulanmasını ifade eder. Bu yönüyle yönetim bölgesel politikaların üretilip uygulanması aşamasında, formel ilişkiler yanında enformel, hükümet dışı mekanizmaları da içermektedir (Okçu, 2008:20).

göreceli olarak geri kalmış bölgelerin sosyo-ekonomik kalkınmasının sağlanması ve aynı zamanda gelişmiş bölgelere yönelen göçün engellenerek aşırı kalabalıklaşmanın getireceği sorunların önlenmesidir (Dinler, 2005:275). Ama genelleştirilmiş bu iki amaç yanında uygulanan politikaların “ekonomik ve sosyal düalizmin önlenmesi” şeklinde bir üçüncü amacı benimsediği de görülmektedir. Dolayısıyla bu açıklamalar çerçevesinde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların temel amaçlarını; “nüfusun ülke içerisinde ussal (rasyonel) dağılımının sağlanması”, “geri kalmış bölgelerin sosyo-ekonomik kalkınmasının sağlanması” ve “ekonomik ve sosyal düalizmin önlenmesi” şeklinde üç temel başlık altında toplamak mümkündür.

1.3.2.1 Nüfusun Ülke İçerisinde Ussal (Rasyonel) Dağılımının Sağlanması

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkış sürecinde cazibe merkezlerinin giderek kalabalıklaşması sonucunda ortaya çıkan bazı sorunlar ile göç veren bölgelerin ekonomik açıdan dinamizmini kaybetmesi, ülkede nüfusun rasyonel dağılımını gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte nüfusun rasyonel dağılımı olgusu, amaç itibariyle bir ülkedeki nüfusun tüm bölgelere eşit dağıtılması veya bölgeler arasındaki her türlü nüfus hareketinin engellenmesi şeklinde bir anlam taşımamaktadır. Bu nedenle nüfusunu sürekli olarak kaybeden bölgelerde, kalkınmaya elverişli bazı noktaların seçilerek (kalkınma kutupları oluşturarak) yatırım çabalarının buralarda yoğunlaştırılması ve böylece gelişmiş bölgelere yönelen göçün durdurularak ortaya çıkan olumsuzlukların giderilmesi gerekir (Ardıç, 2007:48).

Geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru gerçekleşen göç hareketi yanında kentleşme eğilimlerinin etkilerine de değinmek gerekir. Nitekim, kırsal yörelerde yaşayan bireylerin ekonomik ve sosyal açıdan amaç ve beklentilerinin karşılanamaması ve söz konusu amaç ve beklentilerini kentlerde karşılayabilecekleri düşüncesi kentlere doğru bir göç hareketi oluşturmaktadır. Bu olgu kentin çekici nedenleri¹ yanında kırsal kesimin dezavantaj olarak ifade edilebilecek bazı itici

¹ Kentlerdeki iş olanakları, üretim sürecinin daha dinamik olması, yığılma sürecinin sağladığı olumlu dışsal ekonomiler, kırsal alanda sağlanması güç mal ve hizmetlerden yararlanabilme olanakları, teknolojik imkanlar, sosyal ve kültürel faaliyetlerin çokluğu, kentin özgür havası ve kentli olmanın vereceği gurur gibi nedenler kentin çekici nedenlerini oluşturmaktadır (Bozdoğan, 2006:36-37).

nedenlerinden¹ kaynaklanmaktadır. Ancak, başlangıçta ülkenin gelişmesi ve kaynakların daha etkin kullanılması açısından olumlu kabul edilen bu olgu, doğuracağı bazı sakıncalar nedeniyle daha sonraki süreçte çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir (Dinler, 2005:119). Başta geri kalmış ülkelerde olmak üzere, ülke içerisinde bir veya birkaç kentin aşırı büyümesinin, hem kentlerin kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirememesi, hem de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını daha da artırması durumları bu sorunların başında yer almaktadır. Çünkü bu tarz ülkelerde, hızlı ve plansız gerçekleşen demografik hareket, kentlileşen nüfusun kentsel ve kamusal bazı beklentilerinin karşılanamamasıyla sonuçlanırken, gelişmiş bölgelerde yer alan bir veya birkaç büyük kentin (metropol) nispeten küçük kentlere göre daha hızlı büyümesi ise bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını derinleştiren etkiler oluşturmaktadır (Es ve Ateş, 2004:213-214).

Yukarıda ifade edilen olumsuzlukların yanında büyük kentlerde nüfus baskısına bağlı olarak kentleşme maliyetlerindeki artışlar nüfusun ülke içerisinde rasyonel dağılımı amacını daha da önemli hale getirmektedir. Çünkü özellikle metropol konumundaki kentlerde, işsizlik, çarpık kentleşme, kaçak yapılaşma, altyapı, ulaşım ve konut sorunları (Bozdoğan, 2006:37) ile çevrenin tahrip edilmesi, kalabalıklaşmanın stres düzeyini yükseltmesi, kira ve arsa fiyatlarında meydana gelen artışlar, su ve hava kirliliği (Ulusoy ve Vural, 2007:10-13) gibi birçok etmen problemi daha da derinleştirmektedir. Dolayısıyla ilk başta belirtildiği üzere, büyük kentlerde aşırı kalabalıklaşmanın getireceği sorunların önüne geçmek ve geri kalmış bölgelerde ekonomik gelişme olgusuna dinamizm kazandırmak amacıyla nüfusun ülke içerisinde rasyonel dağılımının sağlanması bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi açısından önemli bir amaç niteliğinde olmaktadır.

1.3.2.2 Geri Kalmış Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Kalkınmasının Sağlanması

Ülkelerin kalkınma süreçlerinde, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının oluşması her ne kadar doğal bir süreç olarak algılansa da, neden olduğu sosyo-ekonomik ve politik sorunlar bu farklılıkların geri kalmış bölgelerin lehine olacak şekilde azaltılmasını

¹ Tarımsal arazinin nüfusa göre yetersiz kalması veya bireyler arasında eşitsiz dağılımı, düşük gelir seviyesi, özellikle teknolojik gelişme neticesinde ortaya çıkan işsizlik sorunu, kan davası ve terör gibi arazi nedenler, doğal afet, değişen iklim koşulları ve toprak erozyonu gibi tarımsal üretimi olumsuz etkileyen unsurlar göçün itici nedenlerini oluşturmaktadır (Çelik, 2006:151-153).

zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla izlenecek bölgesel kalkınma politikalarının ikinci temel amacı ülkenin sosyo-ekonomik kalkınması sağlanırken öncelliğin geri kalmış bölgelere verilmesi şeklinde ifade edilebilir. Bu amaç gerçekleştirilirken iki hususa dikkat etmek önemli olmaktadır. İlk olarak ülkenin gelişmiş bölgelerindeki mevcut faaliyetlerin köreltilmesi ya da ekonomik faaliyetlerin buralardan geri kalmış bölgelere transferi şeklinde bir uygulamanın ulusal kalkınmaya zarar vereceği unutulmamalıdır. Bu nedenle geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasını amaçlayan politikaların aynı zamanda ülkenin genel kalkınma politikalarını da dikkate alacak şekilde oluşturulması gerekmektedir. İkinci önemli husus ise uygulanacak politikaların bölgeler arasındaki mutlak dengesizlikleri değil nisbi dengesizlikleri hedef almasının gerekliliğidir. Çünkü bazen bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıkları o kadar büyük olabilir ki, özellikle kısa dönemde bu farklılıkları ortadan kaldırmaya yönelik politikalar, ulusal kalkınma hızının azaltılması gibi bir riski bünyesinde barındırmaktadır (Dinler, 2005:277-278). Dolayısıyla uygulanacak politikanın nisbi dengesizlikleri azaltmayı hedefleyen politikalarından seçilmesi ve ulusal kalkınmaya zarar vermeyecek şekilde iyi planlanması önemli görülmektedir.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasını esas alan politikaların başarısı geniş ölçüde hedef olarak seçilen bölgelerde ekonomik kalkınmaya engel teşkil eden koşulların ortadan kaldırılması ve yeni gelişme olanaklarının oluşturulmasına bağlı olmaktadır. Bu amaçla özellikle nitelikli emek göçünü engellemeye yönelik olarak yeni iş imkânlarının oluşturulması ve sosyal imkânların artırılmasının yanı sıra, özel girişimlerin teşvik edilmesi ve dışarıdan yeni yatırımların çekilmesi önemli olmaktadır. Ayrıca çevresel etmenlerin ve ekolojik dengelerin korunmasını da amaçlayan “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı içerisinde bölgenin kendi kendine yeterliliğe sahip olduğu bir ekonomik yapının oluşturulması, küresel ve ulusal ekonomide yaşanan dönüşümlerin bölge ekonomisi üzerinde oluşturabileceği olumsuzlukların hafifletilmesi, kaynakların etkin bir şekilde kullanılması ve ürünlerin etkin pazarlama olanaklarına kavuşturulması gibi bazı hedefler yanında bölgenin rekabet gücünün artırılması ve bölgede dışlanan grupların kalkınma sürecine dahil edilmesi gibi (Küçükoğlu, 2005:102-103) diğer bazı hedeflerde önemli olmaktadır.

1.3.2.3 Ekonomik ve Sosyal D ualizmin  nlenmesi

Kapitalist sistemin egemen olduğu günümüz ekonomik sisteminde bölgeler arasında eşitsiz büyümenin ger ekleŐeĐeĐi herkesçe bilinen bir gerçektir. Bunun doğal bir sonucu olarak ülkelerin bölgeleri ve değişik kesimleri arasında ekonomik ve sosyal açıdan düalist bir yapının ortaya çıkması kaçınılmaz olmaktadır. Yani toplumun belli bir kesimi ekonomik ve sosyal açıdan önemli avantajlara sahip olurken, diğer kesimi ekonomik yoksulluk ve sosyal dıŐlanmıŐlıkla karşı karşıya kalmaktadır (Tekeli, 2008:273). Söz konusu düalist yapıya müdahale edilmediği takdirde ekonomik ve sosyal açıdan nispeten dezavantajlı konumda bulunan bölgelerden avantajlı bölgelere doğru mal, hizmet, sermaye ve işgücü akıŐının önüne geçilemeyecek, geri kalmış bölgelerin kendi hallerine bırakılmasının bir sonucu olarak bu bölgelerde var olan yapısal sorunlar kronikleŐecek ve bu yapı aynı zamanda insanlık onurunun bir gereği olan diğer insanlarla eşit Şartlarda yaşama hakkını da önemli  l de tahrir edeceğinden toplumsal ve politik gerilimlere zemin hazırlamış olacaktır (Bozdoğan, 2006:40). Bütün bu olumsuzlukların bertaraf edilmesi amacıyla, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların aynı zamanda bölgeler arasında var olan ekonomik ve sosyal düalizmin önlenmesi amacını da benimsemiŐ olması gerekmektedir.

1.3.3 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların Temel Araçları

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların araçları genellikle devlet aygıtı tarafından organize edilmekte ve ekonomik, parasal, toplumsal ve yönetimsel önlemleri kapsamaktadır. Araçlar kullanılırken bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacına hizmet edecek Şekilde başta yatırım politikası olmak üzere kaynakların yeniden dağılım sürecine müdahale edilmektedir. Söz konusu müdahale gerçekleştirilirken üç temel stratejiden bahsedilebilir. Bu stratejilerden *birincisi* eldeki kaynakların ülkenin her yanına eşit olarak dağıtılmasıdır. Bu stratejide ekonomik kaynakların daha verimli olacakları alanlarda kullanılmasının sağlayacağı etkinlik avantajları göz ardı edilmiş olmaktadır. *İkinci* temel strateji yatırımların belirli kalkınma kutuplarında yoĐunlaŐtırılmasıdır. Kalkınma kutuplarının geri kalmış

bölgelerden seçilmesi, bir taraftan kalkınma kutuplarının oluşturduğu avantajlardan yararlanılmasını sağlarken, öbür taraftan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine katkı sunulmuş olmaktadır. *Üçüncü* strateji ise geri kalmış bölgelere, kimi yatırımlar açısından öncelik tanınmasıdır. Burada kastedilen yatırımlar ya doğrudan kamu yatırımları ya da dolaylı olarak bölgedeki yatırım seviyesini artıracak çeşitli teşvik tedbirleri şeklinde olmaktadır (Keleş, 1997:241-242).

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların araçları gelişmiş ve geri kalmış ülkeler için aynı olmadığı gibi, bir ülkenin geri kalmış, canlılığını kaybetmiş veya daha farklı bir nitelik taşıyan bölge tipleri açısından da farklılık gösterebilmektedir. Ancak bu farklılıkları gözetenek yapılacak bir analiz oldukça karmaşık olacağı düşünüldüğünden burada söz konusu araçlar bölgeler veya ülkeler itibariyle herhangi bir ayırma tabi tutulmaksızın sadece genel yapıları itibariyle analiz edilmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların temel araçlarını “bölgesel planlama”, “kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi”, “mali ve vergisel teşvik tedbirleri uygulanması”, “yönetimsel örgütün etkinleştirilmesi ve bölgesel kalkınma ajansları kurulması” ve “aşırı kalabalıklaşan bölgelerin sınırlandırılması” şeklinde 5 temel başlık altında toplamak mümkündür.

1.3.3.1 Bölgesel Planlama

Daha önceki bölümlerde bölgesel kalkınmanın tanımı yapılırken, bölgesel kalkınmanın sadece gelir artışını ifade eden mekanik bir süreç olmadığı, aynı zamanda sosyo-kültürel ve kurumsal yapılardaki olumlu gelişmeleri de içerdiği görülmektedir. Bu bağlamda bölgesel kalkınmanın sağlanabilmesi için diğer bütün şartlar oluşmuşsa dahi, bunları belirli bir plan çerçevesinde bir araya getirmek ve ortaya çıkan planı uygulamak önemli olmaktadır. Burada ifade edilen planlama anlayışı “bölgesel planlama”¹ olması yönüyle ulusal planlamadan ve kent planlamasından birkaç yönüyle farklı anlamları içermektedir. Nitekim ulusal kalkınma için hazırlanan planlar daha çok

¹ Belirli bir dönemde belirli sosyo-ekonomik amaçlara ve sayısal olarak ifade edilebilen hedeflere ulaşabilmek için, bu işle görevlendirilmiş organlar tarafından ve daha önceden saptanan araçları kullanmak suretiyle yürütülen faaliyetlerin tümüne *iktisadi planlama* adı verilmektedir (Öney, 1987:20). Bu tanımdan hareketle iktisadi planlamanın bölgesel düzeyde gerçekleştirilmesi ise *bölgesel planlama* olarak ifade edilebilir.

ekonomik, kent planlaması için hazırlananlar ise fiziksel nitelik taşımakta iken, bölge planlamasına yönelik hazırlanan planlar bunlardan her ikisine de ağırlık vermektedir. Bir başka deyişle bölge planlarının ulusal kalkınma planlarından daha fazla mekânsal içeriği, kent planlarından daha fazla ekonomik yönü vardır. Çünkü bölge planları, ulusal kalkınma planlarında olduğu gibi sadece yatırımlarla değil, aynı zamanda yatırımların kuruluş yeri ile de ilgilenmekte, ayrıca kent planlarından farklı olarak, ekonomik kaynakları da hesaba katmaktadır (Keleş, 1997:231).

Yukarıda ifade edilen farklılıklara rağmen, bölgesel planlamanın ulusal planlama ile uyumlu bir yapı arz etmesi oldukça önemli bir husus olmaktadır. Çünkü bölgesel planlama, sadece, belirli bir bölgenin kalkınma sorunlarıyla uğraşmaz, aynı zamanda ulusal planlamanın daha başarılı olabilmesi için, ulusal planın prensip ve politikalarını da dikkate alan bir yapı sergilemektedir (Erkal, 1990:55). Dolayısıyla bölgesel plan, ulusal plan çerçevesinde ulusal önceliklerin ve politikaların, yerel ölçekteki gereksinimlerini karşılayacak biçimde, yereldeki fiziksel ifadesini somutlaştıran bir araç olarak değerlendirilmektedir (İldırar, 2004:22). Bu bağlamda bölgesel planlamayı gerektiren nedenleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Keleş, 1997:230-231; Arslan, 2005:280):

- Ulusal planların kalkınmanın yersel, mekânsal, bir başka deyişle, coğrafi boyutlarını yeterince hesaba katmaması,
- Yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılmasının kolaylaştırılması ve aynı zamanda ulusal kalkınma amaçlarının yerel planlara yansıtılması,
- Soyut ve genel düzeyde olan ulusal planlama eylemleri ile somut ve yerel düzeyde olan yerel planlama eylemleri arasında eşgüdümün sağlanması,
- Birkaç kentin ortak faaliyet alanlarının planlanması ve bu yolla kaynak savurganlığının engellenmesi,
- Birbirleriyle etkileşim halinde bulunan kentlerin karşılıklı ekonomik ve toplumsal ilişkileri hakkında bilgi sağlanması ve böylece daha kolay planlama yapma imkânına kavuşturulmaları.

Bölgesel planlama gerçekleştirilirken göz önüne alınması gereken iki önemli unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki küresel düzeyde mevcut olan eğilimlerin ve gelişmelerin, ikincisi ise ülkenin özgün koşulları ve bölgesel düzeyde çözüm gerektiren problemlerin dikkate alınmasıdır (Kılıç, 2004:70). Bu iki unsuru dikkate alarak hazırlanan bölge planlarının bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermesi açısından başarılı olması diğer bazı şartlara da bağlı olmaktadır. Buna göre başarılı bir bölge planlamasının özetle, sektörel etkinliklerin karşılıklı bağımlılığını vurgulaması ve tüm sektörleri kapsamaması, bölge için stratejik vizyon geliştirilmesine olanak tanınması, ulusal öncelikleri ve yerel talepleri yansıtması, değişen koşullarda çıkacak sorunlarla başa çıkabilecek güçte olması, yapım ve uygulama sürecinde yerel aktörlerin görüşlerinden yararlanılması, düzenli gözlem ve yeniden gözden geçirmeye olanak tanıyacak mekanizmayı içermesi gerekmektedir (Acar, 2006:16).

Bölge planlamasına yüklenen anlamlar ve bölge planlamasının kapsamı tarihi süreç içerisinde bazı dönüşümler geçirmiştir. Nitekim, 1970'li yıllara kadar benimsenen bölge planlama anlayışı, her ülkenin sosyo-ekonomik, siyasi ve kültürel yapılarına göre farklılık göstermekle birlikte, kaynakların optimum kullanımı, ekonomik yararın maksimize edilmesi ve yararın bölgeler arasında dengeli dağılımını amaçlamışken (DPT, 2000a:19), 1970'li yılların sonundan 1990'lı yılların başına kadar geleneksel planlama yaklaşımları ve refah devleti anlayışının sorgulanmaya başlanması¹ ile birlikte, ekonomik gelişme hedefinin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarıyla mücadele gibi hedeflerin önüne geçmesine neden olmuştur (Çelik, 2004:71). Bu gelişme bölge planlaması fikrinin nispeten popülaritesini kaybettirmiştir. 1990'lı yıllarda ise küreselleşme ve bölgeselleşme eğilimlerinin artmasıyla birlikte özellikle gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik, teknolojik ve toplumsal değişimin (post-fordist üretimin ekonomiye hakim olması, bilgi teknolojisindeki gelişim ve bilginin stratejik kaynak haline gelmesi, post modern toplumda yerelliğin ve katılımın öne çıkması gibi) bölge planlama anlayışında da değişimler oluşturduğu ve günümüze kadar geçen süreçte bölge planlama anlayışının yeniden önem kazandığı görülmektedir (DPT, 2000a:20).

¹ 1950 ve 1960'larda uygulanan politikaların bölgeler arasındaki gelir uçurumunu azaltma konusundaki başarısızlığı ve o dönemlerde yaşanan ekonomik bunalımın pek çok ülkenin bölgesel planlama politikalarının sürdürülebilirliği için gerekli finansman olanaklarını zayıflatması söz konusu politikaların sorgulanmasının en önemli nedenleri olarak ifade edilmektedir (Çakmak ve Erden, 2004:81).

Bölge planlama anlayışının ulusal plan bütünlüğü ilkesine ters düştüğü gerekçesiyle bu anlayışı reddeden bazı görüşler de bulunmaktadır. Buna göre ulusal planlama ile iktisadi faaliyetlerin coğrafi dağılımı ve bütün iktisadi sektörlerin aynı zamanda ve karşılaştırmalı olarak planlanabileceği gerçeği çerçevesinde, bölge planlamasına gerek kalmayacağı şeklinde bir görüş dile getirilmektedir. Ayrıca, bir bölgede üretilecek mal ve hizmetlerin en ekonomik olarak üretileceği yerin o bölgede olmayabileceği, bölgede üretilecek bir malın sahip olduğu pazarın o bölgenin sınırlarını aşabileceği, bölgenin sahip olduğu yatırım fonlarının o bölgenin yatırım potansiyellerini karşılayabilecek yeterlilikte bulunamayacağı ve bir bölgede üretim için yeterli girdilerin o bölge dışından temin edilmesinin gerekebileceği (Erkal, 1990:56) gibi gerekçeler de bu görüşü desteklemektedir. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi bölge planlaması ile ulusal planlama arasındaki eşgüdümün en iyi şekilde kurulması sayesinde burada ifade edilen mahzurların giderilmesi ve kaynak israfının önlenmesi mümkün olabilmektedir.

1.3.3.2 Kamu Yatırımlarının Gerçekleştirilmesi

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların bir diğer aracı, geri kalmış bölgelerde gerekli kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesidir. Bu araç genellikle devlet aygıtının göreceli olarak geri kalmış bölgeye, o bölgeden elde ettiği kamu gelirinden daha fazla bir harcama yaparak, söz konusu bölgede ilave bir satın alma gücü oluşturması şeklinde uygulanmaktadır. Böylece artırılan satın alma gücü sayesinde bölgede bir taraftan ekonomik canlanma başlatılırken, öbür taraftan bölgenin üretim kapasitesi artırılmış veya tamamlanan altyapı yatırımları sayesinde bölge yatırım açısından daha cazip hale getirilmiş olmaktadır (Dinler, 2005:287). Devletin kamu yatırımları adı altında gerçekleştirdiği yatırımları üretken ve altyapı yatırımları olmak üzere iki temel başlık altında incelemek mümkündür.

Üretken Yatırımlar: İster gelişmiş isterse geri kalmış ülkelerde olsun, farklı yoğunluklarda da olsa geri kalmış bölgelerde kalkınmanın başlatılabilmesi için devletin o bölgede üretken yatırımları bizzat kendisi gerçekleştirmek durumunda kalabilmektedir. Kalkınma amacına yönelik olarak gerçekleştirilen bu yatırımların ileri ve geri bağlantılarının yüksek olması önemli bir husus olurken, faaliyete geçirilen endüstri dalının kârlı konuma geçirildikten sonra özel sektöre devredilmesi bir diğer

önemli husus olmaktadır. Çünkü üretken kamu yatırımlarının geri kalmış bölgelerde gerçekleştirilmesi nispeten verimlilikten taviz verilmesi anlamına gelirken, yatırımların sadece sosyal yönü dikkate alınmış olmaktadır. Dolayısıyla söz konusu yatırım planlaması yapılırken, sağlıklı bir bölgesel kalkınma politikası için ekonomik ve sosyal yönünün iyi dengelenmesi önemli olmaktadır (İldırrar, 2004:26-27).

Altyapı Yatırımları: Bir ekonomik düzende üretken yatırımlara yön vermek ve onların verimliliklerini yükseltmek için, temel nitelikte bazı yatırımların yapılması gerekmektedir. Altyapı yatırımları olarak ifade edilen bu tür yatırımların, bir işletmenin tek başına altından kalkamayacağı maliyetlere sahip olması nedeniyle çoğu kez devlet aygıtı tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir (Han ve Kaya, 2006:227). Söz konusu yatırımlar dar anlamda, “bir bölgenin yalnızca ulaşım ve haberleşme düzeniyle alakalı olan yatırımlar” şeklinde tanımlanırken, geniş anlamda “belirli bir ekonomik alanda üretim şartlarının oluşturulması ya da geliştirilmesi amacıyla ekonomik, kurumsal ve sosyal düzenin tümünü ilgilendiren her çeşit yatırım” şeklinde tanımlanmaktadır (Dinler, 2005:288). Buna göre, yollar, limanlar, enerji santralleri, barajlar, sulama ağları, hava alanları, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri gibi *maddi altyapı*; ekonominin idari örgütlenmesi, hukuk ve sosyal düzeni ile bireylerin alışkanlıkları, davranışları, düşünce sistemleri ve toplumsal değer yargılarının oluşturduğu *kurumsal altyapı* (Erkan, 1987:41); eğitim, sağlık ve sosyal refah alanlarında yapılan *beşeri altyapı* yatırımlarının tümü bu kategoride değerlendirilmekte ve burada belirtilen altyapı yatırımlarının tümü arasında fonksiyonel açıdan sıkı bir tamamlayıcılık ilişkisi söz konusu olmaktadır. Bir başka deyişle birindeki yetersizlik diğerlerini de olumsuz yönde etkileyebilmektedir.

Altyapı yatırımları, yarattıkları dışsal tasarruflarla ve sağladıkları kolaylıklarla doğrudan üretken faaliyetleri destekler ve özendirirler (Han ve Kaya, 2006:228). Bu yönüyle altyapı yatırımlarının bölgesel kalkınmadaki rolü ve önemine yönelik analizlerin iki teori çerçevesinde yoğunlaştığı görülmektedir. Birinci yaklaşım Solow’un geliştirmiş olduğu *Neo-klasik teori* ile ilişkilendirilen teoridir. Bu teoriye göre bölgeler, işgücü, sermaye ve doğal kaynakların daha etkin kullanılması ile kalkınabilmektedir. Altyapı yatırımları bu yönüyle bölgesel büyüme üzerinde iki yönlü pozitif etki oluşturmaktadır: *İlk* etki, beşeri ve fiziki sermayenin verimliliğini

yükseltmesi ile birlikte hem daha düşük üretim maliyetleri hem de daha yüksek ürün sonucunda bölgesel ürüne olan talebi artırmasıdır. *İkinci* etki ise üretim sürecinde bir faktör girdisi olarak doğrudan yatırım düzeyini artırması ve dolayısıyla bölgesel çıktıyı yükseltmesidir. Yani altyapı yatırımlarının oluşturduğu bu iki pozitif etki bölgesel büyümeye önemli katkılar sunmuş olmaktadır. İkinci yaklaşım *Kümülatif Nedensellik Teorisi*¹ çerçevesinde geliştirilen yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre, doğal kaynaklar donanımı gibi bir başlangıç avantajı bölgesel büyümeyi başlatmakta ve altyapı yatırımlarının güçlendirdiği yığılma ekonomileri daha çok yatırımın yapılmasını cezbetmektedir. Bu bağlamda altyapı yatırımlarının tamamlanması, özel sektör yatırımlarını tamamlayıcı olanakların artırılması, kapasite sınırlamalarının ortadan kaldırılması ve oluşacak tıkanıklıkların azaltılması gibi etkiler oluşturmaktadır (Guild, 2000:275). Sonuçta bu etkilerin oluşturduğu bölgesel üstünlükler, ölçeğe göre artan getiri ve yığılma ekonomilerinin de etkileriyle bölgesel kalkınmaya büyük katkılar sağlamış olmaktadır.

Devlet kamu yatırımlarını gerçekleştirirken üretken yatırımlar ile altyapı yatırımları arasında dengeyi sağlayıcı bir takım uygulamalara gitmek zorundadır. Çünkü herhangi bir bölgede yetersiz altyapının varlığında, sadece üretken yatırımlar gerçekleştirilirse, söz konusu yatırımların hem maliyeti daha yüksek ve verimlilikleri daha düşük gerçekleşecek, hem de dış sermayenin bölgeye girişi azalış gösterecektir. Tercih edilmeyen bu durum “yetersiz altyapı ile kalkınma” şeklinde ifade edilmektedir. Öbür taraftan, üretken yatırımların istenen düzeyde gerçekleşmediği ve sadece altyapı yatırımlarının mevcut olduğu durumda ise “altyapı fazlası ile kalkınma” durumu ortaya çıkar ki, bu durum da tercih edilen bir durum değildir. Dolayısıyla bir bölgede ekonominin bütün kesimlerinde üretimin hızla ve aksamadan artırılması isteniyorsa üretken yatırımlar ile altyapı yatırımlarının belli bir ahenk içinde yapılması gerekli olmaktadır (Han ve Kaya, 2006:228-237).

¹ Kümülatif nedensellik ilişkileri üzerine kurulan bu teori özü itibarıyla süreci oluşturan elemanların birinde ortaya çıkan bir değişimin karşılıklı bağımlılık ilişkisi içinde tüm sisteme yansımaları ve bundan etkilenen unsurların tekrar başlangıçtaki ilk elemanı etkileyerek (geri besleme) tüm sistemin belli bir yöndeki değişimini gittikçe artan bir şekilde (kümülatif olarak) hızlandırmasını ifade etmektedir. Malthus, Thünen, Marx, Myrdal, Nurkse, Hirschman, Rostow gibi birçok araştırmacı söz konusu teoriyi sosyo-ekonomik gelişme sürecinin analizinde açık veya dolaylı bir şekilde kullanmışlardır (Erkan, 1987:49-50).

1.3.3.3 Mali ve Vergisel Teşvik Tedbirleri Uygulanması

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla kullanılabilen bir diğer araç, özel sektörün geri kalmış bölgelere yatırım yapmasını sağlayacak çeşitli mali ve vergisel teşvik tedbirlerinin¹ uygulanmasıdır. Bu uygulama özel sektör yatırımlarının maliyetini düşürmeye ya da karlılığını artırmaya yönelik tedbirleri kapsamaktadır. Ancak uygulamalar göstermektedir ki, söz konusu tedbirler sadece geri kalmış bölgelerin canlandırılması amacına yönelik değil, aynı zamanda birçok geri kalmış ülkede olduğu gibi sanayi sektörünün geliştirilmesi suretiyle ülke çapında ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla da uygulanmaktadır (İldıran, 2004:37). Teşviklerin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını giderme amacıyla kullanılması ise genellikle ülke genelinde uygulanan teşviklerin, geri kalmış yöreler için daha avantajlı hale getirilmesi ile mümkün olmaktadır. Bu vesileyle daha yüksek oranda teşvik alan geri kalmış bölgelerin, girişimcilerin yatırımları için daha cazip hale gelmesi ve teşvikler sayesinde bölgesel kalkınmaya katkı sunulması beklenmektedir.

Mali ve vergisel teşvik tedbirlerinin bölgesel kalkınmaya katkısı ağırlıklı olarak *optimal kuruluş yeri, ölçek ekonomileri* ve *dışsal ekonomiler* ile ilişkilendirilmektedir. Buna göre, söz konusu tedbirlerin uygulandığı bölgeye sağladığı maliyet ve kârlılık avantajlarının bir karşılaştırmalı üstünlük olarak değerlendirileceği ve bu durumun işletmelerin optimal kuruluş yeri tercihlerini etkileyerek teşvik tedbirlerinin uygulandığı bölgeleri seçmelerine neden olacağı açıktır. Ayrıca teşvik tedbirlerinin daha büyük ölçekli yatırımlara olanak tanınması ve işletmeleri daha büyük ölçekli yatırım yapmaya zorlaması neticesinde ölçeğe göre artan getirilerin devreye girmesi bir diğer etkidir. Son olarak işletmelerin teşvik verilen bölgede yığılmasından dolayı elde edilen dışsal ekonomilerin etkileri yine bu kapsamda değerlendirilmektedir. (Bozdoğan, 2006:53-58).

Mali ve vergisel teşvik tedbirleri genellikle iki şekilde uygulanmaktadır. Bunlar “otomatik hak kazanma” ve “selektif teşvikler” olarak ifade edilebilir. Otomatik hak kazanma ile alınan teşviklerde, teşviki almak için belli bazı kriterler tespit edilmekte

¹ Bu hususta en çok kullanılan *mali teşvikler*; nakit yardımlar, kredi avantajları, bedelsiz arsa ve arazi tahsisi, enerji desteği, devlet garantileri gibi önlemleri kapsarken, *vergisel teşvikler*; yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman, vergi tatili, vergi erteleme, vergi indirimi, vergi, resim, harç istisnası ve muafiyeti, vergi iadesi gibi önlemleri kapsamaktadır (Bozdoğan, 2006:42-58).

(genellikle geri kalmış yörelere yönelik) ve bunlara uyan her girişim bu teşviklerden yararlanabilmektedir. Selektif teşviklerde ise, teşviki alacak faaliyetin bulunduğu bölgeden ziyade ekonomiye genel katkısı dikkate alınmakta ve bu teşvik tipinde teşviki alacak girişimcinin gerçekten bu yardıma ihtiyacı olduğunu ve teşvikin alınması durumunda faaliyetinin başarıya ulaşacağını kanıtlaması gerekmektedir (Uzay, 2005:55). Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacı düşünüldüğünde verilecek teşviklerin hem başarılı olma şartının hem de geri kalmış bölgeye yönelik olmasının önemli olacağı ve bu nedenle karma bir sistem uygulamanın daha uygun olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda teşvik tedbirlerinin etkinlikleri ülkenin ve bölgenin özelliklerine göre de değişiklikler gösterebilmektedir. Ancak uygulanan teşvik tedbirinin tipi ne olursa olsun dikkat edilmesi gereken bazı önemli hususlar bulunmaktadır. Bu hususları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Dinler, 2005:285-287):

- Başarı şansı olmayan projeleri desteklemek kaynak israfı anlamına geleceğinden, teşvik verilecek girişimlerin başarılı olma şanslarının yüksek olması gerekmektedir.
- Merkezi idare, bölgenin özel şartlarını yeterince değerlendiremeyeceğinden, teşviklerle ilgili onayı verme yetkisinin yerel idarelere ya da bölgesel kalkınma teşkilatına bırakılması daha uygun görülmektedir.
- Düşük oranlı teşvikler yatırımları harekete geçirecek etkinlikte olmayacağı için, verilecek teşvikin büyüklüğü söz konusu teşviki alacak işletmelerin yaşamasını sağlayacak ölçekte olmalıdır¹.
- Teşviklerin etkin olması için bölgede potansiyel girişimcilerin olması ya da teşviklerle ilgili yapılacak düzenlemelerin dışarıdaki girişimcileri hedef bölgeye cezbedebilecek nitelikte olması gerekir.

¹ Buna “eşik etkisi” de denilmektedir. Bölgesel politikalarda eşik etkisi, eşik değerinin aşılması durumunda bölgesel politikalarda yapılan kısmi ayarlamaların bölgesel politikayı etkisiz kılması olarak ifade edilmektedir. Söz konusu etki teşvik tedbirleri için düşünüldüğünde, firmaların geri kalmış bölgede yağılmasını hedefleyen bir uygulamanın, verilen teşviklerin yeterli büyüklükte olmaması nedeniyle kaynak israfından öteye gidememesini ifade etmektedir. Eşiğin aşılması durumunda ise uygulanan politikanın sonuçları hem olumlu hem de kalıcı olabilmektedir (Filiztekin, 2009:51).

- Teşviklerin başarısı geniş ölçüde altyapı yatırımlarının belirli bir düzeye ulaştırılmış olmasına bağlı olduğundan, altyapı yatırımlarının durumu da dikkate alınmalıdır.
- Uygulanacak teşvikin türüne karar verilirken bölgedeki işletmelerin ihtiyaçları ve erişilmek istenen hedef göz önünde bulundurulmalıdır.
- Teşvikler, gelişmesi muhtemel ve bölge kalkınmasını sağlayabilecek sürükleyiciliğe sahip faaliyetlerin bu avantajlardan daha çok yararlandırılmasını esas alacak seçicilikte olmalıdır.
- Teşviklerin başarısı aynı zamanda ekonomik ve siyasi istikrara bağlı olduğundan, istikrarsızlık olan bir ortamda teşvikler sadece kaynak israfı niteliğinde olacağından ülkenin kaynakları böyle bir ortamda heba edilmemelidir.
- Zaman içerisinde zorunluluktan dolayı yeni ayarlamalar yapmak gerekirse de bu ayarlamaların teşviklerin etkinliğini azaltacak nitelikte olmaması gerekir.

Dünya ekonomisinde merkezi planlamanın zayıflayarak piyasa ekonomisine geçişin hızlanması ile birlikte, piyasaya müdahale anlamına gelen teşvik tedbirleri uygulamasının piyasanın işleyişini bozduğu inancı ve uluslararası kuruluşların (DTÖ, GATT) teşviklerin kısıtlanması yönündeki kararlı tutumları teşvik tedbirleri uygulamasının zayıflayacağı yönünde bir beklenti oluşturmuş, bu bağlamda uluslararası kuruluşlar özellikle ticarete konu olan mallar üzerindeki devlet desteklerinin kaldırılması yönünde üye ülkeleri bağlayıcı bazı tedbirler almıştır. Ancak, bir taraftan söz konusu teşviklerin kapsamını daraltma yönünde tedbirler alınırken, öbür taraftan piyasa ekonomisine geçiş süreci yaşayan ülkeler ile Almanya ve ABD gibi bazı gelişmiş ülkelerin geri kalmış bölgelerini kalkındırmak veya uluslararası alanda rekabet güçlerini artırmak amacıyla söz konusu teşvik tedbirlerine başvurmayı sürdürdükleri görülmektedir (Duran, 2002:1). Sonuç olarak bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla teşvik tedbirlerinin birçok ülkede halen geniş ölçüde kullanım alanı bulunduğunu söylenebilir.

1.3.3.4 Yönetimsel Örgütün Etkinleştirilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları Kurulması

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini sağlayacak politikaların başarısı aynı zamanda başarılı ve etkili bir yönetimsel örgütün varlığına bağlı olmaktadır. Çünkü uygulanan politikaların zaman içerisinde değişim göstermesiyle birlikte mevcut yönetimsel örgütün de kendini yenilemesi ve yeni politikalara uyum sağlayacak bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir. Böyle bir durumda bölgesel kalkınma planlarının hazırlanması ve daha etkin şekilde uygulanması için, yönetimsel örgütte ilişkin düzenlemelerin zamanında gerçekleştirilmesi önemlidir. Bu bağlamda yönetimsel örgütün yeniden yapılandırılmasını gerektiren durumlar ve çözüm amacıyla sunulabilecek bazı öneriler şu şekilde açıklanabilir (İldırar, 2004:36; Dinler, 2005:293-303):

- Özellikle il sisteminin uygulandığı ülkelerde il sınırlarına uymayan veya birbirinden farklı il gruplarını kapsayan bölgesel teşkilat yapılarının varlığı, politikaların uygulanması esnasında karışıklıklara neden olmakta ve uygulanan politikaların etkinliğini azaltmaktadır. Bu tür bir karmaşayı ortadan kaldırmak için plan bölgelerin yeniden tespiti ve yönetimsel örgütün bu esaslara göre yeniden örgütlenmesi gerekmektedir.
- Merkezi yönetimin tüm bölgelerin özel koşullarını değerlendirmesinin güç olduğu düşünüldüğünde ve ayrıca bölgesel kalkınmayla ilgili karar alma sürecinin uzun sürmesi, bilgi akışında yaşanabilecek sorunlar ve uzaklığın maliyetleri yükseltmesi gibi sakıncalar bölge düzeyinde yeni bir yönetim yapısının oluşturulması, hatta merkezi yönetimin bazı yetkilerini oluşturulacak bu yeni yönetim yapısına devretmesi gerekli görülmektedir.
- Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeyi amaç edinmiş bir bölgesel kalkınma politikasının başarısı için, yönetimsel örgütün yeniden yapılandırılmasının tamamlayıcı bir parçası olarak, ihtiyaç duyulan personel altyapısının geliştirilmesi ve yeterli mali olanaklara kavuşturulması, ayrıca bu politikayı destekler nitelikte personelin bölgede tutulabilmesi için gerekli ekonomik, sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının karşılandığı bir yapının oluşturulması gerekmektedir.

- Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler ne kadar iyi koordine edilirse, politikalar o derece başarılı olacağından, yerel ve bölgesel düzeyde olduğu kadar ulusal düzeyde de yönetsel faaliyetlerin koordine edilmesi önem arz etmektedir. Bu vesileyle bölgesel planlar arasında birbirlerini olumlu etkileyecek koordinasyonu en iyi şekilde sağlayacak bir merkezi örgütlenmenin oluşturulması da önemli bir durum olmaktadır.
- Yönetsel örgütün yeniden yapılandırılması gerçekleştirilirken dikkat edilmesi gereken bir diğer önemli husus halkın yönetime katılımının en iyi şekilde sağlanmasıdır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalarda yaşanan gelişmeler ve dönüşümler göstermiştir ki, bölgesel gelişmenin sağlanması her şeyden önce ülke içi ve dışı çok yönlü bir etkileşim sürecini gerektirmekte ve merkezden yönlendirilen, sadece içe dönük bölgesel kalkınma modellerinin başarı şansı oldukça düşük olmaktadır (Ercan, 2006:92). Özellikle 1980'li yıllardan itibaren, büyük ölçekli, kitlesel üretime dayalı, standart mallar üreten fordist üretim yapısının yerini KOBİ'lerin ve yerel girişimciliğin daha çok ön plana çıktığı esnek üretim sistemlerine bırakmış olması yerel ekonomik birimlerin önemini artırmıştır. Söz konusu sistemin başarılı bir şekilde işleyişi açısından yerel yönetimlere “yerel kaynakların harekete geçirilerek rekabet gücünü artırılması”, “girişimciliğin çeşitli araçlarla teşvik edilmesi” ve “bölgenin yabancı sermaye yatırımları açısından daha cazip hale getirilmesi” gibi işlevler yüklenmiştir. Bu durum hiç kuşkusuz adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışının (Ataay, 2005:16-17) hakim kılınmasının yanı sıra bölgelerdeki yönetim yetkisinin kısmen veya tamamen özel sektöre devredilmesiyle mümkün olabileceği düşünülmektedir (Demirci, 2005:181). Yerel ekonomik birimlere daha çok rol biçen bu anlayış, literatürde genellikle “tabandan tavana (bottom-up)” kalkınma yaklaşımı olarak ifade edilmektedir.

Tabandan tavana kalkınma yaklaşımında bölgesel kalkınmanın sağlanması açısından sorumluluk BKA'lara geçmektedir. Bölgesel politikaların merkezden değil, bölgeden planlanmasını ifade eden bu yaklaşımın üç önemli avantajından bahsetmek mümkündür (Halkier, 2006:4): *İlk* olarak bu yaklaşımla tek bir bölgenin sorunlarını

çözmeye odaklanma imkânının doğacağı söz konusu olmaktadır. *İkinci* olarak politika uygulaması esnasında yürütmenin ana çalışma yapısı dışında yer almanın parti politikaları, kısa vadeli beklentiler veya popülist yaklaşımlardan bir ölçüye kadar korunma sağlayacağı söylenebilir. *Üçüncü* olarak hükümetin ana çalışma yapısı dışında bulunmanın, danışmanlık servisleri, şirket içi ağlar ve kamu-özel ortaklığı gibi bilgiye dayalı politika araçlarının daha aktif ve bütüncül olarak uygulanmasına imkân sağlayacağı da belirtilebilir. Dolayısıyla tabandan tavana yönetim anlayışını ifade eden BKA sisteminin, bölgesel kalkınmaya herhangi bir katkısının olmadığı ve bölgede gerçek manada girişimciliği engellediği düşüncesinden hareketle merkezden yönlendirilen kalkınma yaklaşımlarını topyekûn reddettiği söylenebilir (Demirci, 2005:182).

Yukarıda yapılan açıklamalar göz önüne alındığında, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politika uygulamalarında, bu amaca ulaşmayı mümkün kılan yönetsel örgüt organizasyonu olarak BKA'lara önemli işlevler yüklendiği anlaşılmaktadır. BKA'ların kendisinden beklenen bu işlevleri yerine getirip getiremeyeceği hususunda daha net bir bilgiye sahip olmak amacıyla aşağıda ayrıntılı bir şekilde incelenmesi uygun görülmüştür.

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA)¹

1980'li yıllardan itibaren sayıca artış göstermiş olmalarına rağmen BKA'ların ortaya çıkışı daha eski tarihlere dayanmakta ve ilk BKA örneği olarak genellikle 1933 yılında ABD'de kurulan Tennessee Valley Authority (TVA) verilmektedir. Katı merkeziyetçi yönetim yapısından uzak ve yerel birimlerin katılımına açık bir örgütlenme modeline sahip olan TVA, bazı kamusal güç ve yetkilere sahip olmanın yanı sıra, özel bir şirketin hareket serbestisi ve esnekliği ile donatılmış olması ve ayrıca idari ve mali açıdan özerk bir yapıda bulunması yönüyle kendinden sonra kurulan BKA'lar için örnek bir model teşkil etmiştir (Tamer, 2008:6). II. Dünya savaşını izleyen yıllarda ise özellikle savaşın yıkıcı etkilerinin azaltılması ve sonrasında artış gösteren bölgesel

¹ Kalkınma ajanslarının, sınırları belirlenmiş belli bir bölge içerisinde faaliyet göstermesini ifade etmesi ve özellikle uluslararası literatürle paralellik sağlaması bakımından çalışmamızda da "Bölgesel Kalkınma Ajansları (Regional Development Agencies)" kavramının kullanılması uygun görülmektedir. Akıcılığı bozmamak amacıyla bazı yerlerde kullanılan "kalkınma ajansları" veya sadece "ajans" kavramı yine BKA'ları ifade etmek amacıyla kullanılmaktadır.

dengelesizliklerin ortadan kaldırılması amacıyla Avrupa'da da önem kazanan BKA'lar, Batı Avrupa Ülkelerinde 1950'li yıllarda kurulurken (Uzay, 2005:69), 1990'lardan sonra AB'nin bölgesel kalkınmaya büyük fonlar sağlamasının etkisiyle Birliğe sonradan katılan Macaristan, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Polonya, Estonya, Litvanya ve Latvia gibi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kurulmuşlardır (Özen, 2005:2). Günümüzde dünya genelinde halen değişik yapıda çok sayıda BKA faaliyetlerine devam etmektedir. Ajansların sayı olarak artış göstermesinde "Kalkınma Ajansına sahip olmayan bir bölgenin, diğerlerine karşı gittikçe artan bir dezavantaja sahip olacağı (Ildırrar, 2004:119)" düşüncesinin etkili olduğu görülmektedir.

BKA'ların sahip oldukları çeşitlilik genel geçer bir tanımlama yapılmasını zorlaştırmakla birlikte yine de bir tanımlama yapmak gerekirse BKA; "merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini tamamen veya kısmen kamunun finanse ettiği kurumlar (Kumral, 1994:62)" olarak tanımlanabilmektedir. Bölgesel rekabet gücünün artırılması, bölgesel büyümenin sağlanması, KOBİ'lerin ve girişimciliğin desteklenmesi, bölgeye yapılan yatırımların teşvik edilmesi, istihdamın artırılması, işgücü verimliliğinin yükseltilmesi, altyapı hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olunması gibi amaçları gerçekleştirerek aynı zamanda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine katkı sunan BKA'ların başarılı olabilmeleri için aşağıdaki koşulları taşımaları önemli görülmektedir (Uzay, 2005:71; Acar, 2006:32-33; Roberts and Lloyd; 2000:75):

- Bölgeye ilişkin kararları bağımsız olarak alabilecek özerklikte olmalıdırlar.
- Çok amaçlı bir yapıda ve aynı zamanda bu amaçları gerçekleştirebilecek uygulanabilir projelerin hazırlanmasına olanak sağlamalıdırlar.
- Çevrenin iyileştirilmesi, endüstriyel altyapının sağlanması, işletmelere rehberlik hizmetlerinin verilmesi ve sermaye temini gibi çoklu politika araçlarına sahip olmalıdırlar.
- Stratejik olarak temelde yerli firmalarca desteklenmeleri ve diğer bölgesel kurumlarla koordinasyon içinde olmaları gerekmektedir.

- Yeterli mali kaynak ve güçlü teknik personele sahip olmaları gerekmektedir.

BKA'ların içereceği fonksiyonlar, yönetim biçimleri ve diğer bazı yönlerden sahip olacakları özellikler, bölgelerin şartları ve siyasi otoritelerin tercihleri doğrultusunda belirlenmekte, bu bağlamda birçok ülkede değişik uygulama türlerine rastlanılmaktadır¹ (Arslan, 2005:287). Kurucuları göz önüne alınarak yapılacak bir sınıflandırmaya göre BKA'lar; “merkezi idare tarafından kurulan”, “yerel veya bölgesel otoritelerin içinde kurulu bulunan”, “yerel veya bölgesel otoriteler tarafından kurulan” ve “kamu-özel sektör ortaklığıyla kurulan bağımsız ajanslar” şeklinde sınıflandırılabilir (Güner, 2005:218). Bunlar arasında en çok tercih edileni kamu ve özel sektör ortaklığıyla kurulan BKA tipidir. Bunun temel nedeni, yöntem ve hedeflerin belirlenmesinde kamu ve özel kesimin görüşlerini bir noktada birleştirebilme yeteneğine sahip olmaları ve kamu sektörünün kurumsal kapasitesini özel kesimin uygulama becerileriyle birleştirebilme yetenekleri olarak ifade edilebilir (Elvan, 2002:101). Gösterdikleri faaliyetler açısından ise BKA'lar “stratejik”, “operasyonel”, “sektörel” ve “dış yatırım çekme amaçlı” olanlar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Ayrıca bu faaliyetlerin birkaçını veya tümünü birlikte gerçekleştiren büyük ölçekli BKA'ların varlığından da söz etmek mümkündür (Çalt, 2005:9).

Çok büyük BKA'lar hariç, bir ajansın bölgedeki tüm ihtiyaçlara cevap vermesi oldukça zor gözükmektedir. Böyle bir durumda ajanslar faaliyetlerinin sadece belli bir kısmında uzmanlaşarak geri kalanlarını özelleştirmesi veya faaliyetlerini ek kaynaklar sağlayabileceği diğer bölgesel/yerel aktörler ile ilişkilendirmesi ya da özel danışmanlık şirketleriyle işbirliği halinde yürütmesi gerekmektedir (Özen, 2005:8). Literatürde tek bir faaliyeti gerçekleştirmek üzere kurulan BKA'lar “tek işlevli ajanslar”, birden çok faaliyeti yürütmek üzere kurulan BKA'lar ise “çok işlevli ajanslar” şeklinde ifade edilmektedir. Bütün bu sınıflandırmalara ilave olarak sundukları hizmetlerin türlerine göre “geleneksel” veya “yenilikçi” BKA'lar (Uzay, 2005:74-75) ile gelir kaynaklarına göre “güçlü” ve “zayıf” BKA'lar (Çalt, 2005:6) şeklinde de ayırmalara gidilmektedir. Bütün bu ayırımların çokluğu BKA'ların analizini de zorlaştırmaktadır.

¹ BKA'ların değişik ülke uygulamaları için bakınız: (Özen, 2005; Çalt, 2005; Harding, 2006; Demirci, 2005; Önen, 2007; Ildırar, 2004:122-133; DPT, 2006e:70-71).

BKA'larla ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir diğer önemli husus, finansmanlarını hangi kaynaklardan sağlayacaklarıdır. Yasal yapıları ve kuruluş tipleri ülkeden ülkeye farklılık gösteren BKA'lar, finansman kaynakları bakımından da farklılaşmakta ve genellikle aşağıdaki finansman kaynaklarına sahip olmaktadır (EURADA, 1999:51-52):

- *Dışsal gelir kaynakları:* KOBİ'lerin sermayelerine katılım payları, KOBİ'lere verilen danışmanlık hizmetleri ve destekler karşılığı elde edilen gelirler, gayrimenkul ve mülk yönetimi ve yatırımları, yerel ve ulusal yönetime verilen danışmanlık hizmetleri, eğitim gelirleri, seminer organizasyonları, hükümet programlarının yönetimi ve sponsorluk faaliyetleri, girişim sermayesi fon yönetim ücretleri, yabancı şirket ve yatırımcılara verilen hizmetler, endüstri parkları ve yeni sanayi alanlarının yönetimi, yayınların satılması.
- *Kamu Fonları:* Öz sermaye ve kuruluş fonları, yıllık bağışlar.
- *Özel Fonlar:* Yıllık ücretler veya finansal hizmetler.
- *Hizmet Sunma Gelirleri:* Danışmanlık hizmetleri vs.
- *Ayni Destekler:* Kamu otoritelerinin sağladığı çalışma yerleri, iletişim olanakları, personel desteği ile vergi muafiyetleri.
- *Uluslararası Fonlar ve Projeler:* AB Programları gibi fonlardan elde edilen gelirler.

BKA'ların kamu yönetimi açısından hangi statüde yer alacakları önem arz eden bir diğer husustur. Bu bağlamda BKA'ların Planlama, Örgütlenme, Personel, Yönlendirme, Eşgüdüm, Raporlama ve Bütçeleme açısından genel yapıları Tablo 1'de açıklanmaktadır. Tablo'dan da anlaşılacağı üzere, BKA'ların işlevsel olabilmesi ve kendilerinden beklenen hedefleri gerçekleştirebilmeleri için faaliyet gösterdikleri bölgede yeterli nüfusun varlığı, girişimcilik kültürü ve girişimcilik altyapısının mevcut olması, kalifiye işgücünün varlığı veya oluşturulması, bölgesel gelişme stratejilerinin belirlenmesi ve gelişmeye elverişli sektörlerin mevcut olması (EURADA, 1999:17) gibi bir takım değişkenlerin varlığı gerekmektedir. Söz konusu değişkenleri bünyesinde barındıran bir bölgede BKA'ların firmalara finansal yardım ve destek

vermesi, yeni yatırım alanlarının ortaya çıkarılması için altyapının hazırlanması, KOBİ'lere danışmanlık yapılması ve teşvik sağlanması, bölgenin gelişmesi için uzun vadeli kapasiteyi artıracak projelerin hazırlanması, sosyal ve toplumsal alandaki gelişmelere katkı sağlanması gibi bazı fonksiyonları da yerine getirmesi beklenmektedir (Hughes, 1998:620). Bu değişken ve fonksiyonlardan birkaçının yokluğu hiç kuşkusuz BKA'ların başarı şansını önemli ölçüde azaltacaktır.

Tablo 1: Kamu Yönetimi Açısından BKA'ların Genel Yapısı

Planlama	Genel olarak <i>Stratejik Bölge Planlama</i> tercih edilir. Hazırlanan planda kuruluşun amaçları, hedefleri, yöntemleri belirlenir. Bu plan uzun vadeli bir bakış açısı taşır.
Örgütlenme	BKA'ların üç temel aktörü Bürokrasi, Özel Sektör ve Sivil Toplum Kuruluşlarıdır. <i>Bürokrasi</i> yerel ve bölgesel idare temsilcilerinden oluşurken, <i>Özel Sektör</i> ulusal ve uluslararası şirketlerin tümünü ifade etmekte, <i>Sivil Toplum Kuruluşları</i> ise meslek odalarını tanımlamaktadır. BKA'lardaki örgütlenme yapısı ve aktörlerin yönetimdeki ağırlıkları ülkenin kamusal yapısına göre farklılık göstermektedir.
Personel	BKA bünyesindeki personel genellikle özerk bir yapıda işe alınır ve sözleşmeli olarak çalıştırılır. Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Komitesi ve Genel Müdür gibi birimlere sahip olan BKA'lar ayrıca dışarıdan Danışman alabilirler.
Yönlendirme	Esnek bir yapının hakim olduğu BKA'larda Genel Müdür kararlarında Genel Kurula danışır. Birçok bölgesel ve mahalli yöneticinin olması nedeniyle tek bir kişinin ön plana çıkma riski düşük gözükmektedir.
Eşgüdüm	BKA'lar hem kendini oluşturan yerel ve bölgesel yönetimler arasında hem de diğer ulusal-uluslararası birlik, ajans ve sermaye grupları ile eşgüdümü sağlamaktadır.
Raporlama	Bölgeye ilişkin istatistikler, özel sektör denetimi, bilgi edinme hakkı, performans ve bütçeye dayalı denetim raporlanır.
Bütçeleme	Diğer kurumlarda olduğu gibi analitik bütçe yapılıdır. Finansman genellikle yapısal ve yapısal olmayan fonlardan, verilen hizmetlerin fiyatlandırılmasından, Kamu ve Yerel idarelerden yapılan transferlerden sağlanır.

Kaynak: Çalt (2005)'den yararlanılarak tarafımdan düzenlenmiştir.

BKA'lar, bir bölgede sayı olarak artış göstermeleri neticesinde yetki ve görev alanı sorununu ortaya çıkarmaları ve bölgesel düzeyde daha fazla yönetsel karmaşa yaratmaları; bölgelerarası rekabeti teşvik ederek hem bölgeleri birbirine kırdırma hem de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını daha da artırma riski taşımaları; yerel yönetimleri işlevsizleştirme etkisi nedeniyle yerelleşmeyi değil daha çok merkezileşmeye yol açmaları; bölgesel düzeyde iktidar ilişkilerini yeniden biçimlendiren bölgesel elitleri yaratmaları (Karasu, 2005:237; Çalt, 2005:14-15); bölgesel anlayışını tetikleyerek federatif kurumsal yapılara zemin hazırlamaları (Demirci, 2005:194); yönetim tipi örgütlenmeye sahip olduklarından denetlenme gücü yaşamaları (Hasanoğlu ve Aliyev, 99) gibi yönleriyle eleştirilmektedir. Söz konusu eleştirilerin haklılığını ortadan kaldırmak amacıyla yönetsel örgütün yeniden

yapılandırılmasını ifade eden BKA'ların kurulması esnasında dikkatli davranılması ve gerek yasal gerekse yönetsel yapılarının en iyi şekilde organize edilmesi önemli görülmektedir.

1.3.3.5 Aşırı Kalabalıklaşan Bölgelerin Sınırlandırılması

Çalışmada daha önce ifade edildiği üzere, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaların amaçları açıklanırken ekonomik faaliyetlerin belli bazı bölgelerde yığılması sonucunda bir takım olumsuzlukların meydana geldiği görülmüştür. Bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve aynı zamanda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla nispeten geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkındırılmasını hedefleyen araçlara ilave olarak aşırı kalabalıklaşan bölgelerin sınırlandırılmasını hedefleyen bazı araçların takviye edilmesi gerekli olmaktadır. Çünkü sadece geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasını amaç edinen araçlardan olumlu sonuçların alınması hem uzun bir zaman sürecini gerektirmekte hem de bu araçlar tek başına yeterli olamamaktadır. İşte bütün bu sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla aşırı kalabalıklaşan bölgelerin sınırlandırılmasını sağlayacak bazı araçları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Dinler, 2005:303-307; Küçüköğlü, 2005:111-113; Ardıç, 2007:72-73):

Nüfusun Kırdan Tutulması: Kırsal kesimden gelişmiş kent merkezlerine doğru gerçekleşen göç hareketlerinin durdurulması amacıyla tarıma dayalı sanayilerin teşvik edilmesi, emek-yoğun bazı sanayilerin kırsal bölgelerde kurulması, kırsal yörelerde el sanatlarının öğretilmesi, gelir getirici projelerin desteklenmesi ve altyapı yatırımlarının tamamlanması gibi nüfusun kırdan tutulmasını sağlayacak tedbirleri kapsamaktadır. Ayrıca eğitim ve sağlık gibi sosyal tesislerin tamamlanması ile kültürel ihtiyaçların karşılanarak kırsal kesimin daha cazip hale getirilmesi tedbirleri bunlara ilave olarak ifade edilebilir.

Büyük Kentlere Girişte Vize veya Baş Vergisi Uygulanması: Günümüzde uygulanması oldukça zor olmakla birlikte özellikle işsizlerin kente girişinin engellenmesi amacıyla büyük kentlerde yaşayanlara nispeten daha ağır vergilerin ödetilmesi veya büyük kentin yönetim giderlerine halkın katılımının sağlanması şeklinde tedbirleri kapsamaktadır.

Aşırı Gelişmiş Bölgelerdeki Faaliyetlerin Kısmen Geri Kalmış Bölgelere Aktarılması:

Bu araç iki şekilde uygulanabilmektedir. Bunlardan *birincisi* ekonomik faaliyetlerin gelişmiş bölgelerde kuruluşunu zorlaştırma, sıkı bir şekilde izne bağlama ve yatırımları her türlü teşvik dışında tutma gibi bir yönteme başvurulmasıdır. *İkincisi* ise, gelişmiş bölgede kurulu bulunan bazı ekonomik faaliyetlerin geri kalmış bölgelere aktarılmasını sağlayacak işletmelere önemli avantajlar ve mali yardımlar sağlanmasıdır. Ancak burada belirtilen ikinci yöntemin uygulanabilirlik açısından hem güç hem de pahalı olması nedeniyle daha çok birinci yöntemin tercih edildiği söylenebilir.

Büyük Kent Nüfusunun Çevreye Dağıtılması:

Yeni kent, uydu kent veya yatakhane kent olarak tabir edilen yerleşim yerlerinin kurulması yöntemiyle büyük kentlere olan göçün nispeten buralara yönlendirilmesini ifade etmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, büyük kentlerin bulunduğu aşırı kalabalık bölgelerde yaşayan insanlara belediye hizmetlerinin götürmesi de güç ve pahalı olduğundan, ayrıca işletmelerin sahip olduğu olumsuz dışsal ekonomilerin etkilerini azaltmak amacıyla bu araç yaygın olarak kullanılmaktadır.

Birçok ülke deneyimi, sanayinin ve nüfusun gelişmiş bölgelerde yığılmasını önlemekte kullanılan araçların pek de etkili olmadığını ortaya koymakla birlikte nispeten başarılı bazı uygulamaların mevcut olduğu da görülmektedir. Örneğin Fransa'da Paris şehrinin daha çok kalabalıklaşmasını engellemek amacıyla kentte kurulacak yeni sanayi kuruluşları için, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan izin alınması zorunluluğu getirilmiş, kimi kamu hizmetlerinin taşraya taşınması için özel bir çalışma hazırlanmıştır. Ayrıca bazı sosyalist ülkelerde sürekli çalışma izinleri olmasına rağmen bazı vatandaşların büyük kentlere yerleşmelerine izin verilmemiştir. Benzer uygulamalar Moskova, Prag, Budapeşte, Varşova gibi bölgelerin daha fazla büyümesinin önlenmesinde de uygulanmış ve önemli olumlu etkiler oluşturulabilmiştir (Keleş, 1997:244).

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE BÖLGELERARASI GELİŞMİŞLİK FARKLILIKLARINI GİDERMEYE YÖNELİK POLİTİKA UYGULAMALARI

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politika uygulamaları hem tarihi süreç içerisinde uygulanan politikalar hem de kullanılan araçlar açısından bazı dönüşümler geçirmiştir. Özellikle planlı döneme geçişle birlikte bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorunu beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde ele alınmaya başlanmış, bölgesel kalkınma projeleri, kalkınmada öncelikli yöre uygulamaları, kamu yatırım politikaları ve yönetsel örgütün etkinleştirilmesi gibi araçlar söz konusu gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla kullanılan temel araçlar olmuştur. Burada başlıklar itibariyle ifade edilen politikaların belirlenme sürecinde Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinin önemli etkileri gözlenmektedir. Çerçevesi çizilen politika uygulamalarını belli bir sistematik içerisinde değerlendirmek amacıyla çalışmanın bu kısmında öncelikle Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkış nedenleri üzerinde durulmakta, devamında ise uygulanan politikalar hem tarihi süreç dikkate alınarak hem de uygulanan araçlar bağlamında incelenmeye çalışılmaktadır.

2.1 Türkiye’de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarının Ortaya Çıkış Nedenleri

Ekonomik gelişmişlik olgusu bütün ülkelerde aynı anda başlamadığı gibi bir ülkenin bütün bölgelerinde de aynı anda başlamaz. Özellikle sanayi devrimiyle birlikte ivme kazanan ekonomik gelişmişlik olgusunun, nispeten daha uygun koşullara sahip bulunan bölgelerde ortaya çıktığı ve buralarda yoğunlaştığı söylenebilir (Dinler, 2005:165). Bu çerçevede değerlendirilebilecek olan Türkiye’nin bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklılıklarının nedenlerini “*tarihsel nedenler*”, “*coğrafi nedenler*” ve “*sosyo-ekonomik ve kurumsal nedenler*” olmak üzere üç başlık altında incelemek mümkündür.

2.1.1 Tarihsel Nedenler

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri ortaya konulurken hiç kuşkusuz tarihsel süreç önemli olmaktadır. Günümüzde Marmara Bölgesi’nin gelişmiş, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin geri kalmış olmasında tarihsel nedenlerin etkisi de

bulunmaktadır. Bu nedenle öncelikle Cumhuriyet dönemi öncesinde ülkenin miras alındığı Osmanlı İmparatorluğu dönemine kısaca göz atmak yararlı olacaktır.

Osmanlı imparatorluğu büyük bir alana yayılmış olmasına rağmen, takip edilen sosyo-ekonomik kalkınma politikalarının, ülkenin genişlemesine paralel olarak çok kutuplu bir gelişme amacı taşıdığı görülmektedir. Nitekim ekonomik faaliyetlerin zaman içinde başkent olan Bursa, İstanbul ve Edirne dolaylarında kümelenmiş olmasına rağmen, fethedilen yerlere götürülen çeşitli yatırımlar ve hizmetler, diğer bölgelerin de kalkındırılması amacıyla kullanılmıştır. Bu dönemde özellikle ticaret yollarının güzergâhında yer alan bazı şehirler çeşitli alanlarda ihtisaslaşmak suretiyle ekonomik gelişme göstermişlerdir¹. Ancak Sanayi Devriminin patlak vermesiyle birlikte ticaret yollarının değişmesi, yeni deniz yollarının bulunması gibi etkenler bu şehirlerin önemini azaltmıştır. Özellikle sahip oldukları denizyolu avantajları sayesinde batı kapitalizmi ile bütünleşme sürecine dahil olan Mersin, İzmir, Trabzon gibi liman şehirleri önemini artırırken, Anadolu ve doğu bölgelerindeki şehirler önemini yitirmiştir (Tekeli, 2008:46-51). Ayrıca önemini yitiren söz konusu şehirlerde elde edilen ekonomik kaynakların sınaî faaliyetlere aktarılamaması neticesinde sanayileşme atılımı gerçekleştirilememiş ve kitle üretimi aşamasına geçilememiştir. Dolayısıyla kitle üretim aşamasına geçmiş bulunan Avrupa sanayi mallarıyla rekabet gücü zayıflamış olan bu şehirler zor durumda kalmışlardır (Erkal, 1990:57-58). Bu gelişmeler dışında 1838 yılında İngiltere ile imzalanan ticaret antlaşması ve bunu izleyen diğer bazı anlaşmalar gereği Osmanlı topraklarının batılı ülkelerin mallarına açık bir pazar haline gelmesi söz konusu Osmanlı şehirlerinde daha önce var olan tüm ekonomik faaliyetleri kısa sürede söndürücü bir diğer gelişme olarak değerlendirilmektedir (Dinler, 2005:170).

Yukarıda ifade edilen gelişmeler özellikle Anadolu'ya yayılmış şehirlerin ekonomik gücünü azaltarak bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının artmasına neden olmuştur. Bir örnek vermek gerekirse; 1913 yılına gelindiğinde Osmanlı İmparatorluğunun değişik bölgeleri için yapılan bir milli gelir tahmininde, İstanbul ile Doğu Anadolu

¹ Mesela, Bursa, Bilecik, Sivas, Trabzon ve Diyarbakır bu şehirler arasında sayılabilir. Bu şehirler birer üretim merkezi olduğu kadar, birer ticaret merkezi niteliği de taşımaktaydı. Söz konusu şehirler hem sınaî hem de zirai alanda gerçekleştirdikleri ihtisaslaşma sayesinde hem kendi çevrelerini besliyorlar, hem de diğer bölgelerle ticari münasebetlerde bulunuyorlardı (Erkal, 1990:58).

illeri arasındaki gelir uçurumunun ortalama 3 kat düzeyinde olduğu tahmin edilmiştir. Bölgeler arasındaki bu dengesizlikler Cumhuriyet dönemi ve sonrasında da giderek artmıştır. Söz konusu dengesizliklerin artış göstermesi sonraki dönemlerde de hiç kuşkusuz tarihsel olaylardan etkilenmiştir. Nitekim ülke içerisinde ve dışarısında yaşanan bazı tarihsel olaylar (özellikle Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı) bir bölgenin gelişmişlik düzeyini belirleyen iki önemli faktör olan insan sermayesi ve pazar büyüklüğü üzerinde önemli değişiklikler oluşturmuş¹ ve dengesizlikleri derinleştirmiştir. Cumhuriyet dönemi yöneticilerinin bu durumun farkında oldukları hem İsmet İnönü hem de Celal Bayar'ın 1930'lu yılların ortalarında ayrı ayrı hazırladıkları Doğu raporlarından da anlaşılmaktadır. Sonuçta Doğu'nun kaybettiği nüfus tekrar yerine konulmalıydı ancak bu gerçekleştirilememiştir. Bu dönemde Cumhuriyet yöneticileri bölgeyle ilgili mekânsal politikalarını kuzeyden ve güneyden olmak üzere oluşturulacak iki demiryolu hattıyla batı üzerinden dış pazarlara açılma şeklinde belirleyerek bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını bir nebze de olsa azaltmayı düşünmüşlerdir. Bu amaçla inşa edilen Kuzey hattı İkinci Dünya Savaşı henüz başlamadan bitirilmiş, Güney hattının tamamlanması ise İkinci Dünya Savaşı sonrasına kalmıştır. Yaşanan gecikme Doğu'nun ekonomik atılım yapmasını da geciktirmiştir. Ayrıca bu dönemde yaşanan Şeyh Sait, Ağrı ve Dersim ayaklanmaları ve bu ayaklanmalar münasebetiyle alınan önlemler durumu daha da ağırlaştırmıştır (Tekeli, 2008:65-67). Dolayısıyla, yukarıda açıklanan tarihsel nedenlerin ülkenin değişik bölgeleri arasında var olan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını daha da arttırdığı söylenebilir.

2.1.2 Coğrafi Nedenler

Türkiye'de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer faktör coğrafi farklılıkların etkisidir. Bu çerçevede coğrafi etmenlerin (iklim, yükseklik, bitki örtüsü, yüzey şekilleri, yeraltı ve yerüstü zenginlikleri, doğal koşullar ve jeopolitik konum) bölgelerarası dağılımı incelendiğinde, Eskişehir ile Adana

¹ Birinci Dünya savaşı esnasında ve sonrasında meydana gelen gelişmelerle birlikte Doğu Anadolu nüfusu yarıya kadar düşerken, hünerli nüfus olarak tabir edilen Ermeni nüfusunun kaybı dolayısıyla insan sermayesi önemli kayba uğramıştır. Türkiye'nin Kurtuluş savaşı sırasında ve sonrasında imzaladığı uluslararası antlaşmalarla belirlediği yeni sınırlar, Doğu ve Güneydoğu'sunun dış pazarlarla ilişkisinin kesilmesine ve bu yörelerin içine kapanmak durumunda kalmasına neden olduğu da gözden kaçmamaktadır (Tekeli, 2008:65-66).

arasında çekilen hayali bir çizginin doğusunda kalan bölgelerin özellikle yüzey şekilleri, jeopolitik konum ve iklim açısından batıda kalan bölgelere göre daha dezavantajlı konumda buldukları, söylenebilir. Türkiye'nin en az gelişmiş üç coğrafi bölgesinin (Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz) dezavantajlı konumda bulunan bu bölgede yer alması coğrafi etmenlerin etkisi konusunda önemli ipuçları vermektedir (Dinler, 2005:167). Bu bağlamda Türkiye'de coğrafi konum açısından belkide en dezavantajlı durumda bulunan Doğu Anadolu Bölgesi'nin konumuna bakıldığında, bölge topraklarının uzun bir süre kar altında kalması ve bölgenin geçit vermeyen dağlarla kaplı olmasından dolayı, gerek bölge içerisinde gerekse diğer bölgelerle ulaşım imkânlarının oldukça kısıtlandığı, ayrıca deniz ulaşımından yoksun bulunulduğu görülmektedir. Bu durum hiç kuşkusuz ulaşım maliyetlerinin yüksek gerçekleşmesiyle neticelenmektedir. Bölge ayrıca bitki örtüsü ve tarımsal arazi açısından da oldukça sınırlı imkânlarla sahiptir. Dolayısıyla bölge aleyhine işleyen söz konusu coğrafi şartların sosyo-ekonomik gelişme açısından önemli bir role sahip olan müteşebbis kesimin yatırım yapma eğilimini azalttığı ve bölgenin gelişebilmesi için gerekli olan dinamikleri olumsuz etkilediği söylenebilir. Doğu Anadolu Bölgesi dışında kalan diğer bölgelerin durumu da benzer niteliğe sahiptir. Ancak burada ifade edilen dezavantajlı konumdaki bölgelerin de kendi aralarında bir bütünlük arz etmediği ve bölge içinde yer alan bazı yörelerin coğrafi etmenler açısından diğer yörelere göre daha avantajlı durumda buldukları dikkat çekmektedir (Gündüz, 2006:101).

Yukarıda verilen örnekte olduğu gibi bazı bölgelerin geri kalmışlık olgusunu coğrafi nedenlere dayandırarak açıklamak kısmen doğru olsa da, bu durum her zaman geçerli olmamaktadır. Örneğin son yıllarda geri kalmış bölgelerde yapılan bazı barajların bölgenin iklimini nispeten değiştirdiği, sanayileşme ve teknolojik ilerleme sayesinde coğrafi etmenlerin kısmen de olsa etki altına alınabildiği unutulmamalıdır. Çünkü sanayileşme süreciyle birlikte, toplumlar ve toplumları oluşturan insanlar becerilerini, yeteneklerini, bilgi düzeylerini, aralarındaki işbirliği ve iş bölümünü ve kullandıkları araç ve gereçleri arttırarak coğrafi etmenlerin üretim ve zenginlik oluşumundaki etkisini olumlu bir şekilde dönüştürebilmektedirler (Küçüköğlü, 2005:137-138). Türkiye'de de benzer bir durumun ortaya çıkma potansiyelinin mevcut olduğu, ancak henüz coğrafi etmenlerin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının oluşmasında önemli

bir etken olmaya devam ettiği gözlenmektedir. Dolayısıyla bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla coğrafi etmenlerin olumsuz etkilerini en aza indirecek bölgesel kalkınma politikalarının geliştirilmesi önemli bir husus olmaktadır.

2.1.3 Sosyo-Ekonomik ve Kurumsal Nedenler

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri izah edilirken ülkenin sosyo-ekonomik ve kurumsal yapısının ortaya çıkardığı sorunlara da göz atmak gerekir. Söz konusu sorunların değerlendirilmesi ve çözüm yollarının tespit edilmesi amacıyla değişik dönemlerde başta DPT olmak üzere, bölgesel düzeyde yerel yöneticiler, sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerinde katılımıyla çeşitli kurumsal çalışmalar yapılmıştır. Bu araştırmalarda tartışılan bazı hususlardan da yararlanılarak geri kalmış bölgelerin yapısal sorunları ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının sosyo-ekonomik ve kurumsal nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür (DPT, 2000a:22-23; DPT, 2003a:122-123; DPT, 2006f:37-38; Uzun, 2005:95-99; Gündüz, 2006:103-104;):

- Nitelikli işgücünün bölgelerarası dengesiz dağılımı ve başta geri kalmış bölgelerde olmak üzere yaratıcı kültür ve girişimcilik ruhu eksikliği nedeniyle istihdam olanaklarının arttırılamaması,
- Düşük gelir ve dolayısıyla düşük tasarruf düzeylerinin neden olduğu sermaye birikimi yetersizliği,
- Ekonomik faaliyetlerin bazı bölgelerde yoğunlaşması, geri kalmış bölgelerde mevcut sanayi sektörünün teknoloji, organizasyon, pazarlama ve finansman sorunlarıyla karşı karşıya kalması, ayrıca ileri ve geri bağlantıların kurulamaması nedeniyle sanayi sektörünün geliştirilememesi,
- Genellikle geri kalmış bölgelerde olmak üzere hem kentsel hem de kırsal alanlarda yatırım iklimini olumsuz etkileyen fiziki, beşeri ve sosyal altyapı eksiklikleri,
- Olumsuz coğrafi yapı ve iklim koşulları neticesinde ortaya çıkan dağınık ve düzensiz yerleşim yapısı,

- Geri kalmış bölgelerde tarım sektörünün ağırlık kazanması; ancak tarımsal verimin düşüklüğü ve ekonomik faaliyet çeşitliliğinin yetersizliği,
- Başta geri kalmış bölgelerde olmak üzere, düşük eğitim seviyesi, düşük beslenme, yetersiz altyapının nitelikli işgücünü bölgeye çekememesi, teknolojinin geri olması, kamu işletmelerinde aşırı istihdam ve tarım sektöründe işçi başına üretimin düşük olması gibi etkenlerin yol açtığı düşük işgücü verimliliği,
- Bölgesel ve yerel kalkınma faaliyetlerini planlayacak, yürütecek, destekleyecek ve koordine edecek merkezi ve bölgesel düzeyde idari mekanizmaların zayıflığı ve aynı zamanda bu birimler arasındaki işbirliği ve koordinasyon eksikliği,
- Bölgesel kaynakların daha etkin kullanımı amacıyla kamu kesiminin, sivil toplum, üniversite ve özel sektör kesimleriyle yeterli düzeyde işbirliği kuramaması,
- Kaynakların daha rasyonel ve etkin kullanımına yönelik stratejik ve operasyonel nitelikte bölgesel plan ve programların oluşturulamaması,
- Bölgesel gelişme politikalarının tasarım ve uygulanmasının merkeziyetçi bir yapıda yürütülmesi, bölgesel gelişme politikalarıyla ilgili yasal ve kurumsal düzenlemelerin yetersiz düzeyde kalması,
- Özellikle geri kalmış bölgelerde içsel ve dışsal potansiyelleri harekete geçirecek sürükleyici sektörlerin tespit edilmesine yönelik çalışma ve uygulamaların yetersizliği; dolayısıyla söz konusu bölgelerde kalkınma kutuplarının oluşturulamaması,
- Uluslararası siyasi alanda var olan istikrarsızlıklar yanında iç ve dış güvenlik sorunlarının bazı bölgelerde yatırım iklimini olumsuz etkilemesi,
- Genel ekonomik dengesizliklerin (yüksek enflasyon, bütçe açıkları, dış ödemeler dengesinde yaşanan sorunlar, düşük tasarruf oranları, işsizlik, düşük büyüme oranları, iç ve dış borçlar vb.) bölgesel yansımaları ve başta geri kalmış bölgelerde olmak üzere kamusal yatırımlara ve bölgesel planlara yeterli miktarda kaynak aktarılamaması,
- Geri kalmış bölgelerde doğal büyüme kutuplarının oluşturulamaması nedeniyle, nüfus göçünün ve diğer üretim faktörlerinin hareketliliğinin artması, özellikle

sermayenin bölge dışına göçmesi neticesinde yerel efektif talepte daralmaların gerçekleşmesi,

- Kırdan kente doğru gerçekleşen sağlıksız göç olgusunun bir taraftan kırsalda tarım ve hayvancılığı bitme noktasına getirmesi, öbür taraftan sağlıksız kentleşmenin getirdiği bazı olumsuzlukların varlığını sürdürmesi (Göktürk, 2006:31-34),
- Bir taraftan yetersiz altyapı ve pazarlama imkânları, öbür taraftan geri kalmış bölge ekonomilerinin küreselleşen uluslararası ekonomik sürece eklemlenememesi nedeniyle yabancı sermayenin geri kalmış bölgeler yerine gelişmiş bölgeleri tercih etmesi (Ercan, 2006:55-59),
- Kısmen de olsa geri kalmış bölgelerde feodal yapıların hala varlığını sürdürmesi, ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi önünde engel teşkil eden kültürel ve kurumsal yapıların varlığı ve bunların olumlu yönde evirilmemesi (Öncel, 2004),
- Kalkınma felsefesi ve stratejisi açısından Türkiye’de “bölgesel gelişmenin temel alındığı bir ulusal kalkınma” anlayışı yerine “ulusal kalkınmanın temel alındığı bir bölgesel kalkınma politikasının” benimsenmiş olması (Dulupçu, 2006:234-235),
- Başta geri kalmış bölgelerde olmak üzere, sahip olunan kalkınma potansiyellerinin ortaya çıkarılamaması ve elde bulunan fiziksel ve beşeri kaynakların etkin şekilde kullanılamaması (Ercan, 2006:67, DPT, 2006f:38).

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nedenleri olarak izah edilen yukarıdaki etkenlerin birbiriyle etkileşim içinde oldukları açıktır. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik uygulanacak politikalar belirlenirken bütün bu etmenlerin göz önüne alınarak uygun politikaların tespit edilmesi gerekir. Başta ifade edilen coğrafi ve tarihsel nedenlerin etkisini azaltmak her ne kadar zor olsa da hükümetler özellikle sosyo-ekonomik ve kurumsal nedenlerin ortadan kaldırılmasına yönelik politikalar belirleyebilmektedirler. Bu çerçevede Türkiye’de uygulanan politikaları bir sistematik içerisinde değerlendirmek gerekirse, söz konusu politikaların öncelikle tarihi süreç içerisinde ele alınması ve sonrasında kullanılan araçlar açısından değerlendirilmesi konunun daha net anlaşılması açısından uygun görülmektedir.

2.2 Türkiye’de Bölgerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların Tarihi Süreç İçerisinde Ele Alınması

Türkiye’de bölgerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikaları uygulandığı dönemler itibariyle kesin çizgilerle ve sınırlarla tespit etmek zor gözükmeğdir. Ancak yine de bir ayırım yapmak gerekirse; söz konusu politikaların daha çok 1960 sonrası planlı dönemde dillendirildiği (Elmas, 2004:132) gerçeği göz önüne alındığında, “planlı dönem öncesi” ve “planlı dönem” olmak üzere iki temel alt dönemde incelemek mümkün gözükmeğdir. Bu ayırım çerçevesinde bundan sonraki bölümlerde öncelikle Planlı Dönem öncesi uygulanan politikalar kısaca değeriendirilecek, devamında ise Planlı Dönem’de uygulanan bölgesel kalkınma politikaları daha detaylı olarak ele alınacaktır.

2.2.1 Planlı Dönem Öncesinde Uygulanan Politikalar

Türkiye’de planlı dönem öncesinde uygulanan bölgesel kalkınma politikalarına bakıldığında; bölge planlamasının bir kalkınma planlaması aracı olarak kullanılmasından ziyade bir imar aracı olarak ele alındığı ve başlıca amacının da fiziki yerleşme planı yapımı olarak tanımlanmış olduğu görülmektedir (DPT, 2003a:49). Söz konusu döneme ilişkin politikaları 1923-1950 döneminde uygulanan “devletçilik politikası uygulamaları” ile 1950-1960 döneminde uygulanan “liberal politika uygulamaları” olmak üzere iki alt dönemde incelemek mümkündür.

2.2.1.1 1923-1950 Dönemi (Devletçilik Politikası Uygulamaları)

Türkiye’de 1923-1950 dönemine denk düşen devletçilik politikası uygulamalarında ülkenin tamamı geri kalmışlık özellikleri taşıdığından topyekun kalkınma düşünölmüş, dolayısıyla bu dönemde bölge ayırımına gidilmemiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında İstanbul, İzmir ve bu kentlere yakın bölgeler görel olarak avantajlı konumdadır. Bunun temel nedeni söz konusu bölgelerin sermaye birikimine sahip olması ve ticari geleneğin gelişmiş olmasıdır. İlerleyen yıllarda bu bölgelerin cazibe merkezi haline gelmesi ve işgücü ile yatırımları çekmesi sonucunda bölgesel dengesizlikler daha da artmıştır (Elmas, 2004:122). Bütün bu gelişmelere rağmen Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun ve yatırımların ülke içinde yayılması ve belirli merkezlerde toplanmasına yönelik çabalar da mevcut olmuştur. Devletin sanayi tesislerini nispeten gelişmiş

bölgeler dışında Karadeniz, İç Ege ve İç Anadolu Bölgelerine yaygınlaştırması bunun bir göstergesi olarak algılanabilir (DPT, 2003a:49).

Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte ulusal ekonomiyi geliştirme yönünde atılan adımlardan ilki sayılan *İzmir İktisat Kongresi*'nde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini vurgulayan herhangi bir politikaya rastlanmamaktadır. Bunun dışında 1923 yılında *Ankara'nın başkent ilan edilmesi*, her ne kadar doğrudan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltma amacı taşıyor olsa da, İstanbul'a doğru gerçekleşen göçün azaltılması ve Anadolu'nun gelişmesine önemli katkılar sağlamış olmasından dolayı bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasında önemli bir karar niteliğindedir. 1927 yılında çıkarılan ve 1942 yılına kadar yürürlükte kalan *Teşvik-i Sanayi Kanununda* ise özel sektörün gelişmesine katkı sağlayacak çeşitli teşviklere yer verilmiş olmasına rağmen yatırımların bölgelerarasında dengeli dağılımına ilişkin herhangi bir maddenin bulunmadığı gözlenmektedir. 1934 yılında yürürlüğe giren *I. Beş yıllık Sanayi Planı* ile ikinci dünya savaşının patlak vermesi üzerine uygulama alanı bulamayan *II. Beş Yıllık Sanayi Planında* da bölgesel kalkınma ile ilgili ilkelere yer verilmediği, ancak yatırımların yurt geneline yayılmasının öngörüldüğü görülmektedir. Bu bağlamda sanayi üretimi için kuruluş yerinin sınırlandırılması politikası benimsenmiş, ancak bu sınırlamanın özel sektörü de kapsamamasına rağmen sadece devlet işletmeleri için uygulandığı görülmüştür. Bu uygulama kapsamında günümüzde de hala ayakta duran ve Anadolu'nun değişik illerinde faaliyet gösteren birçok endüstriyel kuruluşun temelleri atılabiştir (Dinler, 2005:178-182). Sonuç olarak devletçilik politikalarının uygulama alanı bulduğu bu alt dönemde doğrudan doğruya bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeyi amaçlayan politikalar uygulanmamıştır.

2.2.1.2 1950-1960 Dönemi (Liberal Politika Uygulamaları)

Planlı dönem öncesinde liberal politika uygulamalarının gerçekleştiği 1950-1960 döneminde başta özel sektör yatırımları olmak üzere yatırımlar Marmara bölgesinde yoğunlaşmış ve bölgesel dengesizlikler daha da derinleşmiştir. Bu dönemde bir önceki dönemin uzantısı olarak kamu yatırımları ülke geneline yayılmak istenmiş, ancak bu politikanın uygulanmasında arzulanan başarı elde edilememiştir (Uzay, 2005:99).

Ayrıca söz konusu dönemin bitimine doğru 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'na bölge imar planlarını hazırlamak, yurdun imar bölgelerini tespit etmek ve bunların imar planlarını yapmak görevi verilmiş, bunun neticesinde “Doğu Marmara” ve “Zonguldak” bölge planlarının hazırlanma kararı alınmıştır (Özaslan ve Akpınar, 2005:236; Dinler, 2005:183). Bu gelişme Türkiye’de bölgesel sorunların ele alınması ve bölgesel planların hazırlanması açısından önemli bir başlangıç olarak değerlendirilebilir. Sonuç olarak 1950-1960 döneminde özellikle özel sektör yatırımlarının ülkenin gelişmiş bölgelerine yoğunlaştığı, bunun sonucunda da bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının arttığı ve devletin görece geri kalmış konumda bulunan bölgelere yönelik etkin bir politikasının bulunmadığı gözlenmektedir.

2.2.2 Planlı Dönemde Uygulanan Politikalar

Türkiye ekonomisi özellikle 1950-60 döneminde plansız ve dengesiz bir büyüme süreci geçirmiştir. Dönemin ilk yarısında olumlu nicel ve nitel gelişmeler sağlanmış olmasına rağmen, ikinci yarısında ekonominin dış ödeme açıkları ve enflasyon ile belirginleşen bir takım ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalmış olması sonucunda büyüme hızının tüm sektörlerde yavaşlamış olduğu görülmektedir (Şahin, 1997:115). Ekonomideki sorunların ön plana çıktığı iç dinamiklere ilave olarak, dış¹ konjonktürün de etkisiyle 1961 Anayasasından sonra Türkiye Planlı Kalkınma Dönemine geçmiştir.

Planlı Döneme geçişle birlikte bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarına ilişkin politikalar Beş Yıllık Kalkınma Planları aracılığıyla ifade edilmeye başlanmıştır (DPT, 2006f:27). Söz konusu Kalkınma Planlarında Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasına yönelik politikalar belirlenirken, “bölgesel kalkınma” ve “bölgesel planlama” konuları özel bir önemle ele alınmış ve bölgesel sorunlar çeşitli boyutlarıyla incelenerek, sorunların çözümü için yapılması gerekenler ortaya konulmaya çalışılmıştır (Bozdoğan, 2006:127-128). Bu çerçevede ulusal planlamanın bir parçası olarak düşünülen bölgesel planlama anlayışı değişmiş, planlı dönem öncesindeki imar planlamasının dar kapsamından çıkılarak, fiziksel, sosyal ve ekonomik boyutların bir

¹ “Planlı Kalkınma” o dönemde kapitalizmin ve OECD başta olmak üzere bazı kapitalist kurumların hakim paradigması konumunda olduğundan, gelişmekte olan ülkelerin özellikle dış yardım alabilme hususunda Planlı Kalkınmaya geçişleri gerekli görülen bir husus olmaktadır (Erder ve diğ., 2003:5).

arada değerlendirildiği bütüncül bir planlama anlayışı benimsenmiştir¹ (DPT, 2003a:49).

Yeni anlayışta bölgesel planlamanın iki önemli işlevi yerine getirmesi beklenmektedir: Bunlardan birincisi, bölgesel planlamanın ülkenin ekonomik gelişmesindeki etkinliği arttırma işlevi, ikincisi ise bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltma işlevidir. Ancak bu iki işlevin zaman zaman birbiriyle çeliştiği söylenebilir. Çünkü bir taraftan bölgelerarası dengeyi esas alarak gerçekleştirilen yatırımların öbür tarafta daha verimli kullanılacakları bölgelerde değerlendirilmemesinin bir sonucu olarak ekonomik etkinlik kaybı ortaya çıkabilmektedir (Tekeli, 2008:69). Bu bakış açısıyla günümüze kadar uygulanan planlara bakıldığında, kimi dönemlerde ekonomik ve toplumsal gelişmenin ülke düzeyinde dengeli dağıtılması amacıyla bölgesel planlama anlayışı çerçevesinde ilke ve politikalar belirlenirken, diğer bazı dönemlerde ise kaynak savurganlığına neden olacağı öne sürülerek bu politikalarından vazgeçildiği görülmektedir² (Mengi ve Algan, 2003:259).

Türkiye’de Planlı Kalkınma Dönemi 1960’tan başlayarak günümüze kadar devam etmektedir. Bu kapsamda halen uygulanmasına devam edilen 9. Kalkınma Planıyla birlikte 9 adet Kalkınma Planı hazırlanarak uygulanmıştır. Söz konusu süreçte ekonomi politikası uygulamalarında önemli bazı dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönüşümlerden en önemlisi hiç kuşkusuz 1960’lı yıllardan itibaren bilinçli ve planlı biçimde uygulanan ithal ikameci kalkınma stratejisinin yerini 24 Ocak 1980 kararlarıyla birlikte ihracata yönelik kalkınma stratejisine bırakmış olmasıdır (Öncel, 2001). Ulusal Kalkınma stratejisinde yaşanan bu dönüşüm eş zamanlı olarak küreselleşmenin getirdiği değişimle birlikte Türkiye’de bölgesel kalkınma politika anlayışında ve söylemlerinde de bazı değişimlere neden olmuştur (Elmas, 2004:132). Dolayısıyla 1980 dönüşümünü de dikkate alarak Planlı dönemde uygulanan bölgesel

¹ Planlı dönem bir bütün olarak değerlendirildiğinde; batılı ülkelerin sanayileşmeyi ve kalkınmayı ülke genelinde yaygınlaştırmada ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde önemli bir araç olarak kullandıkları “bölgesel planlama” modelinden pek yararlanılmadığı, bunun yerine “il planlaması” anlayışının tercih edildiği görülmektedir (Arslan, 2005:290).

² Türkiye’de ekonomik faaliyetlerin bölgesel dağılımı ile ilgili politikalar belirlenirken temel anlayış, daha önce belirlenmiş ulusal kalkınma politikalarının üzerine bölgesel politikaların eklenmesi şeklindedir. Dolayısıyla ulusal kalkınma planlarında bölgesel planlamaya ekonomik etkinliği arttırmada bir araç olarak bakmaktan ziyade, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı bir araç olarak bakıldığını söylemek yanlış olmayacaktır (Tekeli, 2008:70).

kalkınma politikalarını öncelikle 1980 öncesi dönem ve 1980 sonrası dönem olarak iki ayrı dönemde incelemek mümkündür. Ancak 2000 sonrası yıllarda Türkiye'nin bölgesel politikalarına daha çok AB'ye üyelik perspektifinin yön verdiği ve bölgesel politikaların AB'ye uyum yasaları çerçevesinde belirlendiği göz önüne alındığında, Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planları'nı kapsayan bu dönemin ayrı bir başlık altında incelenmesi daha uygun gözükmektedir.

2.2.2.1 1980 Öncesi Planlı Dönem

1980 öncesinde uygulanan temel ekonomi politikaları ithal ikameci birikim rejimiyle ilişkilendirilmektedir. Bu dönemde uluslararası işbölümünün yeni tanımlaması neticesinde birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi Türkiye'de de ithal ikameci kalkınma politikaları uygulanmıştır. Bu çerçevede "iç pazarın dışarıdan gelecek rekabet karşısında korunması", "sanayi yatırımlarının çeşitli teşviklerle özendirilmesi", "gelir ve ücret politikalarıyla iç talebin güçlendirilmesi" ve "aşırı değerli kur politikasıyla ithalat tıkanıklıklarının giderilmesi" politikaları dönemin temel politikalarından olmuştur (Öncel, 2001:70-72). Uygulanan bu politikalar yansımalarını her alanda gösterdiği gibi hiç kuşkusuz bölgesel kalkınma politikalarında da göstermiştir¹. 1960-1980 dönemi aynı zamanda planlama prestijinin en yüksek olduğu dönemdir. Dönemin en önemli kurumu sayılan DPT bu dönemde çok sayıda araştırma gerçekleştirmiştir. Söz konusu dönem esnasında hazırlanan ve uygulanan 3 adet Kalkınma Planı dikkate alındığında, ekonomik büyüme üzerine odaklanan bir yaklaşımı benimseyen DPT'nin, yatırımların bölgesel dağılımını ikinci plana attığı gözlenmektedir (Eraydın, 2006:33). Bu dönemde uygulanan bölgesel kalkınma politika ve stratejilerinin en önemli dayanağı ve belgesi hiç kuşkusuz Kalkınma Planları olduğundan bundan sonraki kısımlarda söz konusu planlar dikkate alınarak bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalar değerlendirilmeye çalışılacaktır.

¹ Ulusal düzeyde yürütülen temel kalkınma politikalarının bölgesel politikaları etkilediği gerçeği göz önüne alındığında söz konusu politikaları "dolaylı bölgesel politikalar" şeklinde ifade etmek mümkündür. Buna göre doğrudan doğruya bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalar ise "dolaysız bölgesel politikalar" olarak ifade edilmektedir (Doğruel, 2006:193). Çalışmamızda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi olgusu daha çok "dolaysız bölgesel politikalar" ekseninde ele alınmaktadır.

2.2.2.1.1 Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bölgesel kalkınmaya ilişkin politikalar “Bölge Planlaması ve Kalkınması” başlığı altında ele alınmıştır. Buna göre sektörel olarak hazırlanmış kalkınma planında, ekonomik faaliyetlerin bölgelere dağılışının alınacak tedbirlerle sağlanması öngörülmektedir. Bunun için de çok amaçlı bölgesel planlama yapılmasının uygun olacağı ve bu bakış açısıyla hazırlanacak planın, “kalkınmanın bölgelerarası 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 gelişmesini (DPT, 1963:471)” sağlayacağı belirtilmektedir. Söz konusu planda bölgesel politikanın temel hedefleri ise üç maddede değerlendirilmektedir. Bu hedefler; 1) daha dengeli bir gelir dağılımı sağlamak amacıyla yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılımında bölgelerarası dengeleri esas almak, 2) en yüksek iktisadi ve sosyal üretkenliğin elde edileceği büyüme noktalarına kaynakların yönlendirilmesi neticesinde genel verimlilik derecesini yükseltmek, 3) bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmalarını sağlamak şeklinde özetlenebilir (DPT, 1963:471). Dolayısıyla Planda “bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi ve bu amaçla geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmalarının sağlanması” (Bozdoğan, 2006:132), “kalkınma kutupları yaklaşımının benimsenmesi” ve “kaynakların en yüksek verimi elde edeceği noktalara yönlendirilmesi suretiyle daha etkin kullanılması” noktalarının ön plana çıktığı ve bu hedeflere ulaşmak açısından bölge planlarının¹ önemsendiği söylenebilir.

¹ Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bölge planlarının yapılmasına başlanması ve bölge planlama konusunda deneyim sağlanması istenmektedir. Planda tanımlanan 1) *potansiyel gelişme bölgeleri*, 2) *geri kalmış bölgeler* ve 3) *büyükşehir bölgeleri* (metropoliten bölge) için üç ayrı tür bölge planı yapılması önerilmektedir (Tekeli, 2008:72). Bu kapsamda geri kalmış bölgeler olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yapılacak çalışmalardan başlanacağı, bu amaçla Keban Barajı projesinin süratle hayata geçirileceği ifade edilmiştir. Plan kapsamında ayrıca Antalya Bölgesi potansiyel bir gelişme bölgesi olarak ele alınmış, bölgede gerekli envanter çalışmalarının bitirilmiş olup gelişme imkanlarının değerlendirildiği belirtilmiştir. Doğu Marmara Bölgesi Planlaması adı altında ise İstanbul Büyükşehir Bölgesinin iktisadi ve sosyal meselelerine çözüm bulmak ve yeni gelişme merkezleri tespit edilerek şehirleşme ve merkezleşmenin yükünü hafifletme amacının güdüldüğü ifade edilmiştir. Son olarak bölge planlaması bağlamında Zonguldak Bölgesi büyük bir sanayi projesinin gerçekleştirildiği bölge olma özelliğinden dolayı ele alınmış, oluşabilecek sorunların incelendiği belirtilmiştir (DPT, 1963:475-476).

Plan döneminde merkezi yönetim tarafından yatırım ve hizmetlerin dağıtılmasında öncelikli bölgeleri belirlemeyi amaçlayan bir çalışma gerçekleştirilmiş, bu çalışma neticesinde bazı sosyo-ekonomik veriler kullanılarak iller sıralanmış ve bu sıralamanın baz alınarak yatırım ve hizmetlerin dağıtılması kararlaştırılmıştır. Bölgeler bazında değerlendirmelere bakıldığında ise önceliğin geri kalmış bölgelere verildiği ve bu kapsamda öncelikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinden başladığı görülmektedir (Ardıç, 2007:174). Bu kapsamda söz konusu bölgelerin sorunları, yıllık programlar çerçevesinde ele alınmış ve bu bölgeler için eğitim ve sağlık alanındaki sosyal yatırımlar artırılmıştır. Ayrıca, sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılmasını amaçlayan yasal düzenlemelerin yanı sıra, bölgeler itibariyle çalışan personele yönelik olarak farklı ücret politikası uygulanması, geri kalmış bölgelerde özel sektör yatırımlarını özendirmek amacıyla “yatırım indirimi¹” müessesesinin hayata geçirilmesi, uzun süreli yatırım kredisi ve orta vadeli işletme kredisi verilmesi diğer bazı düzenlemeler olmuştur (Bozdoğan, 2006:133). Dolayısıyla, bu plan döneminde planlı dönemde uygulanan ilk plan olmasına rağmen, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması amacıyla bölge planlamasına ve geri kalmış bölgelerin kalkınmasına önemli ölçüde yer verildiği ve bundan sonraki planlarda konunun daha da geliştirilmesi bakımından önemli deneyimlerin elde edildiği söylenebilir.

2.2.2.2.2 İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bölgesel kalkınma politikalarına ilişkin açıklamalar “bölge planlaması” başlığı altında ele alınmıştır. Başlığın içeriği incelendiğinde belirlenen ilke ve politikaların bir önceki planda yer alan ilke ve politikalarla paralellik gösterdiği görülmektedir. Nitekim söz konusu Plan yine sektörel bir bakış açısıyla hazırlanmış olup, geri kalmış bölgeler bünyesinde kalkınma kutuplarının yaratılması fikri benimsemekte, kamu yatırımlarının birden fazla kuruluş yeri üzerinde durulması ve ekonomik olma niteliğini kaybetmemesi koşulu ile geri

¹ 19 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı Kanunla, 193 sayılı Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Kanununda bir değişiklik yapılarak ilk defa bu uygulamaya geçilmiştir. Bu kapsamda geri kalmış bölgelere gidecek olan özel sektör yatırımlarının öz kaynaktan karşılanan kısmının %50'si kadarı gelir ve kurumlar vergisinden indirilmektedir. Ancak 25.10.1969 tarihli Anayasa Mahkemesi kararıyla bu kanunun bazı maddeleri iptal edilmiştir (Önen, 2007:45).

kalmış bölgelerdeki gelişme merkezlerine (yani kalkınma kutuplarına¹) yapılmasının tercih edileceği belirtilmektedir. Bu merkezlere, aynı zamanda özel sektör yatırımlarını cazip hale getirmek için, her türlü özendirici önlemlerin (özel kredi olanakları, vergi indirimleri, tüm altyapının hazırlandığı düzenli sanayi bölgeleri, ucuz enerji olanaklarının sağlanması ve bölgelerde yatırım yapacak işletmelere rehberlik hizmeti gibi) arttırılacağından söz edilmektedir (Dinler, 2005:189). Planda bölge planlamasının ulusal planlamayı tamamlayan ve destekleyen bir nitelikte olacağı belirtildikten sonra söz konusu planlamanın gerçekleştirilmesi amacıyla gerekli temel ilkeler dört madde halinde ele alınmıştır. Bu maddeler sıralanacak olursa (DPT, 1967:271-272);

- Bölge planlaması uygulamasından, kalkınma planının ilgili bölümlerinde açıklanan bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme politikasına uygun olarak yararlanılacaktır.
- Bölge planlama çalışmalarında gelişme gücü az olan bölgelere öncelik verilecek, yatırım kararları yerinin seçiminde o yatırımdan en büyük faydayı sağlayıcı tercihler yapılacaktır.
- Geri kalmış bölgelerin bünyesinde, bölgesel gelişmenin lokomotif gücü olabilecek ve aynı zamanda kentleşme hızı yüksek olacak büyüme noktalarının tespit edilmesine çalışılacaktır.
- Bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişmesini sağlamak, altyapı yatırımlarında ve hizmetlerinde tasarruf elde etmek, sanayinin gelişmesine olanak hazırlamak amacıyla, sektör faaliyetlerine yol gösterici, kentsel yerleşmeyi düzenleyici bölge yerleşme planları hazırlanacaktır.

İkinci Planın, Birinci Plandan en önemli farkı, hiç şüphesiz “şehirleşme” olgusuna verdiği önemdir. Nitekim İkinci Planda şehirleşme olgusu, tarımda modernleşme ve sanayileşme olgusuyla birlikte ele alınmakta ve bu üç olgunun birbirini besleyen unsurlar olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla şehirleşme engellenecek bir olgu değil, özendirilecek bir olgu olarak değerlendirilmekte ve şehirleşmenin düzenlenmesinde daha aktif bir tutum takınılması önerilmektedir. Bu amaçla İmar ve İskan

¹ Bu politika ile geri kalmış bölgelerde az sayıda kent merkezinde yığılma oluşturularak gelişmenin sağlanması hedeflenmektedir. Belirlenen bu kent merkezlerinden gelişmenin zamanla çevreye yayılması neticesinde kalkınmanın daha dinamik bir hal alacağı düşünülmektedir. Dolayısıyla “büyüme kutupları” kuramının bu planda bölgesel kalkınma arayışlarına yön verdiği söylenebilir (Eşiyok, 2002:17).

Bakanlığı'nın, şehirleşme bakanlığı olarak yeniden düzenlenmesi, gecekondu bölgelerinde şehirselle toplum kalkınmasının başlatılması, kentsel arsalar için "arsa ofisi" kurulması, kent çevresinde alt yapı arsalar açılması ve toplu konutların özendirilmesi şeklinde öneriler planda ilk kez yerini almaktadır (Tekeli, 2008:73).

Planda ulusal kalkınma planından bağımsız bir bölge planlaması yapılamayacağı görüşü benimsenmiş olmasına rağmen, ulusal plan ile bölgesel planlar arasındaki ilişkilerin nasıl kurulacağı belirtilmemiştir. Yine, geri kalmış bölgelerde kalkınma kutupları yaratılması fikri benimsenmiş, böyle bir gelişme için nelerin yapılacağı ve nasıl bir örgütlenme gerektiği konusuna ise hiç değinilmemiştir (Ardıç, 2007:176).

Plan döneminde bölgesel politika uygulamalarına göz atıldığında; "yatırım indirimi" uygulamasına devam edildiği, bu uygulamadan yararlanan il sayısının 1968 yılında 22 iken, 1971 yılında 23'e, 1972 yılında ise 33'e çıkarıldığı görülmektedir (Dinler, 2005:190). Aynı plan döneminde Doğu Anadolu Bölgesi için özel bir bölge planı yapılması kabul edilmiş olmasına rağmen, bölgeler arasında büyük farklılıkların olmadığı ve bölgelere göre özel plan hazırlanmasının milli planı zedeleyeceği görüşleri ileri sürülerek gerçekleştirilememiştir (Gündüz, 2006:116). Yine Plan kapsamında geri kalmış bölgelerde devlet yatırımlarının yanı sıra Organize Sanayi Bölgelerine (OSB) ağırlık verildiği ve Ankara, Gaziantep, Erzurum, Eskişehir ve Konya OSB yatırımlarının başlatıldığı gözlenmektedir. Söz konusu dönemde ayrıca bölgesel kalkınma konusunda kuruluş bazında önemli bazı adımların da atılmış olduğu görülmektedir. Nitekim 1971 yılında Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY) Dairesi DPT bünyesinde kurulmuş ve GAP İdaresi Başkanlığı bu dönemde oluşturulmuştur. Kurumsal temelde atılan bu adımlarla birlikte "Kavramsal" bazı düzenlemeler de yapılmıştır. Buna göre 1972 Programı'nda ilk plan dönemindeki "geri kalmış bölge" ifadesi terk edilerek, bunun yerine "kalkınmada öncelikli yöre" ifadesine ve "bölgesel gelişme" bölümünün yerine de "yurt düzeyinde dengeli gelişme" bölümüne yer vermeye başlanmıştır (Bozdoğan, 2006:134-135). Dolayısıyla bu strateji değişikliğiyle birlikte bölgesel planlama anlayışından da uzaklaşıldığı söylenebilir.

2.2.2.2.3 Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politikalar daha çok "KÖY Çalışmaları" başlığı altında incelenmiştir. Söz konusu başlık altında ele alınan hususlara göz atıldığında; Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda yer alan anlayışın aksine, bölgesel gelişme politikalarının ulusal kalkınmayı yavaşlattığı gerekçesiyle ihmal edildiği sonucuna ulaşılmaktadır (Mengi ve Algan, 2003:261). Nitekim Planda, geri kalmış bölge sorunlarının çözümünün kısa dönemde mümkün olmayacağı, dolayısıyla bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını kısa dönem içinde ortadan kaldırma çabalarının etkin olmayan kaynak dağılımına yol açacağı ve uzun dönemde sermaye birikimini ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatabileceği görüşü dile getirilmiştir (Eşiyok, 2002:18). Geri kalmış bölge sorunlarının çözümünün ise ancak söz konusu bölgelerin potansiyellerini ve kaynaklarını değerlendirmede özel bir çaba göstermesi ve yerel yönetimlerin etkin çalışmasıyla mümkün olacağı ifade edilmiştir (DPT, 1973:122). Planda ayrıca bölgesel kalkınma çalışmalarının çok yönlü grup çalışmaları olduğu vurgulanarak, bu çalışmalarda çeşitli kamu kuruluşları ile özel teşebbüs arasında sıkı ve uyumlu bir işbirliğini temin edilmesi amacıyla DPT'nin önemli bir görev üstlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Sarıca, 2001:157).

Etkinlik kaygısının ön plana çıkarıldığı Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, etkinliği sağlamak amacıyla, "demet proje" kavramına önem verilmiş, "ekonomik, sosyal ve kültürel gelişim programlarının ülke düzeyine demet projeler halinde yansımaları (DPT, 1973:848)" ilkesi benimsenmiştir. Dolayısıyla etkinlik kaybına uğramama ve ulusal kalkınma hızından fedakârlık etmeme uğruna -bölge planlaması sözü edilmeden- bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması hedefinin bu dönemde arka plana itildiği söylenebilir. "Bölge Planlaması" anlayışı yerine bir önceki planın son yıllarında benimsenen "yöre" anlayışını hakim kılmak ve bölgesel kalkınma anlayışına "mekan" boyutunu ikame etmek amacıyla "sektör ya da alt sektör ana planları" ile "İl Mahalli İdareler Planı" adları altında yeni plan tipleri benimsenmiştir. Sektör ya da alt sektör planları, yer seçimi kararları alınırken çok önemli tasarrufların sağlanacağı sektörlerin ve aynı zamanda uygulama yapılacak mekânların belirtildiği planlardır. İl Mahalli İdareler Planı ise "mahalli kaynakların, mahalli müşterek

ihtiyaçların karşılanmasında etkin bir biçimde kullanılacak metotların geliştirilmesini (DPT, 1973:940)” amaçlayan planlar olarak ifade edilmektedir (Tekeli, 2008:74).

“Bölge” anlayışından ziyade “yöre” anlayışını benimseyen KÖY uygulaması aslında hatalı bir yaklaşım değildir. Ancak söz konusu yaklaşımın bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının az olduğu ülkelerde uygulanması daha mantıklı gözükmektedir. Bu nedenle bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının yüksek düzeyde olduğu Türkiye’de söz konusu yaklaşımın benimsenmesi eleştirilmektedir¹. Nitekim Üçüncü Plan döneminde bu yaklaşımın benimsenmesi “yapılanların yıkıldığı ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasında etkin bir politika aracı olan bölge planlamasının görmezlikten geldiği (Dinler, 2005:190)” şeklinde eleştirilere maruz kaldığı görülmektedir.

Üçüncü Planda aşırı şehirleşmeden kaynaklanan sorunların çözümü yaklaşımında da bazı farklılıklar gözlenmektedir. Nitekim İkinci Plandaki anlayıştan farklı olarak şehirleşme, “belirli noktalarda nüfus, sermaye ve ekonomik faaliyet yığılması şeklinde oluşan ve genellikle sanayileşmeye dayanmayan (DPT, 1973:112)” bir yapı olarak değerlendirilmekte ve çözüm önerisi olarakta İkinci Planda ortaya konulmuş politikaların izlenmeye devam edilmesinin yanı sıra, nüfusun kırsal kesimde tutulmasını ve sanayinin yurt çapında dağıtılmasını sağlayacak politikaların geliştirilmesi istenmektedir (Tekeli, 2008:75).

Üçüncü Plan döneminde pratiğe yönelik uygulanan politikalara göz atıldığında; 1977 yılında DPT Bütçesine “KÖY’lere İlişkin Dengeleme Tazminatı” adı altında bir ödenek konulduğu görülmektedir. Söz konusu ödenek “Kars Hayvancılığının Geliştirilmesi”, Güneydoğu Anadolu’da Kuraklığa Karşı Duyarlılığı Azaltma Projesi” ve “Hakkâri Hayvancılığı Sorunlarının Kısa Vadeli Çözümü Projesi” adı altında uygulanan projelerin maddi olarak desteklenmesi amaçlarıyla kullanılmıştır. Yine bu dönemde Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi hazırlanarak, finansmanı Dünya Bankası’ndan temin edilmiştir (Gündüz, 2006:118). Bu gelişmeler yanında KÖY’e

¹ “Bölge” kavramının kalkınma planlarından çıkarılarak yerine “yöre” kavramının tercih edilmesini farklı yorumlayan görüşlerde mevcuttur. Örneğin; Türkiye’de bölge planlama ve bölgesel kalkınma politikaları konusunda önemli araştırmaları bulunan Tekeli’ye göre “Dönemin Planlama Teşkilatı Müsteşarı Memduh Aytür’ün yersiz ve dayanaksız bölgecilik kaygıları yüzünden plandan tüm bölge kelimeleri çıkarılmıştır (Tekeli, 2008:73)”.

dahil olan il ve ilçeler her yıl belirlenerek, bu yörelere özel girişimleri cezbetmek amacıyla uygulanacak teşvik tedbirlerinin neler olduğu yıllık programlarda belirtilmiş ve bu çerçevede gerekli politikalar uygulanmaya çalışılmıştır (Ardıç, 2007:176).

2.2.2.2 1980 Sonrası Planlı Dönem

Türkiye’de 1970’li yılların ortalarına gelindiğinde, aşırı değerlenmiş kur politikası ve dünya petrol bunalımının da etkisiyle ithalat tıkanıkları yaşanmış, ihracatın arttırılamaması nedeniyle dış ödeme güçlükleri ortaya çıkmış ve yerli imalat sanayi dış rekabete karşı korunduğundan dolayı verimlilik ve teknolojik gelişme sağlanamamış, dolayısıyla ithal ikameci kalkınma stratejisinde bunalım yaşanmaya başlanmıştır (Boratav ve Türkcan, 1994:17). Bütün bu gelişmeler sonucunda ulusal kalkınma stratejisinde dönüşüm zorunluluğu hissedilmiş ve uluslararası konjonktürün¹ de etkisiyle 24 Ocak 1980 İstikrar Önlemleri Programı kabul edilmiştir. Bu programın kabul edilmesiyle birlikte ithal ikameci kalkınma stratejisi terk edilerek ihracata yönelik kalkınma stratejisine geçilmiştir². Benimsenen yeni stratejide, “düşük ücret”, “pozitif reel faiz”, “ihracatın çeşitli araçlarla teşvik edilmesi”, “devalüasyon ve esnek döviz kuru”, “ithalatta liberasyon sağlanması” ve “yabancı sermayenin özendirilmesi” gibi politikalar ulusal kalkınmanın sağlanması amacıyla uygulanmaya başlanan politikalar olmuştur (Öncel, 2001:83-97).

Yukarıda ifade edilen strateji değişikliğiyle birlikte bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalarda da bazı dönüşümlerin yaşanması kaçınılmaz olmuştur. Bu çerçevede kalkınma planlarının hedef ve stratejileri kapsamında KÖY uygulamalarına devam edilirken, bölgesel ve yerel kalkınma projeleri, il gelişme planları, OSB uygulamaları, KOBİ teşvikleri gibi politikalardan faydalanılmış, AB’ye üyelik sürecinin de etkisiyle bazı kurumsal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Ancak, 1980 sonrası dönemde de bölgelerarası gelişmişlik

¹ Uluslararası konjonktür olarak ifade edilen olgu, küreselleşme eğilimlerinin uluslararası ekonomiye hakim olmasıyla birlikte neo-liberal politikaların birçok ülkede uygulama alanı bulması durumudur.

² Aslında 24 Ocak 1980 İstikrar Önlemleri Programına geçiş niteliğinde 1978 ve 1979 yıllarında iki adet İstikrar Önlemleri Programı açıklanmıştır. Ancak bir taraftan siyasi istikrarsızlık ve zayıf hükümetlerin varlığı ile alınan tedbirlerin iç tutarlıktan yoksun bulunması, öbür taraftan bu istikrar tedbirlerinin uluslararası mali çevrelerden yeterli desteği görememesi gibi nedenlerle söz konusu programların gerektiği gibi uygulanmasını engellemiştir (Şahin, 1997:170-171). Dolayısıyla strateji değişikliğinin daha çok 24 Ocak 1980 sonrasında yaşandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

farklılıklarını gidermeye yönelik politikalara asıl yön veren belgeler Kalkınma Planları olmuştur. Bu nedenle bundan sonraki kısımlarda öncelikle söz konusu planlar esas alınarak uygulanan politikalar değerlendirilecek, sonrasında ise AB'ye üyelik sürecinin bölgesel politikalara etkileri ayrı bir başlık altında detaylı bir şekilde incelenmeye çalışılacaktır.

2.2.2.2.1 Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı esas itibariyle ithal ikameci kalkınma stratejisinden ihracata yönelik kalkınma stratejisine geçiş sürecinin yaşandığı bir dönem kapsamaktadır. Planda “Bölgesel Gelişme ve Yerleşme” başlığı altında, bundan önceki plan dönemlerinde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının artış gösterdiği gerçeği çeşitli sayısal örnekler verilerek ortaya konulmuş, bölgesel gelişme politikasının amacı gelişmiş bölgeler için “gelişmenin ulusal plan hedef ve amaçları doğrultusunda sürekliliğini sağlamak, düzensiz kentleşmeyi ve arazi kullanımını disiplin altına almak, sanayi-altyapı ilişkilerini düzenlemek” olarak, geri kalmış bölgeler için ise “gelişme sürecini başlatmak ve sürekli kılmak” şeklinde belirlenmiştir (DPT, 1979:72). Planın ilgili diğer kısımlarında ise ekonominin bütünleşmesi, sektörler ve bölgelerarası bağların güçlenmesi için mekan örgütlenmesinin amaçlanması, hizmetler, sanayi ve altyapının ülke düzeyine dengeli dağılımının sağlanması, halen uygulanmakta olan özendirme önlemlerinin bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını giderecek yönde kullanılması ve yerel sermayenin bölgelerin kalkınmasında aktif rol alacak bir yapıya kavuşturulması için gerekli önlemlerin alınması gibi diğer bazı stratejilere yer verilmiştir (Dinler, 2005:191-192).

Plan incelenmeye devam edildiğinde, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” başlığı altında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri başta olmak üzere geri kalmış bölgelere yönelik bazı politika tedbir ve hedeflerinin yer aldığı, bununda ilerisinde DPT öncülüğünde Doğu Anadolu Bölgesini kapsayan çok amaçlı bir bölgesel kalkınma projesi önerildiği ve bu projeye ilintili olarak Aşağı Fırat Projesinin de Güneydoğu Anadolu Bölgesi için bir gelişme projesi şeklinde düşünüldüğü görülmektedir (Tekeli, 2008:76). Böylece aslında tekrar bölgesel planlamaya dönüleceğinin de sinyalleri verilmiş olmaktadır. Planda ayrıca geri kalmış bölgelerin kalkındırılması amacıyla

kamu üretken yatırımlarından geri kalmış yörelere düşen payın arttırılması, yatırım yeri seçiminde gerçekleştirilecek yatırımın ihracat potansiyelinin dikkate alınması, sanayinin özellikle geri kalmış bölgelere yaygınlaştırılması ve oluşabilecek finansman darboğazlarının giderilmesi amacıyla KÖY Destekleme Fonundan yararlanılması hedeflenmektedir. Doğu Anadolu Bölgesinde hayvancılığın geliştirilmesi, Kuzeydoğu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin birbiriyle ve ülkenin diğer bölgeleriyle bütünleşme düzeylerini arttırmak amacıyla ulaşım zamanını kısaltıcı bir ulaşım ağının oluşturulması, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için gelişmenin temel unsuru olacak büyük projelerin hazırlanması ve mevcutlarının hızla uygulanmasının yıllık programlarla sağlanmaya çalışılması, ayrıca Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki maden potansiyellerinin daha etkin bir şekilde değerlendirilmesi amacıyla DPT koordinatörlüğünde çeşitli projelerin hazırlanması Planda değinilen diğer bazı politikalar olmuştur (DPT, 1979:293-294).

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde bir önceki planda yer alan uygulamalar eleştirilmesine rağmen, terk edilen bölge planlamasına geri dönülmemiş, KÖY görüşü aynen sürdürülmüştür. Yukarıda da ifade edildiği gibi sadece Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun kalkınması için "bölgesel planlama" kapsamında değerlendirilebilecek bazı öneriler geliştirilmiş (Bayramoğlu, 2005:60), ancak ekonomik ve siyasal bakımdan değişen konjonktürün de etkisiyle bunların uygulanmasına geçilememiştir (Bozdoğan, 2006:140). Plan dönemini izleyen geçiş döneminde (1984 yılında) ise; 1) KÖY'lerde çalışanların ücretlerinde özel yatırım indirimi yapılması ile gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin yararlandığı yatırım indirimi oranının artırılması, 2) KÖY'lerde gerçekleştirilen konut ve tesis inşaatı ile bunlara ilişkin işlemlere vergi, resim ve harç muafiyeti getirilmesi, 3) Kamu Ortaklığı Fonu'ndaki kaynakların en az onda birinin KÖY'e harcanması zorunluluğu şeklinde gerçekleştirilen düzenlemelerle KÖY'e uygulanan teşvikler daha cazip hale getirilmeye çalışılmıştır (Özaslan ve Akpınar, 2005:237; Uzay, 2005:102). Bunlara ilave olarak bir diğer somut gelişme 1970'li yılların ortasında başlatılan "Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi" çalışmasının 1982 yılında sonuçlandırılarak

yayınlanmasıdır¹. Söz konusu çalışma ile Türkiye’de yer alan yerleşme merkezleri arasındaki ekonomik ve sosyal ilişkiler niteliksel ve niceliksel olarak ifade edilmeye çalışılmış, bu vesileyle bölgesel gelişmede ölçek ekonomilerinden ve dışsal ekonomilerden yararlanılmasının maksimize edilmesine katkı sunulmaya çalışılmıştır (DPT, 2006f:28). Ancak bütün bu gelişmelere rağmen Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi’nde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik olarak etkili bir politikanın izlendiği görülmemiştir.

2.2.2.2.2 Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalar “bölge planlaması” ve “kalkınmada öncelikli yöreler” başlıkları altında ele alınmıştır (DPT, 1984:161-164). Planda gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkin kullanımı amacıyla, gelişmekte olan ve belli sektörler açısından gelişme potansiyeline sahip bölgelerde “bölge planlaması” yapılması öngörülmüş², dolayısıyla 1973 yılında Üçüncü Planda terk edilen Bölge Planlaması anlayışına geri dönülmüş olmaktadır (Eşiyok, 2002:18).

Planda, “bölge planlaması” kapsamında bölgelerin saptanmasıyla ilgili olarak idari sınırlardan bağımsız bir bölge kavramı esas alınmaktadır. Yerleşme birimlerinin kendi aralarında karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımları dikkate alınarak belirlenen fonksiyonel bölgelerin³ (polarize bölge), bölgesel gelişmenin yönlendirilmesi amacına yönelik olduğu belirtilmekte, bu anlayışla belirlenen merkezler etrafında çekim alanları oluşturulmak suretiyle gelişmenin çevredeki bölgelere de yaygınlaştırılması hedeflenmektedir. Bölge Planlama ile gelişmekte olan bölgelerin gelişmelerinin hızlandırılmasının yanında, gelişmiş bölgelerde aşırı yığılmaların önlenmesi için,

¹ Çalışmada her mekânın kademeli bir yapı arz ettiği belirtilmiş ve 7 adet kademe merkezi belirlenmiştir. Buna göre köyler birinci kademe merkezler olarak belirlenirken, yedinci kademe merkez bütün Türkiye’yi etki alanına alan İstanbul olmuştur. İstanbul’un bir alt kademe merkezleri ise bölge merkezleri olarak tarif edilebilecek olan Adana, Ankara, Gaziantep ve İzmir olmuştur (DPT, 2006f:28).

²Planda, bölge planlaması ilkeleri kapsamında merkezi plan ile bölgesel plan arasındaki ilişkilerin ne olacağı konusunda açıklık bulunmamakta, ayrıca ilk iki planda yer alan “bölge planlaması” anlayışından farklı olarak kalkınma kutuplarının seçilerek yatırımların bu çerçevede gerçekleştirileceği öngörüsü yer almamaktadır.

³ Fonksiyonel bölgelerin belirlenmesinde bir önceki planda yayınlanan ‘Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi’ çalışmasından faydalanılmaktadır. Bu çerçevede İstanbul, Bursa, Eskişehir, İzmir, Ankara, Konya, Adana, Samsun, Kayseri, Sivas, Malatya, Gaziantep, Trabzon, Erzurum, Elazığ ve Diyarbakır bölge merkezleri olmak üzere 16 adet fonksiyonel bölge tanımlanmıştır (Dinler, 2005:83, 193).

desentralizasyon politikasıyla uyumlu olarak, İstanbul ve İzmir'in merkez olduğu bölgelerde doğal kaynak ve hizmet fonksiyonlarına dayalı olarak alt bölgelerin ve bölge merkezlerinin saptanacağı belirtilmektedir. Plan kapsamında ayrıca, bölgesel gelişme farklılıklarının dikkate alınarak, sınaî gelişme potansiyeli olan bölgeler için farklı teşvik tedbirlerinin geliştirilmesi, tarıma uygun alanlarda sanayi tesislerinin kurulmamasına özen gösterilmesi, geri kalmış bölgelerde kurulacak sanayi işletmelerinin çeşitli teşvik tedbirleriyle özendirilmesi gibi hususlara da yer verilmektedir. Bu kapsamda saptanan bölge merkezlerinde "Proje Ofisi" kurulması, gerçekleştirilecek sınaî yatırımlarına devlet güvencesini sağlamak amacıyla "Kâr Ortaklığı Belgesi" uygulamasına geçilmesi ve OSB uygulamalarının yaygınlaştırılması gibi politika uygulamalarının gerçekleştirilmesi de hedeflenmektedir (DPT, 1984:161-163).

KÖY politikaları açısından Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planının içeriğine bakıldığında bir önceki planda yer alan hedeflerin büyük ölçüde korunduğu görülmektedir. Bu kapsamda başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere KÖY kapsamındaki illerde sanayi yatırımları ile altyapı yatırımlarının birlikte planlanacağı ve bu yatırımların finansmanı için özel amaçlı bir fon oluşturulacağı ve büyük ölçekli yatırımların yanı sıra küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projelerine de teşvikler verileceği ifade edilmektedir. Ayrıca Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde, Ortadoğu pazarına yönelik, aynı zamanda taşıma maliyetlerine duyarlı mal üreten işletmelerin teşvik edilmesi hedeflenmekte, bu bölgelerdeki kamu yatırım projelerinde görev alacak personel için lojman temini ve ücret farklılaştırması gibi cazip imkânların sunulması planlanmaktadır. Sunulacak teşvikler ise sektörler ve öncelikli iller bazında farklılaştırılacak, her türlü yatırım için ihtiyaç duyulan enerji ve altyapının devletçe zamanında gerçekleştirilmesi sağlanacaktır (DPT, 1984:163-164).

Plan döneminde pratiğe yönelik uygulamalara bakıldığında, 1989 yılında GAP İdaresinin kurularak GAP projesi kapsamında bir master plan hazırlanması (Özaslan ve Akpınar, 2005:237) dışında bölge planlaması ile ilgili herhangi bir uygulamanın başlatılmamış olduğu görülmektedir. Belirtilen dönemde bölgesel kalkınmaya ilişkin bir diğer somut gelişme KOSGEB'in kurulması ve bu kapsamda KOBİ'lerin ve yatırımcıların desteklenmesi amacıyla kuruluş bünyesinde "Bölgesel Kalkınma

Enstitüsü” nün faaliyete başlamasıdır (DPT, 2006f:28). Dolayısıyla Beşinci Plan döneminde de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla birçok hedef belirlenmiş olmasına rağmen pratikte fazla bir uygulamanın bulunmadığı görülmektedir.

2.2.2.2.3 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-1994)

1980’li yıllarda uygulamasına başlanan liberal ekonomi politikalarının bir devamı olarak 1989 yılında “finansal serbestleşmenin” sağlanması amacıyla Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu hakkında çıkarılan 32 Sayılı Kararname ile yabancı sermaye üzerindeki tüm kontroller kaldırılmış, TL konvertibl hale getirilmiştir (Şahin, 1997:191). Bu dönüşümü zorunlu kılan en önemli neden, kamu kesimi finansman açıklarının kapatılmasında kullanılan iç tasarrufların ve iç borçlanmanın sınırlarına gelinmiş olması ve dış finansman kaynaklarına ihtiyaç duyulmasıdır (Eser, 1993:79). Bu politikayı destekler nitelikte yurtiçinde faizler yüksek tutulmuş ve yüksek değerli kur politikası izlenmiş, dolayısıyla ülkeye sıcak para girişi sağlanmıştır. Yani 1989 sonrası dönemde “ihracata yönelik kalkınma stratejisi” bir bakıma yerini sadece sermaye ithali yoluyla “ithalata dönük büyümeye” bırakmış olmaktadır (Doğan, 1997:196).

Yukarıda ifade edilen gelişmelerin yaşandığı bir atmosferde hazırlanan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalar “Bölgesel Gelişme” ve “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” başlıkları altında ele alınmıştır. Dolayısıyla söz konusu Planda ilk göze çarpan olgu bir önceki Planda tekrar benimsenen “bölge planlaması” anlayışının terk edilerek yerine “bölgesel gelişme” anlayışının benimsenmiş olduğudur. Bu kapsamda Beşinci Planda yer alan 16 fonksiyonel bölgeden hiç bahsedilmemekte, bunun yerine sadece gereksinim duyulması halinde KÖY’lerde bölge planlamasına gidilebileceği ifade edilmektedir (DPT, 1989a:318-319). Planda bölge planlaması bağlamında GAP master planının entegre bir proje anlayışı içinde yürütülmesine devam edileceği belirtilmekte, bu amaçla oluşabilecek sorunların çözümü ve projede entegrasyonun sağlanması için uygulayıcı kuruluşlar arasında koordinasyon kurulmasına özen gösterileceği, sosyal

amaçlı yeni programlara ağırlık verilerek bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılacağı belirtilmektedir (DPT, 1989a).

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bir önceki planlardan farklı olarak kent (metropolitan bölge) sorunlarına daha kapsamlı şekilde yer verilmekte, bu kapsamda metropolitan alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak amacıyla metropol altı şehirler, orta büyüklükteki merkezler, bölge merkezi niteliğindeki şehirler ile merkezi nitelikteki kırsal yerleşme merkezlerinin gelişimlerinin destekleneceği belirtilmektedir. Bölgesel gelişmede çevre faktörünün önemseneceği ve AB bölgesel politikalarının dikkate alınacağı ilkelerinin benimsenmiş olması Planda yeni sayılabilecek diğer bazı politikalar olmaktadır (Bayramoğlu, 2005:81). Bunlara ilave olarak bölgesel gelişme çalışmalarında esas alınacak bilgilerin uluslararası standartlara uygun şekilde toplanacağı ve teşvik sisteminin de bu çalışmalar esas alınarak geliştirileceği ifade edilmektedir. Plan döneminde ayrıca OSB'lerin yapımına devam edileceği ve polarize bölge saptama çalışmalarının yapılarak bölgesel gelişme çalışmalarının sürdürüleceği belirtilmektedir (Dinler, 2005:195).

KÖY politikalarına ilişkin gelişmelere bakıldığında gerek Plan'da yer alan hedeflerin gerekse uygulamaların bir önceki plan dönemleriyle paralellik gösterdiği görülmektedir. Bu kapsamda KÖY'lerde daha ayrıntılı çalışmaların yapılabilmesi için, bölge ve alt-bölge bazında planlar yapılacağı ve bu planlar doğrultusunda yörelerin sorunlarına çözüm üretmek amacıyla bölgedeki üniversitelerden birinde bir araştırma enstitüsü kurulacağı öngörülmekte, bölgeye götürülecek imalat sanayi, madencilik ve bunlara dayalı sanayi yatırımlarının yanında devletin altyapı yatırımlarını tamamlama da öncülük yapmaya devam edeceği belirtilmektedir. KÖY uygulamaları kapsamında ayrıca bazı merkezlerin cazibe merkezi haline getirilmesi istenmekte, kamu yatırım ve hizmetlerinde etkinliğin sağlanabilmesi için kamu personeline sağlanan imkânların geliştirilmesi planlanmakta, özel sektör yatırımlarını cezbetmek amacıyla uygulanan teşvik tedbirlerinin daha da geliştirilmesi düşünülmekte ve bu kapsamda bir fon oluşturulacağı ifade edilmektedir (DPT, 1989a:319).

Plan dönemi içerisinde KÖY'e uygulanan teşvik tedbirlerine enerji ve arazi desteği gibi teşvik unsurları eklenmiş (Uzay, 2005:102), bu yörelerde çalışanların ücretlerinde

belirli ölçüde iyileştirmeler yapılmış, ayrıca yeni kurulan Ardahan ve Iğdır illeri KÖY kapsamına dahil edilmiştir. Bütün bunlara ilave olarak OSB uygulaması kapsamında 1992 yılında Çorum, Malatya ve Mardin OSB'leri tamamlanmış, Çankırı, Elazığ ve Erzincan OSB yatırımları devam ettirilmiştir. Ancak KÖY kapsamında belirtilen uygulamalara rağmen, özel sektör yatırımlarında istenilen seviyede gelişme sağlanamamıştır (Gündüz, 2006:123). Bölge planlaması kapsamında ise Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde kalkınmayı sağlamak amacıyla bir Aksiyon Planı uygulamaya konulmuş, bölge kapsamındaki illerin bazı ihtiyaçlarını ivedilikle karşılamak için 1994 yılında Acil Destek Programı uygulanmıştır. GAP çerçevesinde Atatürk Barajı tamamlanmış ve Harran ovasına su verilmeye başlanmıştır (DPT, 1995:170). Görüleceği üzere her ne kadar KÖY kapsamında bazı önemli teşvik tedbirleri uygulanmış ve GAP kapsamında bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak adına bazı olumlu gelişmeler sağlanmışsa da söz konusu politikaların yeterli olduğunu söylemek çok zordur.

2.2.2.2.4 Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politikalar "Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama" ile "Metropollerle İlgili Düzenlemeler" başlıkları altında incelenmekte, bu kapsamda öncelikle mevcut durum değerlendirmesi yapılmakta, sonrasında amaçlar, ilkeler ve politikalar belirlenmekte, en son ise yapılması düşünülen hukuki ve kurumsal düzenlemelere yer verilmektedir (DPT, 1995:170-188). Daha önceki Kalkınma Planlarıyla karşılaştırıldığında söz konusu Plan'da bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politikalara daha detaylı ve kapsamlı şekilde yer verildiği, ancak gelişi güzel cümlelerle ifade edilen politikaların belli bir sistematikten yoksun olduğu ve özellikle Plan içerisinde yer yer değinilmesine rağmen bölge planlamasına gidilip gidilmeyeceği konusunda açıklık bulunmadığı görülmektedir (Dinler, 2005:196).

Kalkınma Planının "Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama" kısmında, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla uygulanan KÖY politikalarının olumlu etkiler oluşturmaya rağmen, mevcut sorunların devam ettiği ifade edilmekte, her

bölgenin imkânları, özellikleri ve sorunları farklı olduğundan yeni bir planlama anlayışının zaruri olduğu belirtilmektedir. Plan'da ulusal kaynakların en yüksek ekonomik ve sosyal faydayı sağlayacak, aynı zamanda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltacak şekilde kullanılacağı, bu amaçla sektörel politikalara mekan boyutunun kazandırılacağı belirtilmekte, bölgesel gelişme planlarının çevresel etkenleri ve ekolojik dengenin korunmasını içeren “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı içinde yürütüleceği ifade edilmektedir (DPT, 1995:170-174). Böylece söz konusu Plan'la birlikte bölgesel kalkınma politikasına sürdürülebilirlik anlayışının dahil edilmiş olduğu görülmektedir.

Plan'da KÖY kapsamındaki illerde yerel kaynakların değerlendirilmesine öncelik verilerek kırsal sanayilerin kurulmasının destekleneceği, emek-yoğun projelerin desteklenmesi suretiyle istihdam artışı sağlanacağı, aynı zamanda gerçekleştirilecek yatırımlarda sosyal fayda unsurlarının dikkate alınacağı belirtilmekte, ayrıca özel sektörün söz konusu yörelerde yatırım yapması amacıyla devlet yardımlarının daha olumlu kullanılacağı ve altyapının iyileştirileceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda ihtisaslaşmış OSB bölgeleri ile KSS yapımına önem verileceği, KOSGEB'in KÖY'lerde Girişimciliği Destekleme Projeleri uygulayacağı, finansman desteği için Türkiye Halk Bankası'nca gerekli tedbirlerin alınacağı belirtildikten sonra, KÖY'lerin ihracat imkanlarını arttırmak amacıyla sınır ticaretinin ve serbest bölgelerin geliştirilmesine çalışılacağı, hayvancılığın özendirileceği ve personel açığını gidermek için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmektedir (DPT, 1995:174-178). Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için bir önceki Plan Döneminde hazırlanan Aksiyon Planı kapsamındaki yatırımların sürdürülmesi amacıyla gerektiğinde Acil Destek Programları hazırlanması ve bölge planlama kararları doğrultusunda “İl Gelişme Planları” oluşturulması Plan kapsamında vurgulanan diğer bazı önemli hususlar olmuştur (Sarıca, 2001:161).

Plan'da yer alan “Metropollerle İlgili Düzenlemeler” kısmına göz atıldığında, göç olgusunun başta metropoller olmak üzere göç alan kentlerde dengesizliğe yol açtığı gerekçesiyle, söz konusu göçün denetim altına alınabilmesi amacıyla ülke genelinde gelişme kutupları oluşturulması hedefinin belirlendiği görülmektedir. Bu kapsamda İstanbul özel bir önemle ele alınmakta, sanayi yoğunluğunu azaltmak amacıyla bazı

sektörlerde yatırım teşviklerinin sınırlandırılmasından söz edilmektedir. Bütün bunları gerçekleştirmek amacıyla da gerektiğinde bölgesel gelişme planlarının hazırlanabileceği ifade edildikten sonra, var olan ve ileride oluşabilecek aksaklıkların giderilmesi amacıyla gerekli hukuki ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirileceği belirtilmektedir (Ardıç, 2007:180).

Plan Dönemi'nde ki uygulamalara bakıldığında; I. ve II. Plan dönemlerinde hazırlanan ancak uygulanamayan Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK) ile Doğu Anadolu Projesinin (DAP) yeniden hazırlandığı ve uygulamasına başlandığı (Dinler, 2005:196), bu projelere ilave olarak Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi (DOKAP) ile Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP) çalışmalarının başlatıldığı görülmektedir. (Özaslan ve Akpınar, 2005:237). Söz konusu dönemde Aksaray, Giresun, Kırıkkale, Kırşehir, Nevşehir, Niğde, Ordu, Rize, Samsun ve Trabzon illeri KÖY kapsamına dahil edilmiş, KÖY'e verilen teşvikler sürdürülmüştür. GAP kapsamında 17 adet KSS, 7 adet HES ve 10 adet sulama projesi tamamlanarak faaliyete geçirilmiş, bunlara benzer bazı projelerin tamamlanması çalışmalarına devam edilmiştir. Ayrıca Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi ile Yozgat Kırsal Kalkınma Projesinin uygulanmasına başlanmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi metropollerde ulaşım ve konut sorunlarının çözümü için bazı projeler tamamlanmış, bu şehirlerde aynı zamanda çevrenin korunmasına yönelik çeşitli proje çalışmaları yürütülmüştür (Gündüz, 2006:123-129).

2.2.2.3 2000 Sonrası Planlı Dönem

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla birlikte AB bölgesel kalkınma politikalarının dikkate alınacağı belirtilmiş olmasına rağmen, bölgesel politikaların 2000'li yıllarda ve devamında AB'ye üyelik süreci kapsamında gelişme gösterdiği ve bölgesel politikaların AB'ye uyum yasaları çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. Bu çerçevede AB'ye katılım öncesi reformları hızlandırmayı amaçlayan ve aynı zamanda bölgesel uyum politikalarını da kapsayan "Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP)" 2003 yılında hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir¹. Dolayısıyla burada Sekizinci Beş Yıllık

¹ Türkiye'nin Uzun Vadeli Stratejisi (2001-2023) çerçevesinde oluşturulan Orta Vadeli Gelişme Stratejisi'nin beş temel amacından biri ÖUKP'nda "bölgearası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, kırsal kalkınmanın sağlanması, fakirlik ve gelir eşitsizliği nedeniyle ortaya çıkan sosyal dengesizliklerin

Kalkınma Planı ile başlayıp Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla devam eden dönemi farklı bir dönem olarak değerlendirmek daha uygun görülmektedir. Bu amaçla bundan sonraki kısımlarda öncelikle Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemleri ayrı ayrı ele alınacak, devamında ise AB'ye üyelik sürecinin bölgesel politikalara etkileri değerlendirilmeye çalışılacaktır.

2.2.2.3.1 Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politikalar “Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları” ana başlığı altında, “Dünyada Bölgesel Gelişme Eğilimleri”, “Türkiye’de Bölgesel Gelişme”, “Bölge Planlaması”, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Geliştirilmesi” ve “Kırsal Kalkınma” alt başlıkları adı altında ele alınmaktadır. Dolayısıyla ilk bakışta göze çarpan hususlar; bölgesel politikaların belirlenmesinde Dünya genelindeki bölgesel gelişme eğilimlerinin¹ dikkate alınmış olması, Altıncı Plan'da yer verilmeyen ve Yedinci Plan'da gelişigüzel değinilen “bölgesel planlamanın” ayrı bir başlık altında ele alınması, Yedinci Plan'da üzerinde fazla durulmayan KÖY politikalarının yeniden ve ayrı bir başlık altında ifade edilmiş olması ile metropollerle ilgili sorunlara ise ayrıca değinilmemiş olması hususlarıdır (Dinler, 2005:199).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın “Türkiye’de Bölgesel Gelişme” başlığı ile ifade edilen bölümüne göz atıldığında, *mevcut durum* kısmında öncelikli olarak bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorununun çeşitli sayısal örnekler verilerek suretiyle ortaya konulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu çerçevede sanayinin

azaltılması” şeklinde ifade edilmiştir. Bu çerçevede ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisinin öncelik alanları özetle, insan kaynaklarının güçlendirilmesi ve istihdamın artırılması, KOBİ'lerin desteklenerek rekabet etme güçlerinin artırılması, fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının desteklenmesi, kırsal alanda ekonomik faaliyet çeşitliliğinin artırılması, yerel ekonomik gelişmede yerel katılımı artıracak yönetim modelleri ile kurumsal yapının güçlendirilmesi şeklinde ifade edilmektedir (DPT, 2003a:4-5).

¹ Bu kapsamda ilgili başlık altında, küreselleşme ile birlikte geleneksel bölgesel gelişme politikalarının değiştiği, yerel dinamiklerin ekonomik gelişme ve bölgesel gelişme sürecinde önem kazanmaya başladığı ve belli sektörlerde uzmanlaşabilen bölgelerin dünya ekonomisi içerisinde karşılaştırmalı üstünlükler edebileceği belirtildikten sonra AB ve OECD'nin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla benimsediği politikalara değinilmektedir. AB'nin bölgesel hedef ve politikaları olarak “sosyal, ekonomik ve mekansal bütünleşme, çevrenin korunması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, taşımacılık, telekomünikasyon ve enerjide bir ağ kurularak birliğin çevre bölgelerinin merkez bölgelerine bağlanması” vurgulanırken, OECD ülkelerinin politikaları kapsamında “etkin bir kurumsallaşmanın sağlanması, devlet-özel sektör bağlantısının güçlendirilmesi, çevrenin korunması dikkate alınarak sürdürülebilir arazi kullanımının sağlanması, yerel girişimciliğin desteklenmesi ve sosyal dengenin sağlanması” (DPT, 2000b:59-60) şeklinde politikalara vurgu yapılmaktadır.

mekânsal dağılımı konusundaki temel eğilimin geleneksel bölge merkezlerinin önemini azaltması ve bazı çevre illerinin önemini artırması yönünde olduğu belirtilmekte, devamında ise altyapı yatırımlarının henüz tamamlanamamış olması, nitelikli işgücü ve girişimciliğin yetersiz düzeyde gerçekleşmesi, pazarlama sorunlarının devam ediyor olması ve göçlerin doğurduğu diğer bazı sorunların geri kalmış bölgelerin kalkınma önündeki en önemli sorunlar olduğu ifade edilmektedir. *Amaçlar, ilkeler ve politikalar* kısmında ise Türkiye’de bölgesel gelişmenin temel amacı “ulusal kaynakların, en yüksek ekonomik ve sosyal faydayı sağlayacak şekilde geliştirilmesi ve bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesi” olarak belirtilmekte, bu amacı gerçekleştirmek için “sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık” ilkelerinin esas alınacağı vurgulanmaktadır (DPT, 2000b:60-63). Belirlenen bu amaç ve ilkeler doğrultusunda hedeflenen politika uygulamalarını ise aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (DPT, 2000b:63-64; Dinler, 2005:200; Mengi ve Algan, 2003:263; Bayramoğlu, 2005:83-84):

- AB bölgesel gelişme politikalarına uyum için çalışmalara hız verilecek,
- Yerleşme Merkezlerinin Kademelendirilmesi Araştırması güncellenerek, bu kapsamda plan bölgeleri oluşturulacak,
- Yatırımlarda ve teşviklerde, bölgelerin sosyo-ekonomik yapıları ve gelişme potansiyelleri dikkate alınacak,
- Bölge planlama çalışmalarına devam edilecek, aynı zamanda bölge planlarıyla uyumlu İl Gelişme Planları çalışmaları başlatılacak,
- Yeni Sanayi Odaklarının oluşturulması ve sektörel uzmanlaşma sürecinin hızlandırılması için sınai destek faaliyetlerine ağırlık verilecek, OSB ve KSS’ye ilave olarak orta boy işletmelerin yaygınlaştırılması amacıyla “örnek sanayi siteleri” uygulaması başlatılacak,
- Göç ve sağlıksız kentleşme sorunları çözülecek, İstanbul şehri ticaret, finans, turizm, kültür ve sanat ağırlıklı bir metropol haline getirilmeye çalışılacaktır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "Bölge Planlaması" başlığı altında ise, GAP yatırımlarında mevcut durum değerlendirmesi yapıldıktan sonra, GAP'ın 2010 yılına kadar tamamlanması amacıyla çalışmaların hızlandırılacağı belirtilmekte, GAP dışında, DAP'ın bu dönem içerisinde uygulamaya konulacağı, DOKAP Ana Planının Birinci Döneminde yapılması gereken projelerin hayata geçirileceği, YHGP'nin hazırlandığı ve 1999 depreminden zarar gören Kocaeli, Sakarya ve Yalova illerine öncelik verilmek üzere, Marmara Bölge Planı hazırlık çalışmalarının başlatıldığı belirtilmektedir (DPT, 2000b:67-68). Görüleceği üzere Plan'da Bölge Planlaması önemli bir araç olarak görülmekte ve bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik Bölge Planlama çalışmalarına devam edileceği belirtilmektedir (Uzay, 2005:103).

Daha öncede ifade edildiği gibi incelenen Plan'da KÖY'e ilişkin değerlendirmeler "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Geliştirilmesi" başlığı altında ele alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle söz konusu politikaların *mevcut durumu* KÖY'lerin kapsadığı nüfus ve alan, serbest bölge, OSB, KSS ve üniversite sayılarına ilişkin veriler ortaya konulduktan sonra, halen uygulanmakta olan teşviklerin neler olduğu belirtilmekte, devamında ise Plan döneminde uygulanacak politikalara yer verilmektedir. *Amaçlar, ilkeler ve politikalar* başlığı altında ise, Bölge Planlaması gerçekleştirilen bölgelerde ilgili kurumlarca fiziksel planlama çalışmalarının sürdürüleceği, nitelikli eleman ihtiyacını karşılamak amacıyla kamu personelinin bölgede kalmasını özendirici tedbirlerin artırılacağı, aile işletmeciliğinin geliştirileceği, fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarına öncelik verileceği, teşviklerin sürdürüleceği, tarım ve hayvancılığa dayalı sanayilerin desteklenmeye devam edileceği, eğitim imkanlarının artırılacağı ifade edilmektedir (DPT, 2000b:68-69).

Planın son kısmında "Kırsal Kalkınma" başlığı altında *mevcut durum* olarak, başlangıçta uygulamasına devam edilen Bingöl-Muş, Ordu-Giresun ve Yozgat Kırsal Kalkınma Projeleriyle ilgili gelişmeler ifade edilmekte, devamında Sivas-Erzincan ve Gümüşhane-Bayburt-Rize Kırsal Kalkınma Projelerinin etüd safhasında olduğu belirtilmekte, ancak kırsal kalkınmanın henüz istenilen düzeyde sağlanamadığı ve sorunların devam ettiği vurgulanmaktadır. *Amaçlar, ilkeler ve politikalar* alt başlığında ise, "sürdürülebilir kalkınma ilkesi çerçevesinde yerel potansiyellerin harekete

geçirilerek, gelir ve istihdamın artırılmasının” temel amaç olduğu belirtilerek, bölgesel gelişme politikaları için yerel yönetimlerin eşgüdümünde, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütlerinin katılımı da sağlanarak, potansiyeli olan yörelerde girişimlerin destekleneceği belirtilmektedir (DPT, 2000b:70-71). Dolayısıyla sürdürülebilir gelişmenin önemli öğelerinden biri olan katılımcılık ilkesinin bu plan kapsamında ele alınmış olduğu görülmektedir (Uzay, 2005:103).

Plan döneminde uygulamaya yönelik düzenlemelere bakıldığında gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin daha çok AB bölgesel politikalarına uyum amacı taşıdığı fark edilecektir. Bu kapsamda, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine (NUTS) uygun karşılaştırılabilir veri tabanının oluşturulması amacıyla üç düzey halinde İstatistikî Bölge Birimi Sistemi (İBBS)¹ tanımlanmış olup, 2002’de resmi gazetede yayınlanmıştır. Ayrıca 26 Düzey 2 bölgesinde Kalkınma Ajansının kurulması amacıyla oluşturulan 5449 Sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Belirtilen bu düzenlemelere ilave olarak yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları ile yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Yine Plan döneminde yatırımların ve istihdamın artışını hızlandırmak ve bölgesel gelişmede özel sektör katkısını artırmak amacıyla yeni teşvik tedbirlerinin uygulamaya konulduğu görülmektedir. Bu kapsamda 2004 yılında yürürlüğe giren 5084 Sayılı Kanun ile ilk aşamada 36 ilde başlatılan teşvik uygulaması, 2005 yılında yapılan değişiklikle 49 ile yaygınlaştırılmıştır. ÖUKP çerçevesinde ise sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi de dikkate alınarak belirlenen öncelikli 12 adet Düzey 2 Bölgesinde² stratejik nitelikli, müstakil bütçeli ve operasyonel bölgesel kalkınma

¹ Bu kapsamda ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller, bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak sınıflandırılmış ve 12 adet Düzey 1 ve 26 adet Düzey 2 birim tespit edilmiştir. Düzenleme kapsamında 81 il Düzey 3 olarak tanımlanmıştır (DPT, 2006f:40).

² Bu kapsamda, TRB2 (Bitlis, Hakkari, Muş, Van), TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis), TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır), TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt), TR82 (Çankırı, Kastamonu, Sinop), TR83 (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat), TRA1 (Bayburt, Erzincan, Erzurum), TRA2 (Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars), TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat), TR52 (Konya, Karaman), TRB1 (Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli) Düzey 2 Bölgeleri yer almaktadır (Kayasu ve Yaşar, 2006:207).

programları ile Türkiye-Bulgaristan sınırötesi işbirliği programları uygulamaya konulmuştur (DPT, 2006d:46-48).

2.2.2.3.2 Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı öz olarak AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dokümanı olarak düşünülmüştür. Bundan önceki kalkınma planları 5 yıllık dönem için hazırlanmışken, söz konusu Plan AB mali takvimi de dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde 7 yıllık bir dönem için hazırlanmıştır. Plan'da "bölgesel gelişmenin sağlanması" başlığı, planı oluşturan beş ekonomik ve sosyal gelişme ekseninden biri olarak tasarlanmış, bu başlık altında ise, "bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi", "yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişmenin sağlanması", "yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılması" ve "kırsal kesimde kalkınmanın sağlanması" hususlarına yer verilmiştir. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi anlamında Plan'da vurgulanan bazı noktalar aşağıdaki gibi özetlenebilir (DPT, 2006d):

- Küreselleşme süreciyle birlikte şehirler ve bölgeler birer rekabet birimine dönüşmüş, yerel dinamik ve potansiyellerini iyi değerlendirebilen, aynı zamanda bütün kesimleri kalkınma sürecine katabilen birimler daha hızlı bir gelişme eğilimi yakalama şansına sahip olabilecektir.
- Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci aslında bölgesel gelişme politikalarında köklü değişiklik yapabilme hususunda çok iyi bir fırsat olarak değerlendirilmektedir.
- Bölgesel Planlama çalışmaları ve uygulamaları yapılırken, bu alandaki mevcut yetki ve sorumluluk uyumsuzluğu sorunu çözüme kavuşturulacak, yerindelik ilkesi esas alınarak planların yönetimi ve denetimi için bütüncül bir sistem oluşturulacaktır.
- Kırsal kalkınmanın sağlanması bağlamında tarım sektöründeki nispi verimsizlik sorunlarının azaltılması için gerekli tedbirler alınacaktır.
- Ulusal düzeyde eşgüdümü sağlamak amacıyla, hazırlanacak alt ölçekli plan çalışmalarına genel bir çerçeve oluşturacak nitelikte bir bölgesel gelişme stratejisi hazırlanacaktır.

- Bölgesel gelişme planları yerel dinamikleri harekete geçirecek şekilde hazırlanacak ve kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde olacak şekilde tüm bölgelerin gelişme stratejileri ve planları tamamlanacak ve yeterli finansmanla desteklenecektir.
- Başta geri kalmış bölgelerde olmak üzere gelişme potansiyeli yüksek cazibe merkezleri tespit edilerek bu merkezlerin geliştirilmesine çalışılacaktır.
- Kamunun yerel ve bölgesel kalkınmaya ilişkin destek politikaları, bölgesel gelişme düzey ve potansiyelleri dikkate alınarak gözden geçirilecektir. Bu kapsamda yenilikçi, rekabet edebilir, dinamik ve yüksek katma değer yaratabilen öncü sektörler seçilerek desteklenecektir.
- Bölgelerde, yatırım ortamı iyileştirilecek, girişimciler için finansman olanakları artırılacak ve çeşitlendirilecektir.
- Özellikle geri kalmış bölgelerde yerel düzeyde uzmanlaşmayı sağlamak için beşeri kaynaklar, sosyal sermaye ve teknolojik gelişme önemsenecek, bu kapsamda AR-GE altyapısı kurulacak ve eğitim programları düzenlenecektir.
- Sürükleyici sektörler liderliğinde ve güçlendirilmiş sosyal ağ yapısı içinde kümelenmelerin desteklenmesi sağlanacak ve dünya piyasaları ile entegrasyon sağlamaya yönelik mekanizmaların oluşumu özendirilecektir.
- Sivil toplum kuruluşlarının yerel ve bölgesel kalkınma çabalarına katkı sağlamaları teşvik edilecektir.
- Kırsal alanda e-ticaret kullanılarak pazarlama imkânları artırılacak ve üretim faaliyetlerinin geliştirilmesi sağlanacaktır. Ayrıca AB kırsal kalkınma politikalarına uyum için gerekli kurumsal düzenlemeler yapılarak, kırsal kalkınma fonlarının yönetimine ve etkin kullanımına ilişkin idari kapasite geliştirilecektir.

Kalkınma Planları ve tarihi süreçte yaşanan dönüşümler ekseninde yukarıda incelenmeye çalışılan politikaların genel bir değerlendirmesi yapılmaya çalışıldığında, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politikaların zaman içerisinde sürekli değişimler gösterdikleri, Kalkınma Planları kapsamında belirlenen politikaların belli bir sistematiğe oturtulamadığı ve pratikte de etkin bir şekilde

uygulanamadıkları görülmektedir. Çalışmamızın amacı ve kapsamı düşünüldüğünde, söz konusu politikaların daha net anlaşılabilmesi ve eksikliklerinin daha iyi görülebilmesi açısından kullanılan araçlar bağlamında da ele alınmaları gerektiği düşünülmektedir. Ancak, söz konusu politikalar kullanılan araçlar bağlamında ele alınmadan önce, bu kısımda son olarak AB'ye üyelik sürecinin Türkiye bölgesel gelişme politikalarına etkileri kısaca değerlendirilmeye çalışılacaktır.

2.2.3 AB'ye Üyelik Sürecinin Türkiye Bölgesel Gelişme Politikalarına Etkileri

Türkiye'nin AB'ye üyelik çabaları 1959 yılında gerçekleştirilen ilk üyelik başvurusundan günümüze kadar uzun bir süreci kapsamaktadır. Bu süreçte, 1963 yılında Türkiye ile AET'yi Gümrük Birliği'ne götürecekt ve tam üyeliği sağlayacak Ortaklık Anlaşması imzalanması, 1980'de Topluluğun Türkiye ile ilişkilerini dondurması, 1987'de Türkiye'nin Tam Üyelik başvurusunda bulunması, 1995'de kabul edilen yasayla 1996'da Gümrük Birliği'nin başlaması, 1999'da Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınması, 2001'de Katılım Ortaklığı çerçevesinde Türkiye'nin alacağı yardımların temelini oluşturacak Çerçeve Yönetmeliğin kabul edilmesi ve 2005'te Lüksemburg'da alınan kararla AB'nin Türkiye ile tam üyelik müzakereleri başlatması önemli satır başları olarak ifade edilebilir (DTM, 2007:506-521). AB'ye aday bir ülke olarak bölgesel politikalarını AB ile uyumlu hale getirmeye ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek üzere AB'nin kaynaklarından faydalanmayı amaçlayan Türkiye'nin özellikle 1999 Helsinki zirvesi sonrasında bölgesel gelişme politikalarını belirlerken söz konusu süreçten önemli derecede etkilendiği görülmektedir.

Türkiye'de mevcut bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorunu aynı zamanda AB'ye üyelik önünde önemli bir engel olarak durmaktadır. Bu kapsamda Birliğe katılımın önemli bir koşulu olarak bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının kabul edilir bir düzeye indirilmesi gerekmektedir. Birlik, AB Bölgesel Politikası kapsamındaki mali desteğin ve yapısal araçların Türkiye'ye de sağlanabilmesi için Türkiye'nin yapması gereken çalışmaları ve bölgesel farklılıkları azaltabilmek için koyduğu hedefleri Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB)'nde ve bu alanda kaydedilen gelişmeleri ise İlerleme Raporları'nda değerlendirmektedir (İKV, 2009b:23). Günümüze gelinceye kadar söz konusu süreç kapsamında bazı önemli kurumsal ve yasal düzenlemeler

gerçekleştirilmiş ve uygulamasına geçilmiştir. Türkiye'nin sürece uyum sağlamak için gerçekleştirdiği bu uygulamaları ele almadan önce AB'nin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalarını kısaca ele almak yararlı olacaktır.

Bölgesel politikadaki paradigma değişimi ekseninde bir dönemlendirme yapmak gerekirse, AB bölgesel gelişme politikalarının gelişimini üç farklı dönemde özetlemek mümkündür (Ertugal, 2005:4-5; Kumral, 2006:281; DPT, 2006f:16): *Birinci dönem*, merkeziyetçi planlamanın, imalat sektörünün ve fiziksel sermaye yatırımlarının bölgesel kalkınmanın temeli olarak kabul edildiği 1980 öncesi dönemdir. Bu dönemde büyük ölçekli imalat sanayi üretimi kalkınmanın motoru olarak kabul edilmekte, bu amaçla bölgeye sermayenin çekilmesi ve fiziksel altyapının geliştirilmesi bölgesel kalkınmanın şartı olarak kabul edilmektedir. *İkinci dönem* 1980'li yıllarda başlayıp 1988 yılında bölgesel gelişmeye ilişkin reformların hız kazandığı ve 2004'e kadar devam eden dönemdir. Söz konusu dönemde "içsel büyüme yaklaşımı" uygulanan politikalarda baskın rol oynamakta, gerçekleştirilen yapısal reformlar kapsamında bölgelerin kullanılmayan kaynaklarının harekete geçirilmesi amaçlanmaktadır. *Üçüncü Dönem* ise günümüz bilgi ekonomisi ekseninde bölgesel gelişmeyi sağlayacak bileşenlerin esas alındığı yeni dönemdir. Belirtilen dönemin bölgesel politika stratejisi Şubat 2004'de yayınlanan AB Üçüncü Uyum Raporu'nda şekillenmektedir. Buna göre 2007-2013 dönemini kapsayan yeni dönemde bölgesel politikaların öncelik alanları, rekabet gücünün artırılması, ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması ve işbirliğinin geliştirilmesi ile sürdürülebilir büyümenin sağlanması olarak belirlenmiştir (EC, 2004).

AB'nin yetkili organları tarafından bünyesindeki bölgelerin "refah düzeyleri" açısından dengesizliklerle karşı karşıya kalması durumunun Birlik içindeki "uyumu ve dayanışmayı"¹ tehdit edeceği gerçeğinden hareketle ortak bir "Bölgesel Politika" oluşturulması fikri benimsenmektedir². Bu amaçla "Bölgesel Kalkınma ve Yapısal

¹ "Uyum (cohesion)" ve "dayanışma (solidarity)" ilkeleri AB'nin bölgesel gelişme politikalarında etkili olan iki temel ilkedir. *Uyum* ilkesi, bir yandan AB bölgeleri arasında var olan gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinin herkese kazanç sağlayacağı varsayımına, öbür yandan da az gelişmiş bölgeler ve aday ülkelerin Birliğe uyumunun sağlanması gerektiği anlayışına dayanmaktadır. *Dayanışma* ilkesi ise 1997 yılında imzalanan Amsterdam Anlaşmasının önsüzünde yer almakta, buna göre ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamanın yolunun dayanışmadan geçtiği vurgulanmaktadır (Mengi ve Algan, 2003:182).

² AB bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmaya yönelik politikaların temeli 1957 Roma Antlaşması'yla birlikte atılmış olmasına rağmen, 1970'lerin başlarında güçlü ülkelerin ekonomik entegrasyonun nimetlerinden daha çok yararlanacakları, zayıf olanların ise daha da geriye düşecekleri

Araçların Koordinasyonu” başlığı AB müktesebatı içerisinde ayrı bir başlık olarak yer almaktadır. Söz konusu başlık aynı zamanda Haziran 2005’te Lüksemburg zirvesinde AB’nin Türkiye ile katılım müzakerelerini sürdüreceğini belirttiği 35 başlıktan birisidir (İKV, 2009a). Bölgesel Politikanın uygulanması kapsamında nispeten dezavantajlı konumda bulunan bölgelere istihdam ve ekonomik kalkınmada yardım etmek için Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu ve Balıkçılığı Yönlendirme Finans Aracı olmak üzere dört adet Yapısal Fon kullanılmaktadır (Uyanık, 2004:16). Söz konusu dört fonun yanı sıra, AB’nin en az gelişmiş üyelerine yönelik olarak kullandığı bir diğer fon “Uyum Fonu¹” dur. Ancak AB’nin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik uygulamaları sadece Birlik içindeki bölgelerle sınırlı olmayıp aynı zamanda genişleme sonrasında dengesizliklerin artmasını engellemek amacıyla (Mengi ve Algan, 2003:188) aday ülkeleri kapsayan programları da bulunmaktadır. Bu çerçevede “Katılım Öncesi Mali Yardımlar” olarak ifade edilen programlar aşağıdaki gibi ifade edilebilir (DPT, 2006f: 23; İKV, 2009b:18; Reervers, 2005:43):

- **ISPA:** Katılım öncesi yapısal politika aracı olarak ifade edilebilecek bu program, çevre ve ulaşım projelerinin finansmanını amaçlamaktadır.
- **SAPARD:** Tarım ve kırsal kalkınma için özel katılım programı şeklinde ifade edilen bu program, üyeliğe hazırlıkta kırsal alanların ve tarımın geliştirilmesi için finansal desteği sağlamaktadır.
- **PHARE:** Kurumsal kapasite, Topluluk programlarının geliştirilmesi, bölgesel ve sosyal kalkınma ve sanayinin yeniden yapılandırılmasını amaçlayan bu program, aday ülkelerde devlet ve yönetim aygıtlarının güçlendirilmesi için kullanılmaktadır.

yönündeki endişeler gündeme gelmiş ve bu tartışmalar sonucunda 1974 Paris Zirvesi’nde ortak bir “Bölgesel Politika” oluşturulması konusunda mutabakata varılmıştır (DPT, 2006f:16-17).

¹ 1999 Berlin Avrupa Konseyi kararına göre 2000-2006 dönemi için söz konusu fondan yararlanmak isteyen ülkelerin kişi başına GSYİH’nın AB ortalamasının %90’nın altında olması gerekmektedir. 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde yeniden düzenlenen Mali Çerçeve kapsamında da bu kural değiştirilmemiş ve uygulamanın sürdürülmesi kararlaştırılmıştır (İKV, 2009b).

Yukarıda ifade edilen üç araç esas itibariyle 2000-2006 döneminde AB'ye üye olacak 10 adet Orta ve Doğu Avrupa ülkesi¹ için belirlenmiştir. 2007 yılı sonrasında ise 2007-2013 dönemini kapsayacak şekilde IPA (Üyelik Öncesi Destek Fonu) adı altında yeni bir katılım öncesi araç kullanılmaya başlanmıştır. IPA, asıl olarak tüm katılım öncesi mali yardımları tek bir program altında toplamakta, Hırvatistan ve Makedonya ile birlikte Türkiye'nin Toplulukla uyum ve kırsal kalkınma politikalarının desteklenmesi için önemli fırsatlar sunmaktadır (Reevers, 2006:34). IPA kapsamında, bölgesel kalkınma bileşeni altında Türkiye için ulaşım, çevre ve KOBİ'lerin desteklenmesi alanlarına odaklanan bazı programlar da geliştirilmiştir (Varol ve Eceral, 2008:13).

AB bünyesinde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasını hedefleyen Fon uygulamaları bu şekilde ifade edildikten sonra, söz konusu fonların hangi kıstaslara göre uygulanacağını kısaca izah etmek gerekirse, AB Komisyonu'nun bu kapsamda belirlemiş olduğu üç öncelikli ana hedeften² bahsetmek gerekecektir. AB Yapısal Fonlarının yaklaşık %94'ü bu hedefler kapsamındaki bölgelerin kullanımına ayrılmıştır (DPT, 2006f:22). Bu hedefler ve kapsamına aldığı bölge tiplerini aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Elmas, 2005:3; Uzun, 2005:111; İKV, 2009b:4-5):

1) Kalkınmada Geri Kalmış Bölgeler (Hedef 1): Kişi başına gelirin Birlik ortalamasının %75'inin altında olduğu bölgeler ile nüfus yoğunluğu düşük olan bölgeler bu kapsamda değerlendirilmektedir.

2) Yapısal Krizdeki Bölgeler (Hedef 2): Daha önce sanayi merkezi olup da durgunluğa girmiş ve yoğun işsizlik sorunuyla karşı karşıya kalan bölgeler bu kapsamdadır.

3) İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi (Hedef 3): Hedef 1 alanına girmeyen tüm bölgeler bu kapsamda değerlendirilmekte; eğitim, öğretim ve istihdam politikaları ile sistemlerinin modernizasyonu ve uyumlaştırılmasını desteklemeyi hedeflemektedir.

¹ 1 Mayıs 2004 tarihi itibariyle AB'ye üye olan bu 10 ülke Güney Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya'dır.

² 1994-1999 dönemi için 7 başlık altında düzenlenmiş olan söz konusu hedefler, Gündem 2000 belgesi kapsamında 2000-2006 dönemini kapsayacak şekilde fon tahsisinde yoğunlaşmaya gitme gereğince 3 başlık altında toparlanmıştır. Önceki sınıflandırmaya göre fon hakkı olupta yeni düzenlemeye göre kapsam dışında kalan bölgeler için 2005 yılına kadar "geçiş desteği" adı altında 183 Milyar ECU'luk bir fon oluşturulmuştur (Elmas, 2004:127).

Yukarıda ifade edilen hedeflere göre Yapısal Fonlardan yararlanabilmek için üye ülkelerin bölgesel ve sektörel gelişme planlarını hazırlamaları gerekmektedir. Avrupa Komisyonu hazırlanan bu planları değerlendirerek belli bir zaman dilimini kapsayacak şekilde söz konusu planların desteklenmesine onay vermektedir. Bu üç hedef program haricinde Yapısal Fonların yaklaşık %5,35'lik bölümünün tahsis edildiği *Interreg*, *Urban*, *Leader+* ve *Equal* adı altında "Topluluk Girişimleri Programları"¹ ile %0,65'lik bölümünün tahsis edildiği "İnovatif Tedbirler ve Teknik Yardım"² programı da bulunmaktadır (Can, 2004:88). Bu programlar da dahil edildiğinde 2007-2013 dönemi için belirlenen hedefler³ çerçevesinde toplam 347,410 milyar Euro'luk bütçe bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması için geri kalmış bölgelerin kullanıma açılmıştır (EC, 2008a:26). Ülke genelinde GSYİH ortalamaları, AB ortalamasının %75'inin altında bulunan Türkiye, AB'ye tam üye olması halinde söz konusu fonlardan faydalanabilecektir. Hâlihazırda ise AB'ye aday ülke statüsü ile IPA kapsamındaki yardımlardan faydalanmaya devam etmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin AB bölgesel politikalarına uyum çabaları ve bu kapsamda gerçekleştirmiş olduğu kurumsal düzenlemeler ile günümüze kadar söz konusu süreçte geliştirilen bölgesel kalkınma programlarının değerlendirilmesi önemli görülmektedir.

1999 Helsinki zirvesi'nde Türkiye'nin AB üyeliğine aday bir ülke olduğu kabul edildikten sonra, Mart 2001'de AB Komisyonu tarafından ilk KOB hazırlanmıştır. Daha sonra 2003 yılında revize edilen belge, 2005, 2006 ve 2007 yıllarında İlerleme Raporları sonuçlarına dayanarak, ihtiyaç üzerine yeni öncelikleri ortaya koymak üzere

¹ Topluluk çapındaki sorunlara ortak çözümler bulmayı hedefleyen bu programlardan *Interreg* sınır bölgelerine, *Leader+* kırsal alanlara, *Equal* istihdamda ayrımcılıkla mücadele ve *Urban* ise kentsel alanlara yönelik programlarda kullanılmaktadır (Bilgili, 2006:66).

² Hedef 1,2,3 kapsamındaki yardımların kalitesini yükseltmek amacıyla oluşturulan yenilikçi yöntem ve uygulamalar ile Yapısal Fonlara ilişkin Tüzük uygulamasıyla ilgili hazırlık, izleme, değerlendirme ve denetleme önlemlerine mali destek sağlamayı amaçlar (Bilgili, 2006:95)

³ Avrupa Konseyi'nin 2007-2013 dönemini kapsayan Üçüncü Uyum Raporu'nda bölgesel politikaların öncelikli hedefleri "Yakınsama (Convergence)", "Bölgesel Rekabetedebilirlik ve İstihdam (Regional Competitiveness and Employment)" ve "Avrupa Bölgesel İşbirliği (European Territorial Cooperation)" olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır. *Yakınsama* hedefi önceki uygulamalarda Hedef 1 kapsamında değerlendirilen bölgeleri kapsamakta ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması amacıyla ayrılan 347,410 Milyar Euro'luk bütçeden 282,9 Milyar Euro (%81,6) pay almaktadır. Söz konusu fondan yararlanma kistası yine "kişi başı GSYİH'nın AB ortalamasının %75'inin altında olması" durumudur. *Bölgesel Rekabetedebilirlik ve İstihdam* hedefi, yakınsama başlığı dışında kalan bölgelerde ekonomik gelişmenin ve değişimin sağlanmasını hedeflemekte ve bütçeden 55 Milyar Euro (%15,9), *Avrupa Bölgesel İşbirliği* hedefi ise, Birlik içerisinde uyumlu ve dengeli bir kalkınmayı hedeflemekte ve Bütçe'den 8,7 Milyar Euro (%2,5) pay almaktadır (EC, 2008a).

gözden geçirilmiş ve güncelleştirilmiş şekliyle tekrar yayınlanmıştır. Söz konusu belgelerde AB'nin Türkiye'den beklentileri kısa ve orta vadeli programlar halinde belirtilmekte, üyeliğe hazırlanmak için KOB'da belirtilen öncelikler dikkate alınarak takvim ve spesifik önlemleri içeren bir "Ulusal Planın (UP)" hazırlanması istenmektedir (EC, 2008b:4-5). Bu kapsamda Türkiye'nin kısa ve orta vadede gerçekleştirilmesini taahhüt ettiği "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"nın ilki Mart 2001'de ikincisi ise Temmuz 2003'te kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Özaslan ve Akpınar, 2005:246). Avrupa Komisyonu ayrıca UP'nin bir eki niteliğinde ve Türkiye'nin AB'ye Ekonomik ve Sosyal Uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların çerçevesini oluşturmak üzere 2004-2006 dönemini kapsayan bir ÖUKP hazırlamasını da talep etmiş, bu kapsamda ÖUKP (2004-2006) hazırlanarak uygulamaya konulmuştur (DPT, 2003a). Bu planlar haricinde ilki 2001'de olmak üzere her yıl düzenli olarak "Katılım Öncesi Ekonomik Program"¹ hazırlanmakta ve bu kapsamda AB üyelik sürecine uyum sağlanması hedeflenmektedir. Belirtilen dokümanlarda diğer uyum konularının yanında Bölgesel Politikaların uyumlaştırılması ve etkinleştirilmesi konusu üzerinde de durulmakta ve bu kapsamda bazı yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Burada ifade edilen tüm dokümanların içeriği önemli olmakla birlikte AB'ye üyelik sürecinin Türkiye Bölgesel Gelişme politikalarına yansımalarını izah etmek bağlamında sadece konumuz açısından önemli görülen bazı hususlar üzerinde durulacaktır.

AB Komisyonu 2003 yılında yayınladığı "Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi"nde "Bölgesel Politika ve Yatırım Araçlarının Koordinasyonu" başlığı altında bölgesel politika alanındaki önceliklerini kısa ve orta vadede olmak üzere iki grupta toplamıştır. Komisyon orta vadede bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere Düzey 2 seviyesinde bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasını istemekte, kısa vadede ise (İKV, 2003:16);

¹ Bu programların sonucusu 2008 yılında 2009-2011 dönemini kapsayacak şekilde "2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı" adı altında Yüksek Planlama Kurulunun 2009/7 Sayılı kararıyla kabul edilmiş ve Avrupa Komisyonu'na sunulmuştur (DPT, 2009:1).

- Hazırlanacak bir Ulusal Kalkınma Planı aracılığıyla bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasını amaçlayan bir ekonomik ve sosyal uyum için, ulusal politika ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planlarının oluşturulmasına başlanması,
- Bu başlık altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,
- Bu alanlarda kamu yatırımı için öncelik kriterlerini belirleyen çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması,
- Bölgesel kalkınmanın yönetimi için idari yapının güçlendirilmesini istemektedir.

2005, 2006 ve 2007 yıllarında güncellenen KOB'da ise bölgesel politikaların uyumlaştırılması kapsamında eksikliklerin tamamlanması amacıyla bölgesel politikayla ilgili çalışmalara devam edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Türkiye'de söz konusu sürece uyum sağlanması amacıyla 2002 yılında NUTS'a uyumlu bir sistem olan İBBS düzenlenmiş, 2006 yılında Düzey 2 bölgeleri esas alınarak Kalkınma Ajanslarının Kurulmasına dair yasa yürürlüğü konmuştur. Bölgesel kalkınmayı yürüten idari yapının güçlendirilmesi amacıyla İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunları yeniden düzenlenmiş, bölgesel düzeyde Kalkınma Ajanslarıyla birlikte "Hizmet Birlikleri" nin oluşturulması kararlaştırılmıştır (İKV, 2009b). Bu gelişmelere ilave olarak AB-Türkiye Mali İşbirliği kapsamında ÖUKP'de belirlenen 12 adet bölgesel kalkınma ve sınır ötesi işbirliği programına AB'den tamamı hibe olmak üzere belirli miktarda mali yardım yapılmıştır¹. 2007-2013 döneminde ise yeni düzenleme çerçevesinde Türkiye IPA fonlarından yararlanmaya devam edecektir. Bu çerçevede Türkiye'nin nüfusu dikkate alındığında aday ülkelerin üçte ikisi oranında yıllık yaklaşık 740 Milyon Euro alacağı belirtilmektedir. Yine yapılan bir hesaplama göre 2014 yılında tam üyelik halinde ise Türkiye'nin AB fonlarını kullanma kapasitesinin GSYİH'sının %0,69 olacağı

¹ Bu çerçevede Doğu Anadolu Kalkınma Programı 45 Milyon Avro, TR82, TR83 ve TRA1 Bölgeleri Kalkınma Programı 52,33 Milyon Avro, TRA2, TR72, TR52 ve TR1 Bölgeleri Kalkınma Programı 90,67 Milyon Avro, TR90 Bölgesi Kalkınma Programı 24 Milyon Avro, GAP Bölgesi Kalkınma Programı 47 Milyon Avro, Türkiye-Bulgaristan Sınırötesi İşbirliği Programı 19,5 Milyon Avro ve Yunanistan-Türkiye Sınırötesi İşbirliği Programı kapsamında 1,452 Milyon Avro yardım almıştır (Ardıç, 2007; Reeves, 2006).

varsayımı altında, AB'nin aktarabileceği kaynaktan Türkiye'nin AB'ye yapacağı katkı çıkarıldığında net olarak 5,9 Milyar Euro alabileceği hesaplanmaktadır. AB fonlarını kullanma kapasitesi %1 seviyesinde olması durumunda net kaynak aktarımı 2014 yılında 7,9 Milyar Euro, 2020 yılında ise 10 Milyar Euro'ya çıkabileceği tahmin edilmektedir (Bilgili, 2006:74). Söz konusu rakamlar Türkiye için oldukça önemli bir kaynak niteliğinde olduğundan, AB'ye üyelik sürecinde kat edilen mesafe göz önüne alındığında Türkiye'nin daha çok çaba göstermesi gerektiği söylenebilir.

Sonuçta AB ile bütünleşme sürecinde gösterilen çabalara rağmen halen Türkiye'yi önemli zorlukların beklediğini söylemek mümkündür. Özellikle AB bölgesel politikalarına uyum çalışmalarının devam ettirilmesi, ülke ekonomisinin rekabet gücünün artırılması, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması gerekliliği bu zorlukların başında yer almaktadır. Bu zorlukların aşılması aşamasında IPA fonları yetersiz kalacağından ülkenin kendi kaynaklarını da kullanarak özellikle geri kalmış bölgelerde seçilen il merkezlerinin bölgesel ekonominin itici gücü olabilecek ekonomik büyüme ve istihdam merkezlerine dönüştürülmesi ve böylece bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının nispeten de olsa giderilmesi süreç açısından önemli görülmektedir (Reeves, 2006:38).

2.3 Türkiye'de Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıklarını Gidermeye Yönelik Politikaların Temel Araçları

Bölgesel kalkınma, hedeflenen bölgelerde ve sektörlerde yatırım düzeyinin yükseltilmesini, böylece söz konusu bölgelerde ekonomik kalkınmanın sağlanmasını öngörmekte, bunu gerçekleştirmek için de yatırım kararlarını etkileyecek çeşitli araçların kullanılması gerekmektedir (Arslan, 2005:291). Türkiye'de de kalkınma planları ve bu kapsamdaki politika uygulamaları göz önüne alındığında bölgesel kalkınmanın sağlanması amacıyla çok sayıda aracın kullanıldığı gözlenmektedir¹.

¹ Bu araçlar toplu bir şekilde "Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişimde Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu" nda şu şekilde belirtilmektedirler (DPT, 2006e): *a) Kurumsal Nitelikli Bölgesel Gelişme Araçları* (Kalkınma Ajansları, Yatırım Destek Ofisi, Bölgesel Kalkınma Planları, Bölgesel Operasyonel Programlar ve Bölgesel GZFT Analizi), *b) Ekonomik Nitelikli Bölgesel Gelişme Araçları* (Organize Sanayi Bölgeleri/Sanayi Parkları, Bölgesel Yardım Uygulamaları, Girişim Sermayesi, Bütünleştirilmiş Bölgesel Kalkınma Araçları), *c) Kültürel Nitelikli Bölgesel Gelişme Araçları* (Konferans/Sergi/Fuar Merkezleri, Rekreasyon/Eğlence Parkları, Alternatif Turizm, Bölgesel Doğa Parkları, Kültür Merkezleri), *d) Sosyal Nitelikli Bölgesel Gelişme Araçları* (Bölgesel İnovasyon Sistemi, Bölgesel İnovasyon Stratejisi, İş/İnovasyon/Teknoloji Merkezleri, Yenilikçilik Aktarım Merkezi, İş/İşletme Kümeleri/Kümelenmeleri, Kamu-Özel Sektör Ortaklığı, Aracı Kurumlar, Ticari Birlikler, Bölge İçi Sektörel Sanayi Ağları, Teknoparklar/Teknokentler, İş/İşletme Kuluçkaları, İş

Ancak görece olarak geri kalmış bölgelerin gelişmişlik düzeylerinin yükseltilmesi suretiyle bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini hedefleyen temel araçları Türkiye açısından “*Bölge Planlama Aracı*”, “*Kalkınmada Öncelikli Yöre Uygulamaları*”, “*Kamu Yatırımları Aracı*” ve “*Yönetimsel Örgütün Etkinleştirilmesi*” şeklinde dört temel araç halinde incelemek mümkündür. Söz konusu araçlara çalışmamızın bundan önceki kısımlarında da değinilmiş olmasına rağmen, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik politika uygulamalarında sahip oldukları öneme binaen burada daha ayrıntılı bir şekilde incelenmesi uygun görülmektedir.

2.3.1 Bölge Planlama Aracı

Türkiye’de planlı döneme geçişle birlikte bölge planlarının yapılması ve uygulanması düşüncesi de gündeme gelmiş, Birinci BYKP ile birlikte bölge planlama aracı bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla yönelik olarak büyük ümitlerin bağlanmış olduğu önemli bir araç olmuştur. Bu dönemde benimsenen bölge planlama yaklaşımının hangi hedefleri içermesi gerektiği, hangi bölgelerin öncelikle planlanacağı, bölge planlarının hangi örgütler aracılığı ile yürütüleceği ve hangi araçların kullanılacağı konusunda arayışlar ve tartışmalar yoğunlaşmıştır. Bu gelişmeler neticesinde bölge planlama politikalarına ve hedeflerine uygun olarak, problem veya potansiyel olarak görülen bazı pilot bölgelere yönelik projeler hazırlanmıştır. Bu doğrultuda; potansiyel gelişme bölgelerine yönelik olarak “Antalya Bölgesi Projesi” ve “Çukurova Bölgesi Projesi”, büyük şehir bölgelerinin sorunlarının çözümü için “Doğu Marmara Bölgesi Projesi”, büyük bir yatırımın getireceklerinin değerlendirilmesi amacıyla “Zonguldak Bölgesi Projesi”, ve az gelişmişlik problemini çözmek amacıyla “Keban Bölgesi Projesi” hazırlanmış, ancak hazırlanan bu projeler uygulama alanı bulamamıştır (Kılıç, 2004:67-68). Söz konusu projelerin uygulama alanı bulamamasının nedenleri olarak, bölgesel planların ulusal planın bütünlüğünü bozacağı yönündeki görüşlerin hakim olması, planların uygulanması yönünde var olan bürokratik engellerin aşılabilmesi, planların yeterli siyasi desteği bulamaması, bölge planlama fikrinin bölgesel ayrılıkları özendirilebileceği yönündeki kaygıların varlığı

Döngüleri, İş Tohumlama/Çekirdek Sermaye Merkezleri, İş/İşletme Melekleri, Girişimciliğin Geliştirilmesi Programları).

(Tekeli, 2008:258-261) ve planların hem hazırlanma hem de uygulanma aşamalarında görev alacak özel bir örgütlenme yapısının oluşturulmaması (Kılıç, 2004:68) gibi etkenlerin ön plana çıkmış olduğu görülmektedir. Özetlenen bu nedenlerden dolayı 1970’li yıllarda bölge planlama fikri önemini nispeten kaybetmiş, kalkınmanın mekânsal problemlerine çözüm bulmak amacıyla bunun yerine sektörel planlama ve il planlaması önerilmiştir. 1980’lerden sonra ise bölge planlama fikri tekrar gündeme gelmiş, ancak 1980’lerin sonuna kadar bölge planlama anlayışı yine kendini geliştirecek bir alan bulamamış ve bu dönemde bölge planları gözde bir araç olamamıştır. 1980’lerin sonunda GAP Bölge Kalkınma İdaresi (GAP BKİ)’nin kurulması ve GAP’ın uygulamaya geçirilmesiyle birlikte Türkiye’de ilk kez ciddi anlamda bir bölge planlama deneyiminin yaşandığı söylenebilir. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki; GAP gerçeğinin arka planında, hiç kuşkusuz o dönemde Türkiye’nin büyük umutlar bağladığı ve önemli yatırımlar gerçekleştirdiği projenin salt bir mühendislik projesi olarak sürdürülemeyeceğinin anlaşılması ve uygulandığı bölgede toplumsal gerilimlerin artış göstermesi karşısında çözüm önerilerinden biri olarak bu projeye ümit bağlanmasının etkili olduğu görülmektedir(Tekeli, 2008:258-261).

Yedinci BYKP (1996-2000) ile birlikte giderek artış gösteren bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorununa daha özel bir önemin verildiği ve bunun da etkisiyle günümüze kadar geçen süreçte bölgesel planlama yönünde çabaların arttırılmış olduğu gözden kaçmamaktadır. Bu kapsamda GAP dışında, “Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK)”, “Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP)”, “Doğu Anadolu Projesi (DAP)” ve “Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)” uygulanmasına geçilmiş önemli bölgesel planlama çalışmalarıdır. Söz konusu planları daha öncekilerden ayıran en önemli özellik ise DPT’nin bu dönemde bölge planları hazırlamakta tek yetkili kuruluş olarak tespit edilmiş olmasıdır. Bu durum, her ne kadar pratikte görev kargaşasını çözecek bir gelişme olarak görünse de, hem ulusal hem de bölgesel kalkınma planlarının hazırlanmasında tek bir yetkili kuruluşun görevlendirilmiş olmasının, her iki planda da etkinliği azaltacak bazı sonuçları doğurabileceği söylenebilir. Bu hususta ortaya çıkması muhtemel ikinci sorun ise daha önceki planlama anlayışında olduğu gibi bölgesel planların parça parça, yani sadece geri kalmış bölgeleri kapsayacak şekilde hazırlanmış olmasının doğuracağı

olumsuzluklardır. Bir başka deyişle bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorununun sadece geri kalmış bölgelerin kalkınma sorunu şeklinde algılanması ve bütün ülkeye yaygınlaştırılmış bir bölge planlama sisteminin kurulmamış olması planların başarı şansını azaltma riski taşımaktadır. Belirtilen bu sorunların yanında olumlu olarak değerlendirilebilecek bir husus ise bölge planlamasının sadece ekonomik içerikli değil aynı zamanda sosyal boyutları da içeren bir niteliğe kavuşturulmuş olması durumudur (Kılıç, 2004:69-70).

Türkiye'nin bölge planlaması açısından geçirmiş olduğu süreç bu şekilde ifade edildikten sonra, hayata geçirilen önemli bölgesel kalkınma projelerinin genel kapsamalarını aşağıda ki gibi özetlenmek mümkündür.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Siirt, Şanlıurfa, Mardin ve Şırnak illerinde uygulanmakta olan GAP, Türkiye'nin şu ana kadar gerçekleştirmiş olduğu en büyük ve en kapsamlı bölgesel kalkınma projesidir. Arazi ve nüfus büyüklüğü olarak Türkiye'nin yaklaşık yüzde 10'unu kapsamına alan GAP, Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde yapımı öngörülen barajlar, hidroelektrik santraller ve sulama tesislerinin yanı sıra kentsel, kırsal ve tarımsal altyapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık, konut gibi birçok alanda yatırımları hedefleyen, sadece Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ni değil, tüm Türkiye'yi etkileyebilecek değişimleri beraberinde getirecek çok yönlü bir entegre kalkınma projesi olarak hayatta geçirilmiştir (GAP-BKİ, 1993:2). 1989 yılında bölgenin kalkınma stratejisini belirleyen "GAP Master Planı" oluşturulmuş, bu plan çerçevesinde bölgenin kalkınma sorunları "acil kalkınma problemleri" ve "temel kalkınma problemleri" olmak üzere iki kısımda ele alınmıştır. Acil kalkınma problemleri bölgenin sahip olduğu "düşük gelir düzeyi" ve "göç olgusu" olarak belirlenirken, temel kalkınma problemleri "elverişsiz arazi durumu ve iklim şartları", "arazi mülkiyetinde ve dağılımında ki çarpıklıklar", "eğitim ve sağlık hizmetlerinin yetersizliği" ve "kaynak kullanımında etkili bir planlama ve yönetimin bulunmaması" olarak belirtilmiştir (DPT, 1989b:2.4). Bölgenin kalkınmasının ise ancak uzun vadede, burada sayılan temel problemlerin çözülmesiyle mümkün olabileceği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, bölge kalkınmasının temel stratejisi, bu temel problemler göz önüne alınarak, "su ve arazi kaynaklarını gerek sulama, gerekse kentsel ve endüstriyel

kullanım amaçları için geliştirmek ve yönetmek”, “daha iyi tarımsal işletme yönetimi, tarımsal pratikler ve bitki desenleri uygulayarak arazi kullanımını geliştirmek”, “tarımla ilişkili ve yerel kaynaklara dayalı üretime özel ağırlık vererek imalat sanayilerini teşvik etmek”, “yöre halkının ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak, nitelikli personeli bölgeye cezbetmek ve bölgede kalmasını temin etmek için sosyal hizmetleri ve kentsel altyapıyı iyileştirmek” (DPT, 1989b:2.6) şeklinde belirlenmiştir.

GAP uygulandığı dönem içerisinde, içerik olarak zaman zaman revize edilmiştir. 1995 yılında UNDP ve GAP İdaresinin yapmış olduğu ortak çalışma sonucunda, GAP’ın “Sürdürülebilir İnsani Kalkınma Programı” oluşturulmuş, bu program çerçevesinde bölgede insan kaynaklarının geliştirilmesi, ekonomik gelişmenin çevrede yaratacağı tahribatın engellenmesi ve hem özel sektörün hem de halkın projeye aktif katılımının sağlanması amaçlarıyla projeye *sürdürülebilirlik* ilkesi ilave edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda, bölgede özel sektörün gelişmesi ve kalkınmaya katılımın sağlanması amacıyla “GAP-Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GAP-GİDEM)” Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin ve şanlıurfa illerinde hizmet vermeye başlamış, GAP İdaresince kurulan “ok Amaçlı Toplum Merkezleri (ATOM)” ise bölgedeki halkın projeye katılımının sağlanması ve kadınların eğitimi amacına yönelik olarak faaliyete başlamıştır (Dinler, 2005:220-221).

GAP’ın revize edildiği bir diğer alışma “GAP-2010 Entegre Planı” dır. Söz konusu Plan, Bakanlar Kurulu’nun Haziran 1998’de GAP’ı yeniden değerlendirerek varmış olduğu bir takım yeni hedefler çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu çalışmaya göre, Proje’nin GAP Master Planı’nda belirlenen hedefler çerçevesinde 2005 yılında tamamlanmasının mümkün gözükmediği ifade edildikten sonra 2010 yılında tamamlanabileceği belirtilmektedir. Plan’ın etkin şekilde yürütülmesi ise katılımcılık, sürdürülebilirlik, dışsal ekonomilerden yararlanma, toplumsal kalkınma, çevresel duyarlılık, pazar kurallarının etkin kılınması, gelişmişlik farkının azaltılması, kültürel varlıkların korunması ilkelerine dayandırılmıştır (Ege ve diğer., 2002:353-354).

Dünyada sayılı bölgesel kalkınma projeleri arasında yer alan GAP, çok kapsamlı olduğu ölçüde aynı zamanda çok maliyetli bir projedir. GAP Master Planı’nın belirlediği hedefler çerçevesinde 2008 fiyatlarıyla yapılması planlanan yatırım tutarı 41,2 Milyar YTL iken, 2007 sonuna kadar 25,6 Milyar YTL harcama yapılmış,

dolayısıyla nakdi gerçekleşme %62,2 düzeyine ulaşmıştır (GAP-BKİ, 2008:8). Proje bazında ise enerji sektöründeki projelerden Iısu Barajı dışındakilerin tamamlandığı (Özaslan ve Akpınar, 2005:239), ancak sulama yatırımlarının sadece %15'inin gerçekleştirilebildiği gözlenmektedir. Mayıs 2008'de yayınlanan GAP Eylem Planı (2008-2012)'de proje tekrar revize edilmiş, söz konusu projenin 2012 yılında tamamlanması hedefi ortaya konulmuş ve bu çerçevede gerçekleştirilecek yatırımlar için belli bir çerçeve çizilmiştir. Dört ana bölümden¹ oluşan Eylem Planı'na göre halen 26,7 Milyar YTL toplam finansman ihtiyacı bulunduğu tespiti yapılarak, 2008-2012 yılları arasında merkezi bütçeden 14,5 Milyar YTL kaynak ayrılması planlanırken, halihazırda olağan 7,2 Milyar YTL'lik kaynak yanında projenin tamamlanması için 19,4 Milyar YTL'lik ek kaynağa ihtiyaç duyulacağı hesaplanmıştır. Söz konusu finansman ihtiyacı için merkezi bütçe dışı kaynaklarından karşılanacak kaynak ise 4,8 Milyar YTL olarak belirlenmiştir (GAP-BKİ, 2008). Dolayısıyla projenin tamamlanabilmesine yönelik finansman sıkıntısının halen devam ettiği ve ileriki yıllarda tekrar revize edilebileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK)

Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçültülmesi ile Karabük ve Ereğli Demir Çelik İşletmelerinin özelleştirilmesi sonucunda meydana gelecek ekonomik ve sosyal olumsuzlukların telafi edilmesi amacıyla bir bölgesel kalkınma projesi hazırlanması ihtiyacı doğmuş, bunun akabinde Dünya Bankası'nın sağlamış olduğu 1 milyon \$'lık kredi ile 1995 yılında başlatılan çalışmalar 1997 yılında sonuçlandırılarak, 10 yıllık süreyi kapsayacak şekilde Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi uygulamaya konulmuştur (Can, 2004:131). Proje kapsamında hazırlanan Planda, bölgenin mevcut ekonomik, sosyal ve mekânsal durumu ayrıntılı bir şekilde incelenerek Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısı içerisindeki konumu ortaya konulmuş ve Plana esas teşkil edecek ekonomik sektörlere göre amaçlar ve stratejiler belirlenerek

¹ GAP Eylem Planı, "ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi (cazibe merkezleri, teşvik politikaları, KOBİ destekleri ve kümelenme, teknoparklar, kültür, turizm, doğal kaynaklar, yenilenebilir enerji, tarım)", "sosyal gelişmenin sağlanması (eğitim, istihdam, sağlık, sosyal hizmetler ve yardımlar, kültür, spor)", ve "altyapı (yerel idareler ve bölgesel kuruluşlara yapılacak harcamalar)", bölümlerinden oluşmaktadır. Plan'da bu başlıklar altında gerçekleştirilecek faaliyetler ve yatırımlar ayrıntılı olarak ifade edilmektedir (GAP-BKİ, 2008:12-13).

bölge için çeşitli kalkınma senaryoları¹ tanımlanmıştır (Arslan, 2005:291). Bu senaryolar arasından seçilen “%5,5’lik ılımlı büyüme senaryosu” kapsamında 10 yılın sonunda 644,8 milyon \$’lık kamu ve 714,95 milyon \$’lık özel sektör yatırımı gerçekleştirilmesi ile toplamda 113.611 kişiye ek istihdam sağlanması öngörülmüştür (DPT, 2000a:33).

Yeşilirmak-Havza Gelişim Projesi (YHGP)

Türkiye’de havza esaslı ilk bölgesel kalkınma projesi olması hesabıyla diğer projelerden ayrılan YHGP, 1997 yılında Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat illerinin oluşturduğu bölgeyi kapsayacak şekilde hazırlanmış ve projeyi yürütmek üzere, “Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği” kurulmuştur (Lekesiz ve diğ., 2007:189). Türkiye’nin kalkınmışlık çizgisinin altında kalan söz konusu bölgenin kalkındırılarak ülkenin genel kalkınmışlık çizgisine ulaştırılmasını hedefleyen Proje, NUTS-II Bölge Sınıflandırması ile örtüştürülmek amacıyla 2004 yılında bir Tüzük’le değişikliğe uğramış ve Yozgat ili proje kapsamından çıkarılmıştır² (Poroy, 2004:9-10). Projenin temel amacı “ekolojik dengeyi bozmadan, en uygun arazi kullanım planlamasının yapılması, kaynakların sürdürülebilir bir biçimde yönetilmesi, TR83’ün diğer bölgelerle olan sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarının azaltılması ve mevcut verimlilik düzeyini geliştirerek bölgenin refah düzeyinin ve ülke ekonomisine olan katkısının artırılması” (DPT, 2006g:1-2) şeklinde ifade edilmiştir.

Doğu Anadolu Projesi (DAP)

Gelişmişlik düzeyi açısından Türkiye’nin en az gelişmiş bölgesi olan Doğu Anadolu Bölgesi’nin kalkınma potansiyellerini harekete geçirerek diğer bölgelerle arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltmayı amaçlayan DAP Ana Planı, DPT koordinasyonluğunda ve bölgede kurulu bulunan Atatürk, Fırat, İnönü, Kafkas ve Yüzüncü Yıl Üniversitelerinin oluşturduğu Ortak Girişimce 2000 yılında tamamlanarak 2001-2020 dönemini kapsayacak şekilde uygulamaya konulmuştur. Plan, Doğu Anadolu Bölgesinde bulunan Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli ve Van illerini yanı

¹ Hazırlanan Planda gerçekleştirilen Input-Output analizi sonucunda, “mevcut durumun devamı”, “yıllık %5’lik büyüme öngören ılımlı” ve “%6,6’lık büyüme öngören iyimser” alternatif senaryoları geliştirilmiştir (DPT, 2000a:33).

² İBBS Düzey 2 kapsamında Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illeri TR83’ü oluştururken, Kayseri, Sivas ve Yozgat illeri TR72’yi oluşturmaktadır.

sıra bölge ile homojenlik gösteren Gümüşhane ve Bayburt illerini de kapsayacak şekilde hazırlanmıştır (Özaslan ve Akpınar, 2005:240). Bölgenin kalkınmasını ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla bir bütün içinde ele alan Planda, toprak ve su kaynaklarının korunması, erozyonun önlenmesi, mera ıslahı gibi konuların öncelikle ele alınması gerektiğine vurgu yapılarak, ekonomik yapının geliştirilmesine yönelik yatırımların tek başına yaşam kalitesinin yükseltilmesini ve refahın yaygınlaştırılmasını sağlayamadığına dikkat çekilmekte, sosyal amaçlı strateji ve programlara da ağırlık verileceği ifade edilmektedir. Planda ayrıca kalkınmanın sağlanması amacıyla kamu kesiminin katkısının yanı sıra, toplumun tüm kesimlerinin bilgi, deneyim, işgücü ile yönetsel ve mali kaynaklarını seferber etmesi gerekliliği de vurgulanmakta ve bu kapsamda bölgenin ekonomik ve ticari yaşamının yönlendirilmesinden sorumlu bir kurum olarak Ekonomik Kalkınma Ajansı kurulması önerilmektedir. Üç temel strateji üzerinden yürütülecek Planın ilk stratejisi “özellikle gelişme sürecinin ilk aşamalarında kaynakların öncelikle Bölge’nin görece üstünlüğe sahip faaliyet alanlarına ve mekanlara yönlendirilmesi” şeklinde belirlenirken, ikinci strateji “Bölge’deki mevcut üretim ve hizmet kapasitelerinin daha etkin kullanımını sağlayacak düzenlemelere öncelik verilmesi” olarak belirlenmiş, son strateji olarakta “özel sektörün, Bölge insanı ile Bölge içi ve dışındaki sivil toplum kuruluşlarının Bölge’deki teknik, ekonomik, sosyal yapıların ve hizmetlerin sağlanmasına, işletilmesine ve geliştirilmesine çeşitli modellerle katılımlarının sağlanması” benimsenmiştir (DPT, 2000c:1-3). Planın gerçekleşmesi için, eğitim, sağlık, kadın ve aile, tarım, sanayi, haberleşme, ticaret, inşaat, turizm ve kültür, kentsel gelişme, kırsal kalkınma ve çevre konularında çok sayıda proje önerisi sunulmuş ve bu projelerin hangi dönemlerde ve hangi illerde yürütüleceği de belirtilmiştir (Varol ve Ecerel, 2008:6).

Planın nicel hedeflerine göz atıldığında üç farklı senaryonun geliştirilmiş olduğu görülmektedir. Bu senaryolardan A1 senaryosuna göre Bölge’nin 2001-2005 döneminde yılda ortalama %5,3, 2006-2010 döneminde %6,6 ve 2011-2020 döneminde de %6,9 büyümesi öngörülmekte, kişi başına gelirin 2005’te ülke ortalamasının %46’sına, 2010’da %49,3’üne ve 2020’de %57,7’sine ulaşacağı düşünülmektedir. Benzer şekilde A2 senaryosunda, Bölge’nin 2001-2005 döneminde

yılda ortalama %6,3, 2006-2010 döneminde %7,9 ve 2011-2020 döneminde de %8 büyümesi öngörülmekte, kişi başına gelirin 2005'te ülke ortalamasının %48,2'sine, 2010'da %55,3'üne ve 2020'de %72,8'sine ulaşılacağı ifade edilmektedir. Son senaryo olan A3 senaryosu ise, Bölge'nin 2001-2005 döneminde yılda ortalama %5,1, 2006-2010 döneminde %8,7 ve 2011-2020 döneminde de %8,9 büyümesi öngörülmekte, kişi başına gelirin 2005'te ülke ortalamasının %50,1'ine, 2010'da %59,8'ine ve 2020'de %86,2'sine ulaşılacağı düşünülmektedir. Bu senaryoların gerçekleşmesi için planlanan toplam yatırımlar, A1 senaryosu için 80,3 Milyar \$, A2 senaryosu için 94,1 Milyar \$ ve A3 senaryosu için 106,9 Milyar \$ olarak hesaplanmış, A1 senaryosunda toplam yatırımların %19,75'i, A2 senaryosunda %19,54'ü ve A3 senaryosunda %19,41'i kamu yatırımı olarak düşünülmüştür. Bu kapsamda 2000 yılı kamu yatırımları temel alınarak yapılan hesaplama göre, 2001-2005 dönemi için öngörülen programın gerçekleşmesi için 2000 yılı değerlerinin 1,3 katı yatırım yapılması gerektiği, bu yatırımların 2006-2010 döneminde 1,8 katına ve 2011-2020 döneminde ise 2,1 katına çıkarılması gerektiği belirtilmiştir. Yatırımların büyük bir bölümünün ise (yaklaşık %80) özel sektör tarafından gerçekleştirileceği öngörülmüştür. Planda yer alan yatırımların finansmanı için ayrıca Türkiye'nin AB'ye üyeliğinin gerçekleşmesi neticesinde Birliğin Bölgesel Kalkınma ve altyapıya yönelik fonlarından yararlanılmasına da (DPT, 2000c:37-50) umut bağlandığı görülmektedir.

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)

Karadeniz Bölgesi, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından Türkiye ortalamasının altında yer alan bir bölgedir. Söz konusu bölgenin diğer bölgelerle var olan gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve soğuk savaş sonrası ortaya çıkan bazı avantajların¹ değerlendirilerek aynı zamanda ülke ekonomisine katkı sunulması amacıyla Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illerini kapsayacak şekilde bir bölgesel gelişme Planı hazırlama fikri ortaya çıkmış, bunun akabinde Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) ve DPT tarafından ortak

¹ Karadeniz Bölgesi geçmişte Doğu ve Batı arasındaki ticaretin gerçekleştiği İpek Yolu üzerinde bulunmakta idi. Ticaret yollarının değişmesi neticesinde Bölge önemini yitirmiş ancak soğuk savaş döneminin sona ermesi ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte bağımsızlıklarına kavuşan yeni cumhuriyetlerin doğuşu ve bunlarla Karadeniz Ekonomik İşbirliği kapsamında ticaret olanaklarının artış göstermesi, uluslararası ticarete deniz ve kara taşımacılığı maliyetlerinin düşmesi ve Tuna Nehri yolu ile Avrupa ve Asya ülkelerinin daha kısa yoldan ticaretlerinin geliştirilmesi imkânı, Karadeniz'i ve Karadeniz Bölgesi'ni önemli bir konuma getirmiştir (Sarıca, 2000:185).

çalışmayla hazırlanan Plan 2000 yılında tamamlanarak uygulanmaya konulmuştur. Plan hazırlanırken, bölgenin Türkiye'nin diğer bölgeleri ile arasındaki gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla kısa ve uzun dönemde gelişmeyi sağlayacak bütünlük bir gelişme planının ortaya konması, Plan çerçevesinde, öncelikli sektörlerin ve olası yatırım projelerinin belirlenmesi, personel planlama yeteneğinin geliştirilmesi gibi amaçlar dikkate alınmıştır (DPT ve JICA, 2000:1-2). Bu çerçevede hazırlanan Ana Plan'da "ortaya çıkan yeni fırsatları da değerlendirerek, yeni istihdam olanakları yaratmak, gelir düzeyini yükseltmek ve bölgede sermaye birikimini artırmak için bölgenin ekonomik yapısını güçlendirmek", "bölgeden dışarıya göçü ve bölge içi farklılıkları azaltarak sosyal entegrasyonu ve dayanışmayı teşvik etmek" ve "sosyal ve ekonomik çeşitliliği de sağlamaya yönelik olarak, bölgenin çevre ve kaynak kapasitesini yeniden canlandırmak ve sürdürülebilir bir hale getirmek" (DPT ve JICA, 2000:3-4) şeklinde üç temel hedef belirlenmiştir.

DOKAP uygulama açısından üç aşamalı olarak düşünülmüştür. Birinci aşama (2001-2005) ekonomide yeniden yapılanma için hazırlık dönemini, ikinci aşama (2006-2010) ekonomide yeniden yapılanma dönemini, üçüncü aşama (2011-2020) ise, sürdürülebilir ekonomik büyüme dönemini kapsamaktadır (Mengi ve Algan, 2003:276). Bu çerçevede bölgede 2000 yılında ülke ortalamasının % 66'sına denk düşen kişi başı GSYİH'nın, planın uygulamasından sonra (2020 yılında) ülke ortalamasının %79'una yükseltilmesi hedeflenmektedir (Dinler, 2005:209). Bu hedefe ulaşmak için 20 yıllık plan döneminde gerçekleşecek toplam yatırımın 46,5 milyar \$ civarında olması ve bunun 15,8 milyar \$'lık bölümünün de kamu finansmanı şeklinde gerçekleştirilmesi öngörülmektedir (Varol ve Eceral, 2008:7).

Yukarıda ifade edilen bölgesel kalkınma projelerinden GAP dışında kalanlar sadece sektörel tahsisler kapsamında sınırlı finansman olanağı bulmuşlardır (DPT, 2006d:47). Bu durum hiç kuşkusuz projelerin istenilen düzeyde ve hızda gerçekleştirilememesi ve sonuç olarak belirlenen hedeflere ulaşamaması gibi sonuçlar doğurmaktadır. Bu olumsuzlukların ortadan kaldırılması amacıyla söz konusu projelerin bir an önce ihtiyaç duyulan finansman olanaklarına kavuşturulması gerekmektedir.

Türkiye'de bölge planlama kapsamında uygulanan araçlar sadece bölgesel kalkınma projeleri ile sınırlı değildir. Bunun yanında 1970'li yılların sonlarında DPT tarafından

başlatılan bazı “yerel kalkınma projeleri” ile Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla birlikte önem kazanan “il gelişme planları” bu kapsamda değerlendirilebilecek diğer iki temel araçtır. Ancak söz konusu iki araç faaliyet gösterdikleri alan itibariyle bölgesel kalkınma projeleriyle karşılaştırıldıklarında oldukça sınırlı bir alanı kapsadıkları söylenebilir. Nitekim geri kalmış yörelerde ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve gelirin artırılması yoluyla refahın yükseltilmesini amaçlayan yerel kalkınma projeleri daha çok tarım ve hayvancılık faaliyetlerini kapsarken il gelişme planları sadece bir ilin geliştirilmesine yönelik olarak uygulanmaktadır (Özaslan ve Akpınar, 2005:241). Bu kapsamda “Çorum-Çankırı Yerel Kalkınma Projesi (1976-1984)”, “Erzurum Yerel Kalkınma Projesi (1984-1989)”, “Yozgat Yerel Kalkınma Projesi (1991-2001)”, “Ordu-Giresun Yerel Kalkınma Projesi (1996-?)”, “Erzincan-Sivas Yerel Kalkınma Projesi(1992-1998)” ve “Bingöl-Muş Yerel Kalkınma Projesi (1990-2000)” günümüze kadar uygulama alanı bulmuş önemli yerel kalkınma projeleridir (Uzay, 2005:107; DPT, 2003a:160). Ancak söz konusu projeler kapsam açısından dar bir alanı içine aldığından burada ayrıntılı bir şekilde ele alınmamaktadır.

2.3.2 Kalkınmada Öncelikli Yöre Uygulamaları

Türkiye’de KÖY uygulamaları, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla ortaya çıkarılmış bir politika olup, görece olarak daha az gelişmişlik düzeyine sahip yörelerin (KÖY) çeşitli teşvik araçlarıyla kalkındırılması esasına dayanmaktadır¹. Bu kapsamda bazı illerin KÖY olarak ilan edilmesi uygulamasının temelleri 1963 yılında atılmış olmasına rağmen, 1968 yılı program kararnamesi içeriğinde 22 ilin² uygulamadan yararlanacak iller olarak belirlenmesi ve 1971 yılında DPT içinde KÖY Dairesi’nin kurulması gelişmeleri göz önüne alındığında, uygulamanın fiilen İkinci Plan döneminde başlatıldığı söylenebilir (Doğruel,

¹ Türkiye’de KÖY’lerin geliştirilmesi amacıyla uygulanan politikaları üç ana grupta toplamak mümkündür: Bunlardan *birincisi* kamu otoritesinin özellikle altyapının tamamlanmasına yönelik olarak doğrudan yatırım faaliyetleriyle, mali kaynakların gelişmiş bölgelerden nispi olarak az gelişmiş bölgelere aktarılması şeklindeki politikası; *İkincisi*, özel sektör yatırımlarının kalkınma planlarında belirlenen önceliklere uygun sektörlerle ve bölgelere yönlendirilmesi ve desteklenmesi amacıyla uygulanan teşvik ve hibe programları; *Üçüncüsü* ise, her yıl genel bütçeden nispeten geri kalmış bölgelerin harcamalarını finanse etmek için ayrılan ödenekler, bütçe dışında oluşturulan fonlar ve kamusal nitelikli ihtisas bankalarından elverişli koşullarda sağlanan kredi finansman olanaklarıdır (Şahinkaya, 2009:5).

² Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinin tamamı ile Artvin, Gümüşhane, Sivas ve Kahramanmaraş illeri olmak üzere toplam il sayısı 22’dir. Bu iller, yatırımları teşvik mevzuatı yönünden “kalkınmada öncelik verilecek iller” olarak belirlenmiştir (Özaslan ve Akpınar, 2005:236).

2006:174). Uygulamanın hayata geçirildiği bu dönemden günümüze kadar geçen süre içerisinde, hem KÖY kapsamında değerlendirilen iller hem de uygulamaya esas teşkil eden teşvik araçlarının kapsamı sık sık değişiklik göstermiştir.

Türkiye’de teşvik tedbirlerinin ayrıcalıklı uygulanacağı yörelerin tespit edilmesinde genellikle illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri göz önüne alınıyor olmasına rağmen, politik baskıların ve illerin sahip olduğu bazı özel durumların da etkili olduğu bilinen bir gerçektir¹. Bu çerçevede daha öncede ifade edildiği gibi KÖY kapsamına dahil edilen iller sürekli değişirken, KÖY içerisinde yer alan illerin kendi aralarında aynı gelişmişlik düzeylerine sahip olmamaları nedeniyle bazı dönemlerde KÖY’ün kapsamı da değişmiştir. Bu bağlamda bir tasnif yapmak gerekirse dört farklı dönemden bahsetmek mümkündür: *İlk dönem* 1968-1981 yıllarını kapsayan ve KÖY kapsamında değerlendirilen tüm illerin bir bütün olarak aynı kapsamda değerlendirildiği dönemdir. *İkincisi*, KÖY içinde nispeten daha az gelişmişlik düzeyine sahip illere daha fazla teşvik verilmesi amacıyla I. Derecede KÖY ve II. Derecede KÖY ayırımının yapılmış olduğu 1981-1996 dönemidir (Sarı ve Güven, 2007:79-80). *Üçüncü dönem*, 1996 yılında 1996/8629 Sayılı BKK ile II. Derecede KÖY’lerin kaldırılarak tüm illerin I. Derecede KÖY olarak kabul edildiği ve 2009 yılına kadar devam eden dönemdir. *Dördüncü* dönem ise 2009 yılında 2009/15199 Sayılı BKK ile Bölgelerin I., II., III. ve IV. Bölge² şeklinde gruplandırıldığı (HM, 2009c) ve günümüze kadar süren dönemi kapsamaktadır. Buradaki sınıflandırma esas alınarak KÖY kapsamında teşviklerden yararlandırılan illerin gelişimi Tablo 2’de görülmektedir.

Konunun girişinde de belirtildiği gibi KÖY uygulamaları kapsamında sık sık değişiklik gösteren sadece KÖY’lere dahil olan iller olmamış, aynı şekilde nispeten geri kalmış yörelerin kalkındırılmasını amaçlayan teşvik tedbirlerinin kapsamı ve içeriği de sık sık değişiklik göstermiştir. Söz konusu teşvik uygulamalarının karmaşık bir görünüm arz etmesi ve çok sayıda uygulama türünü kapsamaması nedeniyle buradaki analizler

¹ Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerinin belirlenmesinde kullanılan “endeksleme”, “taksonomi” ve “temel bileşenler analizi” yöntemleri esas alındığında, Türkiye’de KÖY kapsamına alınması gereken bazı illerin kapsama dahil edilmedikleri, dahil edilmemesi gereken bazı illerin ise dahil edildikleri görülmektedir (Daha geniş bilgi için bkz: Karakaş, 2005: 55-56).

² Bu sınıflandırmada en az gelişmiş olan III. Bölge ile IV. Bölge’de yer alan iller teşviklerden daha avantajlı şekilde yararlandırılmaktadır.

yapılırken ayrıntıya inilmemekte, konu sadece ana hatlarıyla tartışılarak eleştirel bir değerlendirme yapılmaya çalışılmaktadır.

Tablo 2: Kalkınmada Öncelikli Yörelere Kapsamındaki Değişim

YILLAR	İLLER	İL SAYISI
1968	Adıyaman, Ağrı, Artvin, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gaziantep, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Malatya, Kahramanmaraş, Mardin, Muş, Siirt, Tunceli, Şanlıurfa, Van	22 İl
1969	<i>Eklene:</i> Edirne	23 İl
1972	<i>Eklene:</i> Afyon, Burdur, Çankırı, Çorum, Giresun, Kastamonu, Niğde, Ordu, Sinop, Yozgat	33 İl
1973	<i>Eklene:</i> Bilecik, Bolu, Çanakkale, Denizli, Kırşehir, Tokat, Uşak <i>Çıkarılan:</i> Edirne, Elazığ, Gaziantep, Malatya	36 İl
1977	<i>Eklene:</i> Kırklareli	37 İl
1978	<i>Eklene:</i> Elazığ, Gaziantep, Malatya	40 İl
1979	<i>Eklene:</i> Nevşehir	41 İl
1980	<i>Çıkarılan:</i> Denizli	40 İl
1981	<i>I. Derecede KÖY:</i> Adıyaman, Ağrı, Artvin, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Malatya, Mardin, Kahramanmaraş, Muş, Sivas, Tunceli, Şanlıurfa, Van <i>II. Derecede KÖY:</i> Çankırı, Çorum, Sinop, Yozgat, Kastamonu	25 İl
1984	<i>I. Derecede KÖY:</i> Adıyaman, Ağrı, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Tunceli, Van <i>II. Derecede KÖY:</i> Amasya, Artvin, Çankırı, Çorum, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Kahramanmaraş, Kastamonu, Malatya, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Tokat, Yozgat,	28 İl
1990	<i>I. Derecede KÖY'e Eklene:</i> Batman, Bayburt, Şırnak <i>II. Derecede KÖY'e Eklene:</i> Zonguldak (Merkez ve Çaycuma İlçeleri)	31 İl 2 İlçe
1992	<i>I. Derecede KÖY:</i> Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Erzincan, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli, Van, Zonguldak (Karabük ve Ereğli İlçeleri hariç) <i>II. Derecede KÖY:</i> Amasya, Çankırı, Çorum, Elazığ, Erzurum, Kahramanmaraş, Kastamonu, Malatya, Sinop, Sivas, Tokat, Yozgat, Zonguldak (Karabük ve Ereğli İlçeleri)	35 İl
1996	<i>I. Derecede KÖY:</i> Adıyaman, Ağrı, Amasya, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Çanakkale (Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri), Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kahramanmaraş, Karabük, Kars, Kastamonu, Kilis, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tokat, Tunceli, Van, Yozgat, Zonguldak.	37 İl 2 İlçe
2003	<i>I. Derecede KÖY:</i> Adıyaman, Ağrı, Aksaray, Amasya, Ardahan, Artvin, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Çanakkale (Bozcaada ve Gökçeada İlçeleri), Çankırı, Çorum, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Hakkâri, Iğdır, Kahramanmaraş, Karabük, Karaman, Kars, Kastamonu, Kırıkkale, Kırşehir, Kilis, Malatya, Mardin, Muş, Nevşehir, Niğde, Ordu, Osmaniye, Rize, Samsun, Siirt, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tokat, Trabzon, Tunceli, Van, Yozgat, Zonguldak.	49 İl 2 İlçe
2009	<i>III. Bölge:</i> TR52 (Konya, Karaman), TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye), TR71 (Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir), TR33 (Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak), TR72 (Kayseri, Sivas, Yozgat), TR81 (Zonguldak, Karabük, Bartın), TR83 (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya), TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis). <i>IV. Bölge:</i> TR82 (Kastamonu, Çankırı, Sinop), TR90 (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane), TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt), TRA2 (Ağrı, Kars, Ardahan, Iğdır), TRB2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkari), TRB1 (Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli), TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır), TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt), TR22 (Çanakkale İli Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri).	57 il 2 ilçe

Kaynak: (DPT, 2010a) ve (HM, 2009c)'den yararlanılarak tarafımdan düzenlenmiştir.

Türkiye’de bölgesel kalkınma anlamında uygulanan teşvik tedbirleri “genel teşvik mevzuatı çerçevesinde uygulanan ve genellikle tüm yörelerin yararlanabildiği teşvik tedbirleri” ile “bölgesel düzeyde ayrıcalıklı uygulanan teşvik tedbirleri” şeklinde bir ayırıma tabi tutulabilir. Birinci grubu oluşturan teşvik tedbirlerinden KÖY kapsamındaki iller diğer illere nispetle daha avantajlı şekilde yararlanma imkânına sahipken, ikinci grupta yer alan uygulamalar doğrudan doğruya hedef olarak seçilen geri kalmış bölgelere yönelik olmuşturlardır. İkinci grupta yer alan uygulamalar başta olmak üzere söz konusu uygulamaların temel hedefi “merkezcil kuvvetlerin yoğun olmadığı, dolayısıyla dışsal ekonomilerin oluşamamasına bağlı olarak yığılma sürecinin gerçekleşemediği bölgelere yatırımların çekilmesi ve istihdamın arttırılması” (Bozdoğan, 2006:220) olarak ifade edilebilir. Bu iki grup uygulama kapsamında günümüze kadar çok çeşitli teşvik tedbiri uygulanmış olmakla birlikte temel ayırt edici nokta ise ikinci gruba giren uygulamaların doğrudan doğruya ülkenin en geri kalmış bölgelerini hedef almasıdır. Söz konusu ikinci grubu oluşturan uygulamaları izah etmeden önce günümüze kadar geçen süreçte “genel teşvik mevzuatı” kapsamında gerçekleştirilen ve genellikle “yatırımlarda devlet yardımları¹” ismiyle anılan teşvik uygulamalarından kısaca bahsetmek yararlı olacaktır.

Türkiye’de genel teşvik mevzuatı kapsamında uygulanan teşvikler “gümrük vergisi ve toplu konut fonu istisnası”, “yatırım indirimi”, “KDV istisnası”, “vergi, resim ve harç istisnası”, “fondan kredi desteği”, “yatırımın finansmanında kullanılan özkaynak oranının düşük tutulması”, “hayat standardı esasının uygulamasında dikkate alınacak temel ve ilave gösterge tutarlarının düşük tutulması”, “GVK’da yer alan özel indirim oranlarının yüksek tutulması” gibi tedbirleri kapsamaktadır. Söz konusu tedbirler arasında yer alan “gümrük vergisi ve toplu konut fonu istisnası”, “yatırım indirimi”, “KDV istisnası” ve “vergi, resim ve harç istisnası” gibi teşviklerden yararlanabilmek için “yatırım teşvik belgesi” düzenlenmiş olması gerekir (Çımat ve Avcı, 2002; Kutlar, 1995, HM, 2009c; Ildırar, 2004:192-195; Bozdoğan, 2006). Yatırımların “yatırım teşvik belgesine” bağlanması şartında ise asgari sabit yatırım tutarı ile teşvik başvuru

¹ Son düzenlemesi 2009/15199 sayılı BKK ile gerçekleştirilen Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar’ın bir amacı da “bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermek” olarak belirlenmiştir (HM, 2009c:19). Daha önceki ilgili Karar’larda bölgeler gelişmişlik düzeylerine göre Gelişmiş, Normal ve Kalkınmada Öncelikli Yöre şeklinde bir ayırıma tabi tutulurken son Karar’da I., II., III. ve IV. Bölge şeklinde bir ayırıma gidilmektedir.

masrafları KÖY’lerde daha avantajlı tutulmaktadır. Uygulanması “yatırım teşvik belgesine” bağlı olmayan teşviklerde de KÖY’lere diğer bölgelere nispetle daha avantajlı şartlar sağlanmaktadır. Ancak bütün bu uygulamalara rağmen KÖY’ler söz konusu sistemden yeteri kadar yararlanamamıştır. Bunun en önemli nedeni mevcut teşvik sisteminin ağırlıklı olarak vergi muafiyeti ve istisnalarını içermesidir. Dolayısıyla söz konusu sistemden en etkili yararlananlar genellikle faaliyetlerini daha kârlı olarak sürdürebilen büyük ölçekli gelişmiş bölge yatırımları olmuştur (İldırar, 2004:196). Aşağıda yer alan Tablo 3 hem toplam yatırım hem de istihdam açısından KÖY’lerin teşvik belgeli yatırımlar içerisindeki paylarını göstermektedir.

Tablo 3: Türkiye’de Teşvik Belgeli Yatırım Sayıları ve İstihdama Katkı Payları

YILLAR	TEŞVİK BELGE SAYILARI			İSTİHDAM		
	KOY	TOPLAM	ORAN	KOY	TOPLAM	ORAN
1980	64	571	0,11	11441	59586	0,19
1981	326	3.244	0,10	11894	136534	0,09
1982	133	1.556	0,09	6453	71628	0,09
1983	90	977	0,09	7131	50504	0,14
1984	141	1.176	0,12	6914	63463	0,11
1985	264	1.833	0,14	16396	108697	0,15
1986	397	2.491	0,16	22584	146068	0,15
1987	411	2.828	0,15	22206	161523	0,14
1988	437	2.742	0,16	21229	268940	0,08
1989	1019	3.257	0,31	35628	205162	0,17
1990	2375	3.141	0,76	71195	181679	0,39
1991	667	1.775	0,38	61760	171383	0,36
1992	180	1.553	0,12	16227	113642	0,14
1993	393	3.051	0,13	26640	198464	0,13
1994	179	1.394	0,13	14894	91288	0,16
1995	579	4.955	0,12	55936	375160	0,15
1996	617	5.024	0,12	36033	269069	0,13
1997	792	5.144	0,15	68753	334623	0,21
1998	1001	4.291	0,23	69183	284802	0,24
1999	617	2.968	0,21	39415	192689	0,20
2000	691	3.521	0,20	33844	186721	0,18
2001	439	2.155	0,20	19949	106849	0,19
2002	449	3.002	0,15	23759	140838	0,17
2003	516	3.876	0,13	23620	174710	0,14
2004	798	4.078	0,20	34388	165164	0,21
2005	1074	4.304	0,25	39668	179495	0,22
2006	779	3.090	0,25	29405	121762	0,24
2007	745	2.365	0,32	43262	133139	0,32
2008	591	2.448	0,24	21034	98371	0,21
TOPLAM	16764	82810	0,20	890841	4791953	0,19

Kaynak: HM (2010) kullanılarak tarafımdan hesaplanmıştır.

Tablo 3 incelendiğinde KÖY'lerin teşvik belgesinden yararlanma bakımından 1989-1991¹ yılları haricinde pekte etkili olmadıkları görülmektedir. Nitekim 1980-2008 yılları için genel bir değerlendirme yapıldığında, alınan teşvik belgeleri açısından KÖY'lerin toplam teşvik belgeleri içerisinde %20 ve toplam istihdama katkı açısından ise %19 pay aldıkları dikkat çekmektedir. Bir başka deyişle KÖY dışındaki bölgeler söz konusu uygulamalardan KÖY'lerin yaklaşık 5 katı kadar daha fazla yararlanmıştır.

İkinci grubu oluşturan ve doğrudan doğruya geri kalmış yörelerin kalkındırılmasını esas alan teşvik uygulamalarına bakıldığında, söz konusu uygulamaların 1998 yılından sonra önem kazandığı görülmektedir. 1998 yılında 21.01.1998 tarih ve 4325 Sayılı “Olağanüstü Hal Bölgesinde ve KÖY'lerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” bu hususta en önemli düzenlemeleri içeren Kanun olmuştur (Çımat ve Avcı, 2002). Bu Kanun çerçevesinde belirlenen 22 il² “gelir ve kurumlar vergisi istisnası”, “çalışanlardan kesilen vergilerin ertelenmesi”, “teşvik belgeli yatırımlarla ilgili işlemlerde vergi, resim ve harç istisnası”, “SSK primi işveren payının hazine tarafından karşılanması”, “teşvik belgeli yatırımlarda bedelsiz yatırım yeri tahsisi” gibi teşviklerden yararlandırılmıştır. Daha sonra bu Kanun 2004 yılında 29.01.2004 tarih ve 5084 Sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” (HM, 2009a) ile değişikliğe uğramış, yapılan değişiklikle ilave teşviklerden yararlanacak il grubu da değişmiştir. Yeni düzenlemeyle birlikte 2001 yılı için belirlenen kişi başına GSYİH tutarı 1500\$ veya daha az olan iller³ “gelir vergisi stopajı teşviki”, “sigorta primi işveren paylarında teşvik” ve “enerji desteği”

¹ 1989-1991 döneminde hibe niteliğinde uygulanan “kaynak kullanımını destekleme primi” bu gelişmede en önemli etken olmuştur (İldırar, 2004:196). Söz konusu teşvik aracı 1985'te yürürlüğe girmiş 1991'de ise uygulamasına son verilmiştir. Bu uygulama daha sonraki yıllarda Fon Kaynaklı Krediyeye dönüştürülmüştür (Kutlar, 1995:13). Ancak bu dönemde alınan teşviklerin çoğunlukla “hayali yatırım” veya “yarım kalmış yatırım” tarzında verimsiz bir şekilde kullanıldıkları ve ekonomiye herhangi bir katkı sunmadıkları da bilinmektedir (Dinler, 2005:326; Kutlar, 1995:53).

² Söz konusu teşviklerden yararlanacak iller, Olağanüstü Hal Bölgesi ve mücavir alanına dahil Diyarbakır, Hakkari, Siirt, Şırnak, Tunceli, Van, Batman, Bingöl, Bitlis, Mardin ve Muş ile Kişi başına GSYİH değerleri 1500\$ veya daha az ve sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi (-0,5) veya daha düşük illerden BKK ile belirlenen Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Bayburt, Erzurum, Gümüşhane, Iğdır, Kars, Ordu, Şanlıurfa ve Yozgat illeridir (Kulhan, 2001:6). Daha sonra bu illere 1999 yılında BKK ile Elazığ, Sivas, Hatay ve Kahramanmaraş illeri de dahil edilerek il sayısı 26'ya yükselmiştir.

³ Adıyaman, Afyon, Ağrı, Aksaray, Amasya, Ardahan, Bartın, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Çankırı, Diyarbakır, Düzce, Erzincan, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Kars, Kırşehir, Malatya, Mardin, Muş, Ordu, Osmaniye, Siirt, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tokat, Uşak, Van, Yozgat olmak üzere 36 il bu kapsamdadır (Karakas, 2005:75).

teşviklerinden yararlandırılırken, bu iller ile KÖY kapsamındaki diğer iller “bedelsiz yatırım yeri tahsisi” teşviğinden yararlandırılmıştır (HM, 2009a). Daha sonra 5084 Sayılı Kanun 2005 yılında 12.05.2005 tarih ve 5350 Sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5084 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile bir kez daha değişikliğe uğramıştır. Bu Kanun ile birlikte ilave teşviklerden yararlanacak il grubuna DPT tarafından 2003’te belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre endeks değeri eksi (-) olan illerde¹ dahil edilmiş, teşvikler ise aynı kalmakla birlikte sadece ilgili maddeleri yeniden düzenlenmiştir (HM, 2009b).

Nispeten geri kalmış yörelere yönelik olarak hazırlanan ve uygulanan bir diğer teşvik uygulaması “Yarım Kalmış veya İşletme Sermayesi Yetersizliği Nedeniyle Faaliyete Geçememiş Yatırımların Ekonomiye Kazandırılmasına Dair Karar” ın uygulanmasıyla ilgili olarak geliştirilen *Acil Destek Program*’larıdır. Bu kapsamda 1997-2005 yıllarını kapsayan süreçte Acil Destek I, Acil Destek II ve Acil Destek III olmak üzere üç program uygulanmış ve bu kapsamda yatırımlara çeşitli kredi avantajları sağlanmıştır. 1997 yılında uygulamasına geçilen ve 23 ili² kapsayan *Acil Destek I* uygulaması sadece imalat sanayinde faaliyet gösteren yatırımların ekonomiye kazandırılmasını hedeflemişken, 1999 yılında bazı değişikliklere uğrayan ve 26 ili³ kapsayan *Acil Destek II* uygulamasının kapsamı sağlık, eğitim ve turizm sektörlerindeki yatırımları da destekleyecek şekilde genişletilmiştir. 2001 yılında *Acil Destek III* olarak tekrar düzenlenen ve 27 illin⁴ yararlandığı programda ise, destek koşulları genelde aynı bırakılmıştır. Söz konusu 3 Programın uygulanma sonuçlarına göre 107 milyon \$’lık destek sağlanabilmiş ve bu destek ile 9.000 kişilik ek istihdam oluşturulabilmiştir (Şahinkaya, 2009:26).

¹ Artvin, Çorum, Elazığ, Kahramanmaraş, Karaman, Kastamonu, Kilis, Kütahya, Nevşehir, Niğde, Rize, Trabzon ve Tunceli olmak üzere 13 il dahil edilmektedir (Karakaş, 2005:75).

² Bunlar Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kahramanmaraş, Kars, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli ve Van illeridir (Şahinkaya, 2009:9).

³ Acil Destek I uygulamasından yararlandırılan Malatya ve Kahramanmaraş uygulamanın dışında bırakılmış, Ordu, Yozgat, Bayburt, Hatay ve Gümüşhane illeri uygulama kapsamına alınmıştır (Şahinkaya, 2009:11).

⁴ Acil Destek II programından yararlanan illere Kahramanmaraş ili dahil edilmiş, il sayısı 27’e çıkmıştır (Şahinkaya, 2009:20).

KÖY uygulamaları kapsamında teşvik politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi süreçlerinde devreye giren çok sayıda kurum bulunmaktadır. Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Bankalar, Çevre Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, TÜBİTAK, Rekabet Kurulu, Kambiyo Müdürlükleri, Sanayi ve Ticaret Odaları, Yeminli Mali Müşavirler, Noterler, Valilikler, Kamu Finansman Genel Müdürlüğü, Turizm Bakanlığı, DPT, SSK bu kurumlar arasında yer almaktadır. Söz konusu kurumlar arasında olumlu bir eşgüdümün olmaması ve çoğu kurumun birbirinden bağımsız olarak hareket etmesi nedenleriyle politika etkinliğinin olumsuz etkilendiği düşünülmektedir (Duran, 2001:54-59).

Yukarıda ifade edildiği gibi KÖY uygulamaları çerçevesinde geri kalmış bölgelerin teşvik edilmesi amacıyla uygulanan politikalar amacına pek ulaşamamış ve KÖY'ler söz konusu teşviklerden düşük oranlarda yararlanabilmişlerdir. Ayrıca kullanılan teşviklerin verimsiz alanlarda kullanılması kaynak israfına neden olmuştur (Uzay, Belirlenen politikanın başarısızlığını ve eksik yönlerini ifade etmek amacıyla aşağıdaki gibi genel bir değerlendirme yapmak mümkündür (Ildırar, 2004:205-207; Uzay, 2006:106; Duran, 2001:59; Can, 2004:126; Kutlar, 1995:68-69):

- KÖY'lerin belirlenmesinde ve teşviklerin dağıtılmasında bilimsel kriterler yerine politik kaygıların ön plana çıkması ve ayrıca uygulanan teşviklerin bölgelerin yapısına uygun olup olmadığının yeterince araştırılmamış olması, uygulanan teşvik politikasının etkinliğini azaltmıştır¹.
- KÖY kapsamının zaman içerisinde genişletilmesi, bu yörelere yönelik politikaların etkinliğini önemli ölçüde düşürmüş, kaynak ihtiyacı olan illere yapılan tahsisatların ve refah düzeyini artırıcı faaliyetlere sağlanan desteklerin azalmasına sebep olmuştur.

¹ Bu hususta özellikle KÖY kapsamının belirlenmesinde kullanılan "kişi başı GSYİH (1500\$)" kriteri çeşitli yönleriyle eleştirilmektedir: En başta gelişmişlik düzeyinin göstergesi olarak sadece kişi başı GSYİH rakamının kullanılmış olması eleştirilebilir bir noktadır. Bunun yanında kriter olarak kullanılan 1500\$ seviyesinin bazı sakıncalar içerdiği de ifade edilebilir. Nitekim, bazı illerin 1500\$'ın hemen üzerinde bir kişi başı GSYİH rakamına sahip olması veya nüfus yoğunluğunun az olması nedeniyle kişi başı GSYİH rakamının yüksek gerçekleşmesi söz konusu illeri kapsam dışına çıkarırken, benzer şekilde kişi başı GSYİH'sı 1500\$'ın üzerinde olmasına rağmen bazı ilçeleri bu seviyenin altında olan illerin tamamıyla kapsam dışında kalması veya gelişmiş birkaç ilçesinin il genel ortalamasını yükseltmesi nedeniyle söz konusu ilin tamamen kapsam dışında kalması uygulamanın sağlıklı yürütülmesi açısından sakıncalar içermektedir (Elmas, 2005:2).

- KÖY kapsamındaki iller kendi aralarında gelişmişlik düzeyleri açısından homojenlik göstermemesine rağmen¹, tüm illere aynı programların uygulanması KÖY içerisinde uygulamalar açısından dengesizliklere neden olmaktadır.
- KÖY uygulamaları kapsamında uygulanan teşvik politikasının, altyapının oluşturulması gibi diğer bazı tamamlayıcı araçlarla desteklenmemesi sonucunda bu politikanın olumlu etkileri ortaya çıkamamıştır².
- KÖY kapsamındaki illerde karşılaştırmalı üstünlüğe sahip sektörlerin değil, her türlü yatırımın desteklenmesi bu politikanın optimal bir çözüm üretebilme kapasitesini azaltmıştır.
- Geçmiş dönemlerde teşviklerin dağıtımı ve denetlenmesinde gerekli şeffaflığın sağlanamaması ve teşvik sisteminin sıklıkla değiştirilmesi sonucunda mevcut yatırımcıların bu uygulamalardan zarar görmesi, söz konusu politikaya olan güveni azaltmıştır.

KÖY uygulamaları ve bölgesel teşvik politikasıyla ilgili bazı öneriler ise aşağıdaki gibi sıralanabilir (Uzay, 2005:106; Elmas, 2005:106; Şahinkaya, 2009:25; Kutlar, 1995:69):

- Özel sektörün nispeten geri kalmış yörelere yönlendirilebilmesi için mali teşvikler yerine, öncelikle yatırımları olumsuz etkileyen şartların ortadan kaldırılması gerekli görülmektedir. Bunun için özellikle geri kalmış yörelerde yatırım iklimini belirleyen şartların tespit edilmesi ve öncelikle bunların iyileştirilmesine yönelik önlemlerin alınması daha uygun gözükmektedir.
- KÖY kapsamının belirlenmesinde ölçüt olarak birçok sosyo-ekonomik ve demografik kıstasın kullanılmasının yanı sıra bölgelere özgü yapısal sorunların da değerlendirilmesi, teşviklerin dağıtımında illerin değil ilçelerin baz alınması ve

¹ KÖY illerinin gelişmişlik endeksine göre dağılım genişliği -1,43 ile 0,44 arasında gerçekleşmişken en düşük endekse sahip il ile en yüksek endekse sahip il aynı teşviklerden yararlandırılmıştır. Benzer bir çelişki 5084 Sayılı Kanun'un uygulanmasında da ortaya çıkmıştır. Nitekim sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi eksi (-) olduğu için kapsama dahil edilen Artvin ilinin kişi başına GSYİH rakamı 2137 \$ iken, kapsamda yer alan Ağrı'da kişi başına GSYİH rakamı sadece 568 \$'dır (Güven, 2007:25).

² Örneğin, Denizli, Gaziantep, Malatya, Çorum, Karaman gibi illerde cazip teşvikler yanında, altyapı ve pazarı güçlendirecek araçlar da kullanıldığından, bu iller teşvik kapsamından çıkarıldıktan sonra da gelişmelerini sürdürebilmiştir (İldırar, 2004:206).

teşviklerin en düşük kademede bulunanlara daha çok teşvik verilmesi şeklinde hassaslaştırılması gerekmektedir.

- Geri kalmış yörelerin kalkındırılmasını esas alan programlardaki dağımlık giderilmelidir. Bu amaçla öncelikle ülkenin gelişmişlik haritası çıkarılarak ortak bir zemin oluşturulmalı ve teşvik sistemi bu zemin esas alınarak daha sade bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- Geri kalmış yörelerdeki ekonomik kalkınma sorununun tek başına ekonomik tedbirlerle çözülebileceğini düşünmek ve bunu sosyal ve kültürel sorunlardan soyutlamak, meseleyi çözümsüzleştireceğinden teşvik politikasının muhakkak diğer destekleyici araçlarla desteklenmesi gerekmektedir.
- Bölgesel teşvik sisteminde topluma maliyeti yüksek olan projeler yerine, karşılaştırmalı üstünlüklere sahip sektörler üzerine yoğunlaşan ve belli bir liberasyon takvimine bağlı olarak uygulanan politikalar tercih edilmelidir. Bir başka deyişle tüm sektörler değil, dinamik karşılaştırmalı üstünlüklere sahip sektörler tespit edilerek teşvikler bu sektörler yönlemlirilmeli ve zaman içerisinde teşvikler kademeli olarak kaldırılarak başka sektörler veya yörelere aktarılmalıdır. Söz konusu sektörlerin tespit edilmesinde ve teşviklerin dağıtımında ise devlet etkin bir rol oynamalıdır. Bu bağlamda örneğin yeni kurulan BKA'ların etkin bir rol üstlenebileceği düşünülmektedir.

2.3.3 Kamu Yatırımları Aracı

Türkiye'de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politika uygulamalarında kullanılan bir diğer araç kamu yatırımları aracıdır. Söz konusu araç, üretken veya altyapı niteliğindeki yatırımların gerçekleştirilmesinde nispeten geri kalmış bölgelere öncelik tanınması esasına dayanmaktadır. Bu bağlamda yatırımların geri kalmış bölgelere yönlendirilmesinde genellikle bölge planları ile KÖY uygulamalarından da yararlanıldığı görülmektedir. Konumuz açısından genel bir bakış açısıyla söz konusu araç değerlendirildiğinde, kamu otoritesinin özellikle altyapıya yönelik doğrudan yatırım faaliyetleriyle, mali kaynakların gelişmiş bölgelerden nispi olarak geri kalmış bölgelere aktarılması (Uzay, 2005:104) şeklinde bir politika

uygulamaya çalıştığı gözlenmektedir¹. Ancak özellikle planlı kalkınma döneminin başlangıcında geri kalmış bölgelerde etkin bir araç olarak kullanılmaya çalışılan kamu yatırımları aracının, son dönemlerde hem düşük seviyelerde kullanıldığı hem de etkinliğini kaybetmeye başladığı dikkat çekmektedir (Kahraman, 2005:291). Bu eğilimin ortaya çıkmasında etkili olan unsurların başında, sermaye birikiminin uluslararası piyasalar ile eklemlendiği bir dönemde özel sermayenin rekabet için var olan tüm olanakları kullanmaya başlaması ve devletin ekonomiye müdahale etme fonksiyonunda azalmalar gerçekleşmesi durumları yer almaktadır. Bu durum bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının daha da artmasına neden olmuştur. Çünkü geri kalmış bölgelerde kamu sektörü bölgesel kalkınmanın sağlanmasında önemli bir yere sahiptir. Bu görüşü destekler nitelikte bir örnek vermek gerekirse; 1973 yılında Türkiye’de yaratılan toplam imalat katma değerinin yüzde 48’inin kamu kesimi, %52’sinin ise özel kesim tarafından sağlandığı halde, Doğu Anadolu Bölgesi’nde bu payların kamu kesimi için %97, özel kesim için ise sadece %3 olduğu görülmektedir (Ercan, 2006:84). Dolayısıyla son dönemlerde azalma eğilimi gösteren kamu yatırımlarının “özel sektörün etkin faaliyet gösterebileceği ortamın sağlanması (Ercan, 2006:85)” şeklinde tek bir mantığının kaldığını söylemek mümkündür.

Bölgesel politikaların kalkınma planları çerçevesinde oluşturulduğu Türkiye’de hemen hemen tüm kalkınma planlarında, özellikle geri kalmış yörelerde altyapıya yönelik yatırımların tamamlanması suretiyle bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmeye çalışılacağı belirtilmişse de, bu önceliğe yönelik politikaların yetersiz kaldığı görülmektedir. Örneğin, 1990-2001 yılları arasında GAP bölgesindeki kamu yatırım harcamaları, Türkiye’nin diğer 6 coğrafi bölgesinin gerisinde kalmıştır. Bu dönemde GAP bölgesinin toplam nüfusu ülke nüfusunun yaklaşık %9,7’sine denk düşmesine rağmen gerçekleşen yatırımlar sadece % 7 düzeyinde kalmıştır. Aynı dönem içerisinde GAP bölgesinde gerçekleşen yatırımların %88’i Şanlıurfa,

¹ Mali kaynakların gelişmiş bölgelerden geri kalmış bölgelere aktarılması durumunun tespiti amacıyla bölgelerin genel bütçeye sağladıkları katkı ile kamunun bölgelere gerçekleştirdiği yatırım değerlerine bakılabilir. Örneğin 2000 yılı için GAP bölgesinde kişi başına genel bütçe geliri 63 milyon TL olarak gerçekleşirken, aynı yıl için kamunun gerçekleştirmiş olduğu kişi başına kamu yatırım harcaması 213 milyon TL olmuştur. Yani devlet bölgeden elde ettiği gelirden daha yüksek oranda kamu yatırım harcaması gerçekleştirmiştir. Aynı yıl için Türkiye ortalamasına göz atıldığında ise, kişi başına genel bütçe gelirininin 464 milyon TL ve kişi başına kamu yatırım harcamasınının 248 milyon TL olarak gerçekleştiği görülmektedir (DPT, 2003b).

Diyarbakır ve Gaziantep illerinde, geriye kalan yatırımların sadece %2'si Mardin, Siirt ve Şırnak illerinde gerçekleştirilmiştir. Görüldüğü gibi geri kalmış bir bölge olan GAP bölgesinde hem kamu yatırımları yeterli düzeyde gerçekleştirilmemiş hem de söz konusu yatırımların bölge içerisindeki dağılımında da dengesizlik söz konusu olmuştur.

Türkiye'de kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi sürecinde DPT'nin başını çekmiş olduğu mevcut kurumsal yapı, bölgesel politika ve kalkınmaya katkı sunulması açısından 3 temel güçlüğü ortaya çıkarmaktadır (Beleli, 2005:91; Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009:10): Bu güçlüklerden *ilki*, hemen hemen tüm proje önerilerinin sektörel olması ve kamu yatırım planlamasında sektörlerarası entegrasyon için sistematik bir yaklaşımın bulunmamasıdır. DPT'nin bölgesel planlamadan sorumlu kurum olmasına rağmen, sahip olduğu örgütlenme biçiminin, sektörel planlama anlayışı içerisinde bölgesel planlama yapılmasına tam olarak olanak sağlamadığı görülmektedir. *İkinci* temel güçlük, kamu yatırım projelerinin programlanması ile bütçelenmesi arasındaki bağın zayıf kalması durumudur. Çünkü söz konusu projelerin ağırlıklı bir çoğunluğunun çok-yıllı bir uygulanma süresine sahip olmalarına rağmen, bunların fonlanmasının yıllık olarak gerçekleştirilmesi projelerin uygulanması açısından önemli güçlükler doğurmaktadır. *Son olarak*, kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesinde örgütlenme açısından yatay ve dikey koordinasyonun yetersiz kalması önemli bir diğer güçlük olarak değerlendirilmektedir. Bu durum bölgesel düzeyde örgütlenmenin bulunmadığı Türkiye'de, il yönetimi ve merkezi yönetim arasındaki bilgi akışında yetersizlik ve karar alma mekanizmasında kopukluklara neden olmaktadır. Dolayısıyla belirtilen bu güçlüklerin, kamu yatırımları aracının bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde etkili bir araç olarak kullanılmasını sınırlandırdığı düşünülmektedir. Türkiye'de kamu yatırımları aracının özellikle geri kalmış bölgelerde kalkınmaya sağladığı katkılar düşünüldüğünde, burada belirtilen güçlüklerin ortadan kaldırılması zorunlu gözükmektedir. Bu amaçla kamu yatırımları aracının daha etkin kullanılabilmesi için gerekli kurumsal ve yasal düzenlemelerin bir an önce yapılması ve özel girişimler açısından elverişli yatırım ortamının henüz sağlanamamış olduğu geri kalmış bölgelerde kamu yatırımlarına devam edilmesi gerekli görülmektedir.

2.3.4 Yönetimsel Örgütün Etkinleştirilmesi

Türkiye’de kalkınma politikalarından sorumlu kurum DPT’dir. Bölgesel düzeyde ise 2006 yılına gelinceye kadar, Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde ofisi bulunan GAP-BKİ dışında bölgesel kalkınmanın planlanması, programlanması ve uygulanmasıyla uğraşan başka bir kurum bulunmamaktaydı (Kayasu ve Yaşar, 2006:208). Söz konusu durum daha önceki kısımlarda ifade edildiği gibi, bölge planlarının hazırlanması ve uygulanmasında yaşanan sorunların en önemli nedenlerinden biri olmuştur. Merkezi yönetim dışında Taşra yönetim yapısında ortaya çıkan bu düzensizlik ve belirsizlik bir yandan bölgesel ölçekli uygulamalarda koordinasyon sorununu doğururken, diğer yandan önemli görevler yüklenen il sisteminin bu görevleri yeterli düzeyde yerine getirememesiyle sonuçlanmıştır. 2003 yılında düzenlenen yeni Kamu Yönetimi Yasası ile birlikte bu sorunlar aşılmaya çalışılmış ve bazı önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Yeni düzenlemelerle birlikte “pek çok merkezi kamu kuruluşunun bölgesel ölçekteki örgütlerinin kaldırılması”, “bu kuruluşlara ait yetkilerin il özel idareleri ve belediyeler arasında paylaşılması” ve “İİBS Düzey 2 kapsamındaki 26 alt bölgede BKA kurulması” gibi üç grupta özetlenebilecek değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Kılıç, 2004:73-77). Böylelikle birçok ülkede bölgesel kalkınma konusunda önemli bir konuma sahip bulunan BKA’ların Türkiye’de de ciddi anlamda gündeme alınmaya başlandığı söylenebilir.

Türkiye’de BKA’lara ilişkin ilk çalışmalar aslında 1990’lı yıllarda başlamıştır. Bu yıllarda BKA kurulmasının gündeme gelmesinde içsel nedenler olarak, ulusal kalkınma planlarının bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde etkili olamaması, dışsal nedenler olarak da AB’ye üyelik süreci ve dünya genelinde bölgesel kalkınma anlayışında yaşanan gelişmeler¹ etkili olmuştur (Özmen, 2008:333-334). Günümüz BKA yapılanmasını tam olarak karşılamasada o yıllarda kurulan bazı kuruluşlar Türkiye için ilk BKA deneyimleri olarak değerlendirilebilir. GAP projesi çerçevesinde kurulan GAP-GİDEM, Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı ve İzmir Ticaret Odası tarafından kurulan Ege Bölgesel Kalkınma Ajansı, Mersin Ticaret Odası

¹ Bu gelişmeler ağırlıklı olarak “fordizmden post-fordizme geçiş ve adem-i merkezileşme süreci” olarak ifade edilmektedir. Büyük ölçekli sanayi kuruluşlarına nispetle KOBİ’lere daha üstün özellikler atfeden ve “tabandan tavana” bir yönetim anlayışını ön plana çıkaran bu anlayışa çalışmamızın birinci bölümünde değinildiği için burada tekrar ayrıntıya girilmemektedir.

tarafından kurulan Mersin Kalkınma Ajansı ve Doğu Anadolu Projesi Ekonomik Kalkınma Ajansı söz konusu deneyimler arasında en önemlileri olmuştur (DPT, 2006e). Ancak Türkiye’de gerçek anlamda BKA’ların kuruluşu 5449 Sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir.

5449 Sayılı “Kalkınma Ajanslarının¹ Kuruluş, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” 25.01.2006 tarihinde kabul edilmiş, 08.02.2006 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Sonrasında Temmuz 2006’da BKK ile *Çukurova* ve *İzmir* Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Söz konusu Ajanslar kurumsal yapıları oluşturulup işlevsellik kazandırıldıktan sonra Ocak 2007’de resmen faaliyetlerine başlamıştır. Her iki Ajans için hazırlanan “Ön Bölgesel Gelişme Planları” Mart 2007’de DPT tarafından onaylanmış, ancak Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’da açılan davalar ve yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle söz konusu Ajanslar faaliyetlerini yaklaşık bir yıl süre ile durdurmak zorunda kalmıştır. Sonrasında Anayasa Mahkemesinin Kanun hakkındaki kararının olumlu olması ile birlikte her iki Ajans Mart 2008’de faaliyetlerine yeniden başlamış ve yeni Ajansların kurulması önündeki hukuki engel de kalkmıştır. Bunun üzerine BKA kurma çalışmaları hızlanmış ve 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 Sayılı BKK ile İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olduğu 8 Kalkınma Ajansı daha kurulmuştur. Son olarak Temmuz 2009’da BKK ile geriye kalan 16 Düzey 2 Bölgesinde Kalkınma Ajansı kurularak, Türkiye’deki 81 ili kapsayacak şekilde Kalkınma Ajansı kurulma süreci tamamlanmıştır (FKA, 2010).

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi açısından bölgesel düzeyde yönetsel örgütün yeniden organizasyonu anlamını taşıyan 5449 Sayılı Kanun gündeme geldiği ilk günden günümüze kadar yoğun tartışmalara neden olmuştur. Söz konusu tartışmalar daha çok kalkınma ajanslarının kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirip getiremeyeceği ile “bölgecilik” eğilimlerini güçlendirmesi neticesinde ulus devleti zayıflatıp zayıflatmayacağı noktalarında

¹ 2003 yılında Kamu Yönetimi Reformu için hazırlanan Kanun tasarisının 25. maddesine göre kurulacak ajanslar “Bölge Kalkınma Ajansı” olarak ifade edilmişken, daha sonra 5449 Sayılı Kanun’da “bölge” sözcüğü düşürülerek sadece “Kalkınma Ajansı” tabiri kullanılmıştır. Söz konusu yeni tabir İngilizce orijinal adlandırmada kullanılan “regional development agency” kavramına karşılık gelmemektedir. Bu değişikliğin temel nedeni olarak kamuoyunda oluşan “bölgecilik” endişelerinin bertaraf edilmeye çalışılması gösterilebilir (Güler, 2005:4).

yoğunlaşmaktadır¹. Yapılan bu tartışmaların daha iyi anlaşılabilmesi için Kanun'da yer alan bazı temel hususlarla birlikte değerlendirilmeleri daha uygun gözükmektedir.

Kanun çerçevesinde Türkiye'de kurulan kalkınma ajanslarının kuruluş amaçlarına bakıldığında dünyadaki diğer birçok ajansın kuruluş amaçlarıyla uyumluluk gösterdiği söylenebilir. Nitekim Kanun'un 1. maddesinde ajansların amaçları, "kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak (DPT, 2010b)" şeklinde belirtilmektedir. Görüleceği üzere ajansların en temel amaçlarından biri bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi olarak belirlenmekte ve bunun sağlanması için kaynakların yerinde ve etkin kullanımının sağlanması ile yerel potansiyelin harekete geçirilmesi önceliği ön plana çıkarılmaktadır. Belirtilen bu amaçlara ulaşıp ulaşılamayacağı ise ancak uygulamaların sonuçları görüldükten sonra netlik kazanacaktır (Özer, 2008:398).

BKA'ların ulusal düzeyde koordinasyonundan DPT sorumlu tutulmakta ve DPT'nin ajanslara ilişkin görevleri Kanun'un ilgili 4. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre DPT'ye ajanslara rehberlik ve danışmanlık görevi yanında, ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasların belirlenmesi, bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi, ajanslar arası işbirliğinin sağlanması ve ortak proje üretiminin desteklenmesi, ajanslar ile merkezi düzeydeki kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanması ve ajansların yıllık çalışma programlarının onaylanması gibi görevler verilmektedir (DPT, 2010b). Buradan da anlaşılacağı üzere özel sektör temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve diğer bazı yerel birimler BKA yapılanmasının içerisinde olmakla birlikte bölgesel plan ve programların uygulanmasında inisiyatif ve son sözü söyleme yetkisi DPT'ye bırakılmaktadır. Bu yönüyle Türkiye'deki BKA'ların AB'dekilerden farklı olarak

¹ Çalışmamızın genel amacı ve kapsamı düşünüldüğünde, bu başlık altında BKA kurulmasının doğurabileceği siyasi sonuçlardan ziyade, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine ilişkin sonuçlarının vurgulanması önemli görülmektedir.

DPT'nin Taşra Teşkilatı görüntüsü verdiği ve bölgesel politikada merkezi yönetimin etkisinin devam ettirildiği söylenebilir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006:100).

5449 Sayılı Kanun'da DPT'nin görevleri belirtildikten sonra kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri kanununun 5 ve 6. maddelerinde tanımlanmaktadır. Buna göre ajanslara; yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak, bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen diğer projeleri izlemek, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, ajanslara tahsis edilen kaynakların bölge plan ve programlarına uygun şekilde kullanılmasını sağlamak, bölgenin kalkınma potansiyellerini tespit etmeye yönelik araştırmalar yapmak ve başka kurumların gerçekleştirdiği araştırmaları desteklemek, bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını gerçekleştirmek, yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerin tek elden takip ve koordinasyonunu sağlamak, KOBİ'ler ile yeni girişimcileri desteklemek gibi bazı önemli görevler verilmekte; ayrıca görevleri kapsamında gerekli gördükleri bilgileri kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili kılınmaktadır (DPT, 2010b). Buradan da anlaşılacağı üzere ajanslar kalkınma planlarının uygulayıcısı değil, DPT tarafından hazırlanacak bölgesel kalkınma programlarına bilgi sağlamak ve programların uygulanması esnasında "izleme" yapmak ve aksayan yönlerini merkeze bildirmekle görevli bir aracı kurum niteliğindedir (Özen, 2005:25). Ancak yinede kendilerine verilen bu görevleri etkin bir şekilde yerine getirmeleri durumunda, ajansların bölgesel kalkınmaya önemli katkılar sunacakları düşünülmektedir. Firmalar için pozitif dışsallıklar yaratılarak yığılma ekonomilerinden yararlanabilmelerinin sağlanması, daha yoğun araştırma ve fizibilite çalışmalarıyla bölgelerin gerçek potansiyellerinin ortaya çıkarılması ve teşvik edilmesi, bölgelerdeki KOBİ ve diğer girişimcilere piyasalar hakkında gerekli bilgiler sunularak eksik bilgi sorununun ortadan kaldırılması (Oskay, 2007:212) ve sahip olunan kaynakların etkin kullanılmasının sağlanması sunulabilecek katkıların başında yer almaktadır.

Yukarıda ifade edilen görevleri yerine getirecek ajansların yönetsel organları ilgili Kanun'un 7. maddesinde, "kalkınma kurulu", "yönetim kurulu", "genel sekreterlik" ve "yatırım destek ofisleri" şeklinde düzenlenmektedir. Düzenlemeye göre; *kalkınma kurulu* ilgili ajansın danışma ve yönlendirme organı, *yönetim kurulu* karar alma organı, *genel sekreterlik* icra organı ve *yatırım destek ofisleri* ise yatırımcılara izin ve ruhsat gibi işlemlerde kolaylık sağlama işlevini yerine getiren organ olarak belirlenmektedir. Kalkınma kurulu ve yönetim kurulunda bölgedeki kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, üniversite temsilcileri, yerel yönetim kuruluşları temsilcilerinin yanı sıra, il ticaret ve sanayi odası temsilcileri ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri de yer almaktadır (DPT, 2010b). Bu durumu, bölgesel politikaların belirlenmesinde ve uygulanmasında yerel halk katılımının sağlanması yönüyle olumlu bulanlar yanında eleştiri yönelenler de mevcuttur. İş dünyası temsilcilerinin ilgili ajansın yönetimine katılacak olmasının, sermaye sahiplerinin devlet yönetimine etkide bulunmasını kolaylaştıracak bir uygulama gözüyle bakılması (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006:98) ve yönetime katılan aktörler arasında bazı fikir çatışmalarının yaşanabileceği beklentisi bu eleştirilerin başında yer almaktadır. Bu bağlamda örneğin, sivil toplum kuruluşlarının sosyal programların ön plana çıkarılması yönünde baskı oluşturmaya çalışırken, ticaret ve sanayi odaları temsilcilerinin firmalara ve ekonomik hayata yönelik projelerin ön plana çıkarılmasını isteyecekleri noktasında fikir ayrılıklarının yaşanabileceği iddia edilmektedir (Özmen, 2008:336).

Ajansların faaliyetlerini yürütebilmesi ve kendilerinden beklenen fonksiyonları yerine getirebilmeleri için ihtiyaç duyacakları finansman kaynakları ile yönetecekleri fonlar ise Kanun'un 19. maddesinde sıralanmaktadır. Buna göre ajanslar, "AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar, faaliyet gelirleri, genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak paylar (% 0,1), bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının bir yıl önceki kesinleşmiş bütçe gelirlerinden alınacak paylar (% 1), bölgedeki il özel idareleri ile belediyelerin cari yıl bütçesinden aktarılacak paylar (% 1), ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ile bir önceki yıldan devreden gelirler (DPT, 2010b)" gibi finansman kaynaklarına sahip olacaktır. Kalkınma ajanslarının kuruluşu ile birlikte özellikle geri kalmış bölgelere önemli mali kaynaklar sağlanacağı yönünde beklentilerin güçlenmiş olduğu gerçeği göz önüne alındığında,

sahip olunacak kaynakların yeterli olup olmayacağı merak konusu olmaktadır. Bu çerçevede birkaç hususun ön plana çıktığı görülmektedir. Öncelikle yukarıda ifade edilen gelir kaynaklarının büyüklüğü ilk etapta ajansın bulunduğu bölgenin ekonomik gelişmişlik düzeyine (sanayi ve ticaret odaları, il özel idareleri ile belediyelerin bütçe büyüklüğü) bağlı olacağından, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini amaç edinmiş bu uygulamanın, daha az gelişmiş bölgelere daha fazla mali kaynak temin edilmesini sağlamadığı açıktır (Özmen, 2008:337). Dolayısıyla geri kalmış bölgelerin ihtiyaç duyduğu mali kaynakların daha çok AB ve diğer uluslararası fonlardan temin edileceği beklentisinin güçlü olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken önemli bir nokta, özellikle AB fonlarının oldukça rekabetçi bir sistemle dağıtıldığı gerçeğinin farkına varılması ve bu fon kapma yarışında başarılı olabilmek için özel sektörün dinamik ve özerk bir kurumsal yapıya sahip olması gerekliliğidir. Bu nedenle AB ve diğer uluslararası kurumlardan temin edilecek fonların yetersiz kalabileceği durumu da dikkate alınarak, Avrupa'daki pek çok uygulamada olduğu gibi ajansların kuruluş aşamasında ağırlıklı olarak kamu tarafından finanse edilmeleri ve ilerleyen aşamalarda faaliyet gelirlerinin sağlanmalarını ayakta kalabilecek bir yapıya kavuşturulmaları gerekmektedir (Özen, 2005:24). Son olarak şunu da ilave etmek gerekir ki; bölgesel gelişmeye ilişkin geçmiş deneyimlerden de anlaşıldığı üzere, kaynak sağlamak bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi için yeterli olmamakta, söz konusu kaynakların ancak etkin bir şekilde kullanılabilirdiği durumlarda politikanın başarı şansı artmaktadır. Dolayısıyla kurulan ajansların başarı şansının aynı zamanda sinerji, işbirliği, koordinasyon, yönetim, kurumsallaşma, stratejik yönetim, ortak akıl ve aksiyon, proaktif yaklaşım, beşeri ve kurumsal kapasite gibi unsurların oluşturabilmesine de bağlı olacağı açıktır (Yaman ve diğ., 2009:96).

Kanun'un 25. maddesi ajansların iç ve dış denetim esaslarını belirlemektedir. Buna göre iç denetimde yönetim kurulu başkanı ile genel sekretere yetki verilirken, dış denetimde hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı ve performans değerlendirmesi açısından DPT'ye yetki verilmektedir (DPT, 2010b). Görüldüğü üzere BKA faaliyetlerinin aynı zamanda performans denetimine tabi tutulacak olması klasik denetim anlayışından farklı bir anlayışı ifade etmekte ve işlevsel olması halinde

BKA'ların başarı şansını artırabileceği düşünülmektedir (Maç, 2006:5). Performans denetiminin gerçekleştirilmesinde ise alternatif bir yöntem olarak kaynak kullanım etkinliklerinin karşılaştırmalı analizine imkân tanıyan VZA yönteminin kullanılabilmesi burada hatırlatılmalıdır.

Yasaya eklenen Geçici hükümlere göre Türkiye-AB Mali İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel programlar ile bölgelerde yürütülmesi ve koordinasyonu amacıyla oluşturulan proje birimlerinin yürüttüğü tüm iş ve işlemler en geç bir ay içerisinde ilgili ajanslara devredilmektedir (DPT, 2010b). Yani bir anlamda daha önce başlatılan kalkınma programlarının finansmanı amacıyla AB'den gelen fonların yönetimi ile GAP-BKİ gibi bölgesel birimlerin tüm görevleri kalkınma ajanslarına devredilmiş olmaktadır. Ancak, GAP çerçevesinde götürülen birçok hizmetin, ajanslar tam olarak faaliyete geçirilinceye kadar nasıl yürütüleceği konusunda herhangi bir düzenlemenin gerçekleştirilmemiş olduğu görülmektedir (Maç, 2006:7).

Yukarıda ifade edilen bazı eleştirilere ilave olarak ilgili Kanun'un gerekçesinde ifade edilen ve BKA uygulamasına dayanak oluşturan "yeni bölgesel kalkınma anlayışına" eleştiri getirenlerde mevcuttur. Örneğin Ataay (2005)'a göre "Türkiye'nin de içinde bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin transfer ettiği sanayi post-fordist değil fordist nitelikli bir sanayidir. Ayrıca BKA uygulaması doğrudan doğruya bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik bir araç değil, ihracata dayalı büyüme stratejisinin KOBİ'lere verdiği önemin bir sonucu olarak post-fordist anlayışı güçlendirmeye yönelik bir anlayış izlenimi vermektedir. Hâlbuki Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin çoğunda ithal ikameci stratejinin ileri aşamasına geçilmeden ihracata dayalı büyüme stratejisine geçildiğinden yeni anlayışla birlikte büyük ölçekli sanayileşmenin sağlanması oldukça zor gözükmektedir. Ayrıca, ihracata dayalı büyüme stratejisini başarı ile uygulamış ülkeler bunu merkezi devletin etkin müdahaleleriyle gerçekleştirmiş olduklarından yeni anlayışta yerel yönetimlere bırakılan sanayileşme ve bunun neticesinde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması hedefi daha da zorlaşmaktadır. Dolayısıyla BKA uygulamasına ilave olarak merkezi devletin diğer araçlarla bu uygulamayı desteklemesinin zorunlu olduğu görülmektedir.

Konumuz açısından geri planda duruyor olmasına rağmen BKA'ların kuruluşuna ilişkin yapılan en önemli eleştirilerden biri, söz konusu örgütlenmenin “bölgecilik” akımlarını tetikleyerek siyasi bölgelerin oluşmasına yol açacağı yönündeki eleştirilerdir. Böyle bir beklenti kamuoyunda daha uygulamanın başlangıcında retçi bir anlayışın oluşmasına neden olmuştur (Özer, 2008:402). Hâlbuki ajansların yasal statüsü¹, organlarının yapısı, görev ve yetkilerine bakıldığında böyle bir endişenin pekte yerinde olmadığı düşünülmektedir. Nitekim Kanun'a göre ajanslara proje yapmak ve uygulamak gibi bir görev verilmediği gibi, ajansların bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarını etkilemediği ve yönlendirmediği, onların herhangi bir görev ve yetkisini de devralmadığı veya sınırlamadığı, dolayısıyla ajansların üstün kamusal güç ve yetkilerle donatılmadığı görülmektedir. Bu itibarla her ne kadar kalkınma ajansları bölge esaslı bir yapıda kurulacak olsa da gerçek anlamda bir bölgesel yönetim görüntüsü vermediği (Tamer, 2008:147) ve “bölgecilik” akımlarının güçlendirilmesine katkı sağlamayacağı düşünülmektedir.

5449 Sayılı Kanun'da yer alan bazı hükümler ile söz konusu Kanun'a yöneltilen bazı eleştirilere bu şekilde belirtildikten sonra, konumuz açısından asıl vurgulanması gereken nokta, yeni düzenleme ve uygulamaların bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine katkı sunup sunamayacağı noktasıdır. Bölgesel politikalarını bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi önceliğinde değil, bölgesel rekabet önceliği üzerine kuran bazı AB'ye üye ülke deneyimlerine bakıldığında, söz konusu uygulamaların eşitsizlikleri azaltmadığı hatta bazı ülkelerde artırdığı yönünde bilgilere ulaşılmaktadır. Örneğin Polonya'da 1990'lardan bu yana uygulanan bu türdeki politikaların eşitsizliği artırıcı sonuçlar doğurduğu², diğer bazı

¹ 5449 Sayılı Kanun incelendiğinde BKA'ların yasal statüsü konusunda bazı belirsizliklerin mevcut olduğu görülmektedir. Kanun'da ajanslar, “tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi” olması hükmü yer alırken, tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliği mi yoksa özel hukuk tüzel kişiliği mi olduğu belirtilmemektedir. Bu hususun açığa kavuşturulması amacıyla ileri sürülen bir görüşe göre, ajansların özel şirket mantığıyla hareket edecek olmasının onları özel hukuk tüzel kişiliğine haiz kılacağı ifade edilirken, bir diğer görüş, kamu gücü ve ayrıcalıklarından sadece birini dahi kullanmanın kamu tüzel kişiliği sayılmaya yeteceğini ifade etmektedir (Özer, 2008:401). Örneğin “yatırımcıların tek durak ofislerine yapacakları başvurunun devlet makamına yapılmış olarak değerlendirilmesi”, ikinci görüşü doğrular nitelikte değerlendirilmektedir.

² Polonya'da kurulan BKA'lar politik baskılardan kurtulamamıştır. Nitekim, birkaç siyasi parti bir araya gelerek ajansları ve diğer bölgesel yönetimleri kendi çıkarları çerçevesinde yönlendirdiğinden, bazı bölgeler gelişirken geriye kalanlar gelişmemiştir (Çalt, 2005:14). Türkiye'de böyle bir sonucun ortaya çıkmaması için kurulan ajansların politik baskılardan arındırılması ve bağımsız hareket etmeleri gerekmektedir.

ülkelerde de benzer durumların ortaya çıktığı ancak, sadece olumlu örneklerin kamuoyuna yansıtılarak yanlış bilgilendirme yapıldığı belirtilmektedir (Berber ve Çelepçi, 2005:154). Türkiye’de ise 5449 Sayılı Kanun çerçevesinde hem bölgelerin rekabet gücünün artırılması hem de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi hedeflerinin birlikte yer alması durumu, kalkınma ajanslarının tüm bölgelerde kurulacağı gerçeği de dikkate alındığında, söz konusu iki hedefin sanki birbiriyle çelişen iki hedefmiş gibi durduğu gerçeğini ortaya çıkarmaktadır. Nitekim, bir girişimcinin veya uluslararası yatırımcının sırf bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla geri kalmış bir bölgeye yatırım yapmasını beklemek çokta mantıklı gözükmemektedir (Özer, 2008:398-399). Çünkü yatırımcı yüksek kârlar elde edeceği yerlere yatırım yapmayı tercih etmektedir. Ancak bütün bu olumsuzluklara rağmen, yerelde insan kaynağını geliştirmeden, yeterli miktarda ve nitelikli proje üretmeden, girişimcilik ruhunu geliştirmeden, her şeyi devletten bekleyen zihniyeti değiştirmeden, yerelin önceliklerini sağlıklı olarak tespit etmeden, kısacası içsel potansiyelleri harekete geçirmeden bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi mümkün gözükmediğinden, bu misyonu üstlenmiş gözüken kalkınma ajanslarının sadece bölgelerarası yakınsama açısından bakıldığında bile hem gelişmiş hem de geri kalmış bölgelere çok önemli yararlar sağlayacağı açıktır (Yaman ve diğ.,2009:85). Dolayısıyla yönetsel örgütün organizasyonu konusunda yeni bir anlayışı içeren bu uygulamanın, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi açısından daha olumlu neticeler doğurmasını sağlayacak bazı hususları aşağıdaki gibi vurgulamak mümkündür:

- Kalkınma ajansları gelişmiş veya geri kalmış tüm bölgelerde kurulduğundan, geri kalmış bölgeleri yatırımcı için daha cazip hale getirecek koşulların merkezi devlet tarafından ayrıca sağlanması bu noktada oldukça önemli gözükmektedir.
- Ajansların başarılı olması için bütün paydaşların desteği son derece önemlidir. Bölgesel kalkınmanın daha bilimsel temellere oturtulabilmesi için özellikle üniversitelerin gerekli araştırmaları gerçekleştirerek yerel potansiyelleri ortaya çıkarması ve diğer kuramsal beklentilerin pratik uygulamalarla desteklenmesini sağlaması gerekmektedir.

- Ajansların yasal statülerine ilişkin belirsizlik giderilerek gerekli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.
- Ajansların politik baskılardan ve merkezi yönetimin etki alanından kurtarılarak karar almada bağımsızlıklarının sağlanması, aynı zamanda yönetim organlarında yer alan kesimlerin kendi çıkarlarından ziyade bölge kalkınmasını ön plana çıkaracak katkıları sunmaları gerekmektedir.
- Yönetişim tarzı bu örgütlenmede “denetleme” kriterlerinin tamamen kapitalizmin ölçütlerine bırakılmayarak (Çalt, 2005:15) aynı zamanda Sayıştay denetiminin de sağlanması gerekir.
- Özellikle kuruluş aşamalarında ajansların finansman sıkıntısı çekmemesi amacıyla kamunun gerekli finansman desteğini sağlaması zorunlu görülmektedir.
- Kurulan kalkınma ajansları her bölgenin kendi şartlarını dikkate alarak bölgesel kalkınma stratejisi belirleyeceğinden, bölgenin gelişmesine katkı sunabilecek sektörler dikkate alınarak bir gelişme stratejisi oluşturulmalıdır. Bunlara ilave olarak günümüzde rekabet gücünün ağır sanayiden ziyade, ileri teknoloji, yenilik ve bilgi üretebilme kapasitesi gibi unsurlara dayalı olduğu düşünüldüğünde, ilgili ajansın bölgesel kalkınma stratejisini belirlerken bu unsurları da dikkate alması gerekmektedir.

BÖLÜM 3: TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI KAYNAK KULLANIM ETKİNLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ VE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARININ ETKİNLEŞTİRİLMESİ (VERİ ZARFLAMA ANALİZİ YÖNTEMİYLE BİR ANALİZ)

Kaynakların bölgeler arasında farklı etkinlik düzeyinde kullanılması bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının en önemli nedenlerinden biridir. Bu noktadan hareketle, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla, özellikle geri kalmış bölgelerde ihtiyaç duyulan kaynakların temin edilmesi yetmemekte, bunun yanında var olan kaynakların etkin bir şekilde kullanılması da gerekmektedir (Ercan, 2006:67).

Çalışmanın ikinci bölümünde ele alındığı gibi, Türkiye'de kamu sektörü, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla gerek kamu yatırımları, gerekse özel sektöre verilen bazı mali ve vergisel teşviklerle geri kalmış bölgelere kaynak aktarımında bulunmaktadır. Ancak gerçekleştirilen bu aktarım söz konusu gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi açısından her zaman başarılı olamamaktadır. Örnek vermek gerekirse; Türkiye'deki kamu harcamalarının bölgelerarası yakınsama üzerine etkilerini araştırmaya yönelik yapılan bir çalışmada (Sağbaş, 2002), 1986-1997 yılları arasında gerçekleştirilen harcamaların yakınsamaya pozitif yönde etki ettiğine dair yeterli bulguya ulaşılamadığı görülmüştür. Devletin bölgesel kalkınmadaki rolünü ortaya koymaya yönelik olarak, kamu harcamalarının bölgelerin özel sektör sanayi yatırımları üzerindeki etkinliğini incelemek amacıyla gerçekleştirilen bir başka çalışmada (Çakmak ve Erden, 2004) ise, 1991-2000 yılları arasında kamu yatırımlarının genel olarak özel sektör yatırımları üzerinde dışlayıcı etki oluşturduğu tespit edilmiştir.

Benzer şekilde Martin (2000) hazırlamış olduğu çalışmada, gelişmiş bölgelerden geri kalmış bölgelere doğru gerçekleştirilecek bir gelir transferi politikasının, ülkenin genel refah düzeyini azaltabilecek sonuçlar doğurabileceğini göstermiştir. Çünkü gerçekleştirilen gelir transferi nispi olarak verimli kullanıldığı bölgelerden daha az verimli kullanıldığı diğer bölgelere transfer edilmiştir. Vanhoudt, Matha ve Smid (2000) ise, Martin'in çalışmasında vurgulamış olduğu noktayı destekler bir sonuca ulaşmıştır. Söz konusu çalışmaya göre, kamu harcamaları ile ekonomik büyüme

arasında ters nedensellik ilişkisi bulunmuştur. Çalışmada aynı zamanda bölgesel düzeyde kamu harcamalarının daha çok gelir dağılımını yeniden düzenleyici bir araç fonksiyonunu gördüğü ve bölgesel verimlilik artışı anlamında farklılıkları gideremediği sonucuna ulaşılmıştır. Yani sonuç olarak kamu harcamaları politikasının eşitlik ve verimlilik kavramları arasında bir tercih sorununu doğurduğu anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle, “eşitlik” kaygısı ile devletin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermek amacıyla kaynak transferi şeklinde gerçekleştirmiş olduğu politika uygulaması, kaynakların nispeten daha verimsiz alanlarda kullanılması sonucunda ülke genelinde elde edilebilecek bir büyümeyi de engellemiş olmaktadır. Buradaki olumsuzluğu ortadan kaldırmanın yolu ise geri kalmış bölgede verimlilik artışlarının sağlanması olduğundan, politika yapıcıların bu durumu göz önüne alması gerekmektedir.

Türkiye’de bölgesel gelişme ve yatırım politikaları uygulanırken, kaynakların etkin kullanılması hususu genellikle öncelikli konu olmamış, eşitlik yaratmak amacıyla kaynaklar geri kalmış bölgelere transfer edilmiştir. Hâlbuki gerçek anlamda bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi, sahip olunan kaynakların etkin kullanılması ile mümkün olabilmektedir. Çünkü aktarılan kaynaklar bir taraftan verimli kullanılmadığından ekonomiye tekrar kazandırılmamakta ve ayrıca çok daha verimli kullanılabilecekleri alanlarda kullanılmamasının bir sonucu olarak ülke genelinde olması gerekenden çok daha düşük katma değer üretilmesine sebep olmaktadır (Aydemir, 2002:94).

Yukarıda yapılan açıklamalar topluca değerlendirildiğinde, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi açısından kaynakları etkin kullanmanın önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Söz konusu durum Türkiye açısından düşünüldüğünde, önemli ölçüde bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları sorunuyla karşı karşıya bulunan ülkenin, kaynakların yeniden dağılımı sürecinde daha etkin kaynak kullanımı için uygun bir tekniğin seçilerek gerekli analizlerin yapılması gerektiği görülmektedir. Bu amaçla çalışmanın bu kısmında Veri Zarflama Analizi tekniğinden yararlanılarak bölgelerin ekonomik gelişme hedeflerine ulaşmaya çalışırken sahip oldukları kaynakları ne derece etkin kullandıkları konusuna açıklık getirilmeye çalışılmaktadır. Söz konusu teknik kullanılarak her bir bölge için kaynakların ayrı ayrı

etkinliğe sunmuş oldukları katkılar hesaplanmakta ve kaynakların daha etkin kullanılması amacıyla yapılabilecek bazı ayarlamalara yer verilmektedir. Gerçekleştirilen analiz sonucunda ayrıca bölgesel politikaların etkinleştirilmesine yönelik öneriler de geliştirilebilmektedir. Söz konusu ampirik uygulamayı gerçekleştirmek amacıyla bundan sonraki kısımlarda öncelikle konu teorik yönüyle ele alınmakta sonrasında ise Türkiye için bölgesel düzeyde karşılaştırmalı bir analiz gerçekleştirilmektedir.

3.1 Verimlilik, Etkinlik ve Performans Kavramları

Bilimsel çalışmalar hazırlanırken en çok yapılan hatalardan biri birbirine benzeyen ancak aynı anlamları taşımayan kavramların birbirinin yerine kullanılmasıdır. Hazırlanmış olduğumuz bu çalışmada benzer bir hataya düşmemek amacıyla literatürde çoğunlukla birbirinin yerine kullanılan “verimlilik”, “etkinlik” ve “performans” kavramlarını açıklamak gerekmektedir.

Verimlilik kavramının küresel düzeyde kabul görmüş standart bir tanımından bahsetmek zordur. Aynı şekilde verimliliği ölçmeye yönelik standart kabul edilen bir ölçüm yöntemi de bulunmamaktadır. Ama yine de verimliliğin yaygın olarak iki şekilde ölçüldüğünü söylemek mümkündür. Bunlar nicel (miktar) ve değer (katma) olarak ölçme yöntemleridir. Nicel ölçme yöntemine göre verimlilik girdi ile çıktı arasındaki statik ilişkiyi ifade ederken, değer kriterine göre verimlilik “katma değer üretebilme becerisi” olarak ifade edilmektedir (Gürak, 2004: 33-38). Yaygınlık kazanmış bulunan bu iki ölçme yönteminin yanında literatürde verimliliğe ilişkin araştırmalarda sıkça kullanılan “toplam faktör verimliliği” ile “kısmi faktör verimliliği” ayrımı daha çok seçilen ölçme yönteminin tek faktörlü veya çok faktörlü olmasına göre değişim göstermektedir. Buna göre eğer çıktı tek bir girdi ile ilişkilendiriliyorsa kısmi faktör verimliliği, birden fazla girdi ile ilişkilendiriliyorsa toplam faktör verimliliği ismini almaktadır. Örneğin katma değer in işgücüne bölünmesi sonucunda elde edilen işgücü verimliliği “kısmi faktör verimliliği” olarak ifade edilirken, katma değer in üretim içindeki payları ile ağırlıklandırılmış bütün üretim girdilerine oranlanması sonucunda elde edilen verimlilik, “toplam faktör verimliliği” (Eser, 1993:96-97) olarak adlandırılmaktadır.

Etkinlik kavramının da tıpkı verimlilik kavramında olduğu gibi evrensel düzeyde kabul görmüş standart bir tanımından bahsetmek zordur. Literatürde birbirine benzeyen çok sayıda etkinlik tanımına rastlamak mümkündür¹. Bunlar dikkate alınarak genel bir tanım yapılacak olunursa; etkinlik, istenilen çıktı düzeyini en az girdi ile veya belli girdilerle istenilen en yüksek çıktıyı elde etmeyi ifade etmektedir. Yapılan bu tanım genellikle “teknik etkinlik” olarak ifade edilmektedir. Eğer aynı çıktı düzeyi için gerekli girdi miktarı azaltılırsa girdi odaklı (input oriented), aynı girdi düzeyi ile çıktı miktarı artırılırsa çıktı odaklı (output oriented) ismini almaktadır (Eroğlu ve Atasoy, 2006:2-3). Bu anlamıyla etkinlik verimlilik kavramının bir benzeri olarak algılanmakla birlikte verimlilik kavramından daha geniş kapsamlı olduğu söylenebilir. Etkinlik kavramının daha geniş anlamı olduğunu ifade eden bir başka tanım şu şekilde yapılmaktadır: “firmanın verilen teknolojik yapı içerisinde sağlayabileceği maksimum verimlilik etkinliktir” (Köksal ve Aksu, 2005:97). Yani yapılan bir kıyaslamada etkinlikten bahsedebilmek için en iyi verimlilik düzeyinin sağlanmış olması gerekir. Bu düzeyin altında kalan verimlilik düzeyleri en verimli düzeye göre “etkinsiz” olarak değerlendirilmektedir.

Performans kavramı ise daha çok hizmet kesimini ilgilendiren durumlarda karşımıza çıkan bir kavramdır (Tetik, 2003:221). Söz konusu kavramın sözlük anlamı incelendiğinde Fransızca bir kelime olan “performance” sözcüğünden Türkçeye geçtiği ve “başarım” kelimesinin karşılığı olarak kullanıldığı görülmektedir (www.tdk.gov.tr). Performans, “bir işi yapan bireyin veya grubun o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak, nereye varabildiği, neyi sağlayabildiğinin ifadesi” (Kutlar ve Kartal, 2004:51) şeklinde tanımlanmaktadır.

Yukarıda açıklanan kavramlar ile ilgili içine düşülen bir diğer yanlış kavramların statik veya dinamik analiz yapma yöntemlerinde yanlış anlamlarda kullanılması durumudur. Nitekim “verimlilik” kavramı durağan (statik) bir durumu ölçmeye yararırken, dinamik bir durumu ölçmek için “verimlilik artışı” kavramı kullanılmalıdır (Gürak, 2007:5). Aynı durum “etkinlik” ve “etkinlik artışı” ile “performans” ve

¹ Değişik “etkinlik” kavram ve tanımları için bkz: Köksal ve Aksu, 2005; Aktan, 2008.

“performans artışı” kavramlarının uygun anlamlarda kullanılması durumu için de geçerlidir.

Bu çalışmada karar verme birimleri¹ olarak seçilen Türkiye'nin alt bölgelerinin karşılaştırmalı analizinde, söz konusu birimlerin durumunu ifade etmek amacıyla “etkinlik” kavramının kullanılması daha uygun görülmektedir. Ayrıca çalışmada veri sıkıntısı nedeniyle sadece 1 yıllık girdi-çıktı ilişkisi incelendiğinden gerçekleştirilen analiz statik analiz olarak değerlendirilmektedir.

3.2 Kaynak Etkinliğinin Ölçümünde Kullanılan Teknikler ve Uygun Yöntemin Seçilmesi

Etkinlik ölçen teknikler genellikle üç başlık altında toplanmaktadır. Bunlar *oran analizi*, *regresyon analizi* ve *veri zarflama analizi* şeklinde ifade edilmektedir (Kutlar ve Kartal, 2004:52). *Oran analizi* kapsam ve amaç olarak tek boyutlu ve değişkenlerin birbirine oranlanması şeklinde bir analiz yöntemini ifade ederken, *regresyon analizi* geçmişin verilerini de kullanarak geleceği tahmin etmeyi amaçlayan parametrik bir yöntem şeklinde ifade bulmakta, *veri zarflama analizi* ise parametrik olmayan² bir analiz yöntemi olmakla birlikte doğrusal programlama yaklaşımını esas alan bir metod olarak ifade edilmektedir (Bakırcı, 2006:2). Hazırladığımız bu çalışmada belirtilen üç yöntemden hangisinin tercih edileceği sorusuna cevap bulabilmek amacıyla söz konusu yöntemlerin bizleri hangi sonuçlara ulaştıracağına incelenmesi gerekmektedir. Bunları şu şekilde açıklamak mümkündür:

Oran Analizi: Herhangi bir ampirik uygulamada karar verme birimleri olarak seçilen alt bölgelerin çıktı durumunu ifade eden GSYİH verisinin, girdi olarak seçilen çalışan nüfus verisine bölünmesi sonucunda elde edilen skor, oran analizi yöntemine işaret

¹ Bu çalışmada “Karar Verme Birimi” terimi etkinlikleri ölçülecek alt bölgeleri tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır. Nitekim Veri Zarflama Analizi'nin en önemli teorisyenlerinden Charnes, Cooper ve Rhodes makalelerinde etkinlikleri ölçülecek ortak girdileri ve çıktılarını olan firmalar, bölümler ya da yönetsel birimler gibi toplulukları tanımlamak için “Karar Verme Birimi” sınıflama terimini kullanmışlardır (Köksal ve Aksu, 2005:100).

² Parametrik olmayan bir yaklaşım ifadesi, Veri Zarflama Analizinin üretim teknolojisini belirlemek için belli sayıda parametresi olan ve fonksiyonel bir formla ifade edilen bir yöntem olmadığını işaret etmektedir (Bakırcı, 2006:119). Daha açık bir ifadeyle, parametrik yöntemlerde bağımlı ve bağımsız değişkenler arasındaki fonksiyonel ilişki belli parametrelerin tahmin edilmesiyle analiz edilirken, parametrik olmayan yöntemlerde parametreler kullanılmaz, ancak benzer karar verme birimlerinin durumu en iyi performansı gösteren ve etkinlik sınırı üzerinde yer alan karar verme birimlerinin konumu göz önüne alınarak değerlendirilmektedir.

etmektedir. Görüldüğü üzere burada yapılan ölçüm aslında “kısmi (ya da tekli) faktör verimliliği” analizinin bir göstergesi olmaktadır. Söz konusu yöntemin kendi içerisinde bazı dezavantajları barındırdığı söylenebilir. Öncelikle oran analizi pay ve paydada yer alan değerler arasında bir oransallığın olduğu varsayımına dayandırıldığından, arada herhangi bir ilişkinin bulunmadığı durumlarda yanlış çıkarımlara ulaşılmış olacaktır. Ayrıca karar verme biriminin performansı için tek bir oran analizinin seçilmiş olması değişik boyutlardaki performans düzeyi analizi için yeterli bilgi sağlayamazken, birden çok oran analizinin seçilmesi hem analizi daha karmaşık hale getirmekte hem de daha maliyetli bir duruma getirmektedir. Son olarak birçok oran analizinin bir arada kullanılmasının oranlara verilmesi gereken ağırlıklar hususunda zorluklar çıkaracağı söylenebilir (Köksal ve Aksu, 2005:98-99). Dolayısıyla çalışmamızın amacı göz önüne alındığında “Oran Analizi” yönteminin uygulama açısından eksik bir analiz niteliği taşıyacağı düşünüldüğünden, burada kullanılması uygun ve yeterli görülmemektedir.

Regresyon Analizi: Alt bölgelerin temel çıktısı olarak ele alınan GSYİH verileri ile bu verinin elde edilmesinde kullanılan girdilerin dikkate alınarak önümüzdeki yıllar için bir tahmin (öngörü) yapılırsa, bu analiz “regresyon analizi” ismini almaktadır. Burada değişkenler arasındaki ilişki tıpkı bir üretim fonksiyonunda olduğu gibi (örneğin Cobb-Douglas üretim fonksiyonu) çıktının hangi oranlarda girdilerden etkilendiği ilgili parametrelerin çeşitli istatistikî yöntemlerle tahmin edilmesi sonucunda belirlenmektedir (Bakırcı, 2006:98). Söz konusu yöntem etkinliği ölçmekten çok gelecekte nasıl bir sonuca ulaşılacağı yönünde tahmin yürütmemize yardımcı olmaktadır. Ayrıca yöntem tek çıktının birden fazla girdi ile ilişkisini incelediğinden, çalışmamızda kullanacağımız çok girdili ve çok çıktılı analizin gerçekleştirilmesi için yetersiz kalmaktadır. Sonuç olarak, çıktıların tek bir değere indirgenme zorunluluğu, girdi-çıkıtı ilişkisinin (performans düzeyleri) en başarılı olan karar verme birimine göre değil de bu birimlerin ortalama değerine göre belirlenmesi ve personel sayısı gibi kesikli değişken değerlerini kullanmanın getirdiği zorluklar (Köksal ve Aksu, 2005:99) çalışmamızın amacı ve kapsamı düşünüldüğünde Regresyon Analizinin kullanılmasını zorlaştırmaktadır.

Veri Zarflama Analizi (VZA): Çoklu girdi ve çoklu çıktının kullanılmasına imkan sağlayan yöntemler içerisinde veri zarflama analizi en çok tercih edilen yöntemlerden biridir. Bu yöntem kullanılarak girdi ve çıktı değişkenleri arasındaki ilişkiyi ifade eden etkinlik skorları elde edilebilmektedir. Çalışmada her bir alt bölge için hesaplanan etkinlik skorlarının birbiriyle karşılaştırılması bizlere alt bölgelerin görece etkinlik düzeylerini vermektedir. Ayrıca aşağıda “veri zarflama analizi” başlığı altında daha ayrıntılı inceleneceği üzere bölgelerin etkinlik düzeylerini artırabilmeleri için girdi ve çıktı değerlerinde gerekli olan düzeltme ve ayarlama işlemlerine de imkân sağlanabilmektedir. Dolayısıyla çalışmamızın amacı ve kapsamı düşünüldüğünde burada kısaca ifade edilen yöntemler arasında en uygun yöntemin veri zarflama analizi yöntemi olduğu düşünülmektedir.

3.3 Veri Zarflama Analizi

Veri Zarflama Analizi (Data Envelopment Analysis), doğrusal programlama prensiplerine dayanan, spesifik olarak karar verme birimlerinin kullandıkları girdileri hangi etkinlik derecesinde çıktıya dönüştürdüğünü tespit etmemize imkan sağlayan ve “duyarlılık analizi” yöntemiyle kaynakların daha etkin kullanılması amacıyla girdi ve çıktıların ayarlanmasını mümkün kılan bir teknik olarak ifade edilmektedir (Eroğlu ve Atasoy, 2006:2-3). Söz konusu teknik son yıllarda hem kamu hem de özel sektörde birçok alanda etkinlik ölçümlerinde tercih edilen yöntemlerin başında yer almaktadır. Başlangıçta kar amacı gütmeyen kurumlar ile kamu sektörü gibi kuruluşların karşılaştırmalı etkinlik ölçümlerinde kullanılan tekniğin, sonraları kâr amaçlı üretim ve hizmet sektörlerinde de yaygın bir kullanım alanı bulmaya başladığı gözlenmektedir (Yalama, 2005:49).

VZA, ilk olarak 1951 yılında Debreu'nun yapmış olduğu bir çalışmada kullanılmış olsada literatürde fazla yer edinememiş (Köksal ve Aksu, 2005:99), sonrasında 1957 yılında Farell tarafından geliştirilerek tarım alanlarındaki nispi etkinliği ölçmek amacıyla kullanılmış ve literatürde tanınmaya başlanmıştır (Bakırcı, 2006:120). Gerçek anlamda VZA'nın başlangıcı ise etkinlik analizlerinde Doğrusal Programlama tekniklerinin kullanılmaya başlamasıyla ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda Boles'in 1966 yılında üretimdeki etkinliği ölçen çalışması VZA'nın kullanımını açısından bir başlangıç kabul edilmektedir (Köksal ve Aksu, 2005:99). Ancak yöntemin tanınması

ve geliştirilmesi 1978 yılında Charnes, Cooper ve Rhodes tarafından gerçekleştirilmiş, CCR modeli olarak bilinen yöntemle ilk olarak 70 adet okulun görece teknik verimlilikleri ölçülmeye çalışılmıştır. Burada kullanılan CCR modeli “ölçeğe göre sabit getiri” varsayımı altında uygulanan bir yöntem şeklindeydi. Daha sonra Banker, Charnes ve Cooper “ölçeğe göre değişen getiri” varsayımı altında çalışan ve literatürde BCC modeli olarak ifade edilen benzer bir analiz yöntemini literatüre kazandırmıştır (Bakırcı, 2007:332). Son dönemlerde VZA kullanılarak gerçekleştirilen etkinlik analizlerinde genellikle bu iki modelin temel alındığı söylenebilir.

VZA yöntemi girdi yönelimli (input oriented) ve çıktı yönelimli (output oriented) olmak üzere iki şekilde uygulanabilmektedir. Bu yöntemlerin teorik temeli üretim teorisine dayanmaktadır. Nitekim girdi maliyetleri ve çıktı satışından elde edilen hâsılat verileri elde edilebildiğinde, VZA yöntemi çıktı maksimizasyonu veya girdi minimizasyonu olarak ifade edilen firma amaçlarıyla uyum gösterebilecektir. Bu bağlamda herhangi bir ekonomik karar verme biriminin çıktı maksimizasyonu, veri bir girdi setinden muhtemel maksimum çıktıyı üretme başarısı olarak tanımlanırken, girdi minimizasyonu, belli bir çıktı düzeyinin minimum girdi bileşimiyle elde edilmesi olarak ifade edilmektedir (Bakırcı, 2006:120).

VZA, çok girdi ve çok çıktının yer aldığı, ancak bu girdi ve çıktıların tek bir toplam girdi ve çıktı olarak ifade edilmediği durumlarda etkinliği ölçmek amacıyla kullanılmaktadır. Analiz gerçekleştirilirken her bir karar verme birimi için ayrı bir doğrusal program hesaplaması yapılır ve karar verme birimine ait etkinlik skoru elde edilir (Köksal ve Aksu, 2005:100). Elde edilen bu skor, en iyi performansı gösteren karar verme birimlerinin durumuna göre, incelenen karar verme biriminin etkinliği hakkında araştırmacıya bilgi sağlar. Yani burada elde edilen etkinlik değeri göreceli bir durumu ifade etmektedir. Hesaplama sonucunda etkin çıkan bir karar verme birimi ise, sadece karşılaştırıldığı diğer karar verme birimlerine göre ve analizde kullanılan girdi-çıkıtı veri seti çerçevesinde bir etkinlik durumunu ifade etmektedir (Göngür ve Demirgil, 2005:26). Bu açıklamalar çerçevesinde VZA kullanılmasının araştırmacılara ve karar verme birimlerine sağlayacağı faydaları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür (Bakırcı, 2006:119):

- Benzer karar verme birimleri karşılaştırılarak, nispi etkinlikleri analiz edilebilir.
- Karar verme birimlerine ait etkinlik değişimlerinin yönü ve büyüklüğü tespit edilebilir.
- Analiz sonucunda etkinlik skorlarına göre bir analiz yapılarak daha etkin bir konum için strateji ve politikalar geliştirilebilir.

VZA tekniğinin daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle matematiksel ifadesi ile sistematik yapısının ele alınması gerekmektedir. Bu amaçla çalışmamızın bundan sonraki kısımlarında öncelikle VZA'nın matematiksel ifadesi ile sistematik yapısı hakkında detaylı bilgi verilmeye çalışılacaktır.

3.3.1 Veri Zarflama Analizinin Matematiksel İfadesi

VZA'nın matematiksel ifadesi ele alınırken öncelikle verimlilik tanımının hatırlanmasında yarar vardır. Hatırlanacağı üzere verimlilik kavramı incelenirken, kısmi faktör verimliliği ile toplam faktör verimliliği şeklinde bir ayırım yapılmış, toplam faktör verimliliği ağırlıklandırılmış çıktı toplamının ağırlıklandırılmış girdi toplamına oranlanması şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım aşağıdaki şekilde formülle edilebilir:

$$\text{Verimlilik} = \frac{\text{Çıktıların Ağırlıklı Toplamı}}{\text{Girdilerin Ağırlıklı Toplamı}}$$

Herhangi bir karar verme biriminin (örneğin j) etkinliği ise;

$$\frac{v_1 y_{1j} + v_2 y_{2j} + \dots}{w_1 x_{1j} + w_2 x_{2j} + \dots}$$

şeklinde olmaktadır. Burada;

v_1 : birinci çıktının ağırlığını

y_{1j} : j karar verme biriminin birinci çıktısını

w_1 : birinci girdinin ağırlığını

x_{1j} : j karar verme biriminin birinci girdisini ifade etmektedir

Herhangi bir karar verme biriminin (örneğin p) x_k ($k=1,2,3,\dots,m$) girdilerinden, y_i ($i=1,2,3,\dots,t$) çıktıları ürettiği varsayılırsa, ayrıca girdilere ait ağırlıklar v_i ($i=1,2,3,\dots,t$) ve çıktılara ait ağırlıklar w_k ($k=1,2,3,\dots,m$) şeklinde ifade edilirse denklem aşağıdaki şekilde yazılabilecektir:

$$\frac{\sum_{i=1}^t v_k \cdot y_i}{\sum_{k=1}^m w_k \cdot x_k} \quad (3.1)$$

Burada oluşturulan denklem kesirli (oransal) program formundadır. Ancak kesirli programlamada standart bir yöntem bulunmadığından, etkinlik analizlerinde genellikle standart çözüm yöntemi sunan doğrusal programlama modeli kullanılır (Bakırcı, 2006:127). Bu amaçla kesirli program formunun doğrusal programlama formuna dönüştürülmesi gerekmektedir. Dönüştürme işlemi yapılırken Charnes ve Cooper (1979)'in geliştirdiği dönüştürme mekanizması kullanılabilir. Ancak bu dönüştürme işlemine geçmeden önce ağırlıkların belirlenme sürecinin özet bir şekilde izah edilmesi gerekmektedir.

VZA kullanılarak ağırlıkların belirlenmesinde iki kısıt söz konusu olmaktadır. Bunlardan birincisi, ağırlıkların pozitif olma zorunluluğu, ikincisi ise, modeldeki karar verme birimleri için ağırlıklı çıktıların ağırlıklı girdilere oranının birden büyük olmamasıdır (Kutlar ve Kartal, 2004:54). Literatürde bu ağırlık değerlerine genellikle “sanal girdi-çıkıtı” veya “sanal ağırlıklar” denilmektedir (Bakırcı, 2006:128).

VZA yöntemi, doğrusal programlama yöntemini kullanarak herhangi bir karar verme biriminin (örneğin p) performans düzeyini diğer karar verme birimlerinin performanslarına göre maksimize eden ağırlıkları seçmemize izin vermektedir (Martin, 2003:4). Yöntem bunu gerçekleştirirken girdiler (x_k) ile çıktıları (y_i) veri olarak almaktadır. Söz konusu hesaplamalarda kullanılan amaç ve kısıt fonksiyonları aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

$$\text{Amaç fonksiyonu: } \text{Max. } v_i w_k \frac{\sum_{i=1}^t v_k \cdot y_{ip}}{\sum_{k=1}^m w_k \cdot x_{kp}} \quad (3.2)$$

Kısıtlar

1) Z adet karar verme birimine ait etkinlik değerlerinin 1'e eşit veya küçük olması gerekir. Yani:

$c = 1, 2, \dots, p, \dots, Z$ iken;

$$0 \leq \frac{\sum_{i=1}^I v_k \cdot y_{ic}}{\sum_{k=1}^m w_k \cdot x_{kc}} \leq 1 \quad \text{şartı sağlanmalıdır.} \quad (3.3)$$

2) Tüm girdi ve çıktılar için ağırlıklar pozitif olmak zorundadır. Yani $v_i, w_k \geq 0$ şartı sağlanmalıdır.

Yukarıda matematiksel ifadesi verilen model çözüldüğünde p karar verme birimine ait bir etkinlik skoru ile bu skora ulaşılmasını sağlayan ağırlıklar kümesi elde edilmiştir. Eşitlik yardımıyla hesaplanan etkinlik değerinin 1'e eşit olması durumu, gözlenen performans ile potansiyel performansın birbirine eşit olduğu anlamına gelecektir ki, bu durum söz konusu karar verme biriminin en iyi performansı sergileyen karar verme birimi olduğu şeklinde yorumlanmaktadır. Şayet hesaplanan etkinlik skoru 1'den küçükse o zaman karar verme biriminin etkin olmadığı sonucuna varılmaktadır (Kutlar ve Kartal, 2004:53-55; Bakırcı, 2006:127-128). Ancak burada asıl önemli olan husus hesaplanan etkinlik skorunun değeri olmayıp, karar verme biriminin etkinliğini maksimize edecek ağırlıkların hesaplanmış olmasıdır.

Daha önceki kısımlarda ifade edildiği gibi kesirli modelin etkinlik analizlerinde kullanılması zordur. Çünkü etkinlik değerinin hesaplanmasında kesirli denklemin doğrusal ve dış bükeylik şartlarını sağlaması gerekmektedir (Bakırcı, 2006:128). Bu nedenle kesirli formda bulunan denklem öncelikle doğrusal programlama formuna dönüştürülmelidir. Söz konusu dönüştürme işlemi gerçekleştirilerek amacıyla girdi yönelimli VZA modelinde ağırlıklandırılmış çıktı toplamı yani etkinlik denkleminin pay kısmı 1'e eşitlenirken, çıktı yönelimli VZA modelinde ağırlıklandırılmış girdi toplamı (etkinlik denkleminin paydası) 1'e eşitlenmektedir. Doğrusal programlama formuna dönüştürülen bu denklemlerin çözümlenmesi amacıyla ayrıca denklemlerin

birincil (primial) ve ikincil (dual)¹ modellerinden faydalanılmaktadır². Söz konusu modellerin matematiksel ifadeleri aşağıdaki gibi açıklanabilir:

İlk olarak denklem (3.2) de yer alan amaç fonksiyonunun paydasını 1'e eşitleyerek birincil doğrusal programı elde edebiliriz. Dolayısıyla amaç fonksiyonumuz aşağıdaki gibi olmaktadır:

$$\text{Max. } v_i w_k \sum_{i=1}^t v_i \cdot y_{ip} \quad (3.4)$$

birincil doğrusal programımızın kısıtları ise aşağıdaki gibi belirtilebilir:

$$1) \quad \sum_{i=1}^t v_i \cdot y_{ic} \leq \sum_{k=1}^m w_k \cdot x_{kc} \quad c=1,2,\dots,p, \quad Z$$

$$\sum_{k=1}^m w_k \cdot x_{kc} = 1$$

2) Bütün i ve k'lar için $v_i, w_k \geq 0$ olmalıdır.

Yukarıda oluşturulan birincil doğrusal programın yorumu şu şekilde yapılabilir: Girdilerin ağırlıklı toplamı 1'e eşitlenmek suretiyle (normalizasyon), en iyi etkinlik değerini veren ağırlık kümesinin seçilmesi sonucunda p karar verme biriminin çıktıları maksimize edilmeye çalışılmaktadır (Yalama, 2005:58). Ayrıca etkinlik değeri en etkin karar verme birimlerinin durumu göz önüne alınarak hesaplandığından elde edilen değer 1'i aşamayacaktır.

Denklem (3.4)'de oluşturulan doğrusal VZA modelinin yorumdan da anlaşılacağı üzere oluşturulan model çıktı yönelimli bir modeldir. Benzer bir doğrusal VZA modeli, kesirli formda yer alan denklemin payını 1'e eşitlemek suretiyle yazılabilir.

¹ Her doğrusal programlama probleminin ilişkili olduğu bir ikiz problemi vardır (Patr, 2007:175). Bu çerçevede etkinlik analizlerinde kullanılan maksimizasyon ve minimizasyon programları da tamamen birbirinden bağımsız çalışan modeller olarak değerlendirilmemelidir. Her maksimizasyon programına karşılık gelen bir minimizasyon programı olduğu gibi, her minimizasyon programına karşılık gelen bir maksimizasyon programı bulunmaktadır. İlk doğrusal program genellikle *birincil(primial)* program ismini alırken, buna karşılık gelen program ise *ikincil(dual)* program ismini almaktadır (Chiang, 2003:655).

² Kesirli VZA modelinin doğrusal programlamaya dönüştürülmüş *birincil* modeli uygulamalarda bazen "Ağırlıklı VZA Modeli" şeklinde ifade edilirken, *ikincil* modeli "VZA'nin Zarflama Modeli" olarak ifade edilmektedir (bkz: Yalama, 2005). Bu çalışmada söz konusu ayırım için "birincil (primial)" ve "ikincil (dual)" kavramlarının kullanılması tercih edilmektedir.

Burada oluşturulan amaç fonksiyonu denklem (3.4) de yer alan amaç fonksiyonunun aksine ağırlıklı girdi toplamının minimizasyonunu hedeflemektedir. Bir başka deyişle model girdi yönelimli VZA modeli olarak ifade edilebilir. Söz konusu denklemin amaç fonksiyonu aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$\text{Min. } v_i w_k \sum_{k=1}^m w_k \cdot x_{kp} \quad (3.5)$$

birincil doğrusal program modelimizin kısıtları ise aşağıdaki gibi belirtilebilir:

$$1) \quad \sum_{i=1}^t v_i \cdot y_{ic} \leq \sum_{k=1}^m w_k \cdot x_{kc} \quad c=1,2,\dots,p, \quad Z$$

$$\sum_{i=1}^t v_i \cdot y_{ic} = 1$$

2) Bütün i ve k 'lar için $v_i, w_k \geq 0$ olmalıdır.

Denklem (3.5)'de oluşturulan doğrusal programın yorumu şu şekilde yapılabilir: Çıktıların ağırlıklı toplamı 1'e eşitlenmek suretiyle, en iyi etkinlik değerini veren ağırlık kümesinin seçilmesi sonucunda p karar verme biriminin girdileri minimize edilmeye çalışılmaktadır. Aynı şekilde hesaplanan etkinlik değeri tıpkı çıktı yönelimli VZA modelinde olduğu gibi 1'i aşamayacaktır.

Yukarıda matematiksel ifadesi yazılan iki model dikkatli bir şekilde incelendiğinde, girdi ve çıktı değişkenlerine ait ağırlık katsayılarının sıfır değerini de alabileceği gözlenmektedir. Bu durumda ağırlık katsayısı sıfır çıkan girdi veya çıktılar modelde kullanılmalarına karşılık etkinlik skoruna herhangi bir etkileri olmayacaktır. Bu sorunun çözümü için Charnes ve diğ.(1979) VZA modeline pozitif ağırlık kısıtını eklemiştirler (Bircan ve diğ., 2006:331). Buna göre ağırlık katsayıları kısıtı aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

$$v_i \geq \varepsilon^1 \quad (i=1,\dots,t)$$

$$w_k \geq \varepsilon \quad (k=1,\dots,m)$$

¹ Burada " ε " sabiti non-archimedean sabiti olarak bilinen ve 10^{-6} civarında ihmal edilebilir bir sayıdır (Bakırcı, 2006:129).

Denklem (3.4) ve (3.5)'de oluşturulan modeller doğrusal VZA modelinin birincil denklemleridir. Bu denklemlerin çözümü doğrusal programlama ile mümkün olabilmektedir. Ancak optimal çözüme ulaşmak amacıyla doğrusal programlamanın çözümlene sistemi gereği söz konusu denklemlerin ikincil denklemlerini de oluşturmak gerekmektedir (Aydemir, 2002:61). Etkinlik değeri hesaplanırken doğrusal programlama modeli bu denklemlerden genellikle ikincil olanını kullanır¹. Yukarıda oluşturulan denklem (3.4)'ün ikincil denklemi aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

$$\text{Min. } \lambda_c \cdot h_p - \varepsilon \left(\sum_{k=1}^m s_k + \sum_{i=1}^t s_i \right) \quad (\text{Dual 3.4})$$

İkincil doğrusal denklemimizin kısıtları ise aşağıdaki gibi gösterilebilir:

$$\begin{aligned} 1) \quad & x_{kp} \cdot h_p - s_k = \sum_{c=1}^z x_{kc} \lambda_c && k=1,2,\dots,m \\ & y_{ip} \cdot s_i = \sum_{c=1}^z y_{ic} \lambda_c && i=1,2,\dots,t \\ 2) \quad & \lambda_c \geq 0 && c=1,2,\dots,p,\dots,Z \\ & s_k \geq 0 && k=1,2,\dots,m \text{ (aylak girdi)} \\ & s_i \geq 0 && i=1,2,\dots,t \text{ (aylak çıktı)} \end{aligned}$$

Yukarıda ifade edilen doğrusal programlama denklemi çözüldüğünde p karar verme birimine ait etkinlik skoru ile etkinlik değerini maksimize edecek katsayılar (λ_c) elde edilmektedir. Durumu incelenen karar verme biriminin etkinlik şartı ise, h_p değerine ilişkin herhangi bir kısıtlamanın bulunmadığı varsayımı altında $h_p=1$ ve tüm aylak değişkenlerin (s_k, s_i)² sifıra eşit olması durumudur. Aylak değişkenlerden biri veya her

¹ İkincil doğrusal program modelinde radyal olarak ölçülmeyen fakat azaltılması veya arttırılması mümkün olan atıl girdi ve çıktı vektörünün hesaplanması mümkündür. Böylece incelenen karar verme biriminin hangi girdi ve/veya çıktısını ne oranda kullanmadığını görmek mümkün olmaktadır. Ayrıca bu yöntemde birincil doğrusal program modeline göre referans kümesinin bulunması daha kolaydır. Bir diğer avantaj ise ikincil doğrusal program modelinde kısıt sayısının daha az olması nedeniyle daha az zamanda çözüme imkan tanınmasıdır (Yalama, 2005:58).

² Aylak değişken açık bir ifadeyle etkinlik sınırına veya uç noktalar (etkin karar verme birimleri)'a olan uzaklığı göstermektedir. Bir maksimizasyon probleminde aylak değişken boş değişkenleri temsil ederken, minimizasyon probleminde artık değişkenleri temsil eder (Chiang, 2003:638). Bir başka deyişle girdi yönelimli VZA modelinde aylak değişken “girdi fazlalığı (input slack)”, çıktı yönelimli VZA’da ise “çıkıtı eksikliği (output slack)” olarak ifade edilebilir (Aydemir, 2002:67).

ikisi sıfırdan farklı bir değer alırsa, sıfırdan farklı olanın değeri, girdi ve çıktılardaki etkinsizlik miktarını tanımlayacaktır (Bakırcı, 2006:142). Dual 3.4 amaç fonksiyonu için belirtmek gerekirse; belirli bir çıktı düzeyi için etkinliği ölçülen p karar verme birimine ait girdilerin “radyal” olarak ne kadar azaltılabileceği araştırılmış olmaktadır (Yalama, 2005:60). Dolayısıyla aylak değişkenlerin sahip olduğu değerler etkinliğin artırılması açısından yapılması gereken potansiyel düzeltme işlemleri bakımından önem taşıyacaktır. Yapılacak düzeltme işlemleri ise “duyarlılık analizi” yöntemiyle gerçekleştirilmektedir (Eroğlu ve Atasoy, 2006).

Denklem (3.4)’ün ikincil denklemi bu şekilde oluşturulduktan sonra benzer işlemler denklem (3.5) için gerçekleştirilerek söz konusu denklemin ikincil denklemi oluşturulabilir:

$$\text{Max. } \lambda_c f_p + \varepsilon \left(\sum_{k=1}^m s_k + \sum_{i=1}^t s_i \right) \quad (\text{Dual 3.5})$$

Buna göre *İkincil* doğrusal denklemimizin kısıtları ise aşağıdaki gibi gösterilebilir:

$$\begin{aligned}
 1) \quad & f_p \cdot y_p + s_i = \sum_{c=1}^z \lambda_c y_{ic} && i=1,2,\dots,t \\
 & x_{kp} \cdot s_k = \sum_{c=1}^z \lambda_c x_{kc} && k=1,2,\dots,t \\
 2) \quad & \lambda_c \geq 0 && c=1,2,\dots,p,\dots,Z \\
 & s_k \geq 0 && k=1,2,\dots,m \text{ (aylak girdi)} \\
 & s_i \geq 0 && i=1,2,\dots,t \text{ (aylak çıktı)}
 \end{aligned}$$

Dual 3.5 denklemi çözüldüğünde tıpkı Dual 3.4 denkleminde olduğu gibi p karar verme birimine ait etkinlik skoru ile etkinlik değerini maksimize edecek katsayılar (λ_c) elde edilmektedir. Görüldüğü gibi burada f_p kısıtsızdır ve ancak $f_p = 1$ ve tüm aylak değişkenler sıfıra eşit olduğu durumda p karar verme birimi etkin olmaktadır.

3.3.2 Veri Zarflama Analizinin Sistemik Yapısı

Yukarıda matematiksel ifadesi verilen VZA'nın mantıksal işleyişini anlamak amacıyla değişik sistemik yapılar oluşturulabilir. Söz konusu sistemik yapılar, VZA'nın tekli veya çoklu girdi-çıkıtı ilişkilerinin grafiksel ifadesi ile daha iyi anlaşılacaktır. Konunun izahı için aşağıdaki sistemik yapılardan faydalanılmaktadır:

- Tek girdi ve tek çıktıdan oluşan sistemler
- İki girdi ve tek çıktıdan oluşan sistemler
- Tek girdi ve iki çıktıdan oluşan sistemler
- Çok girdi ve çok çıktıdan oluşan sistemler

3.3.2.1 Tek Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Sistemler

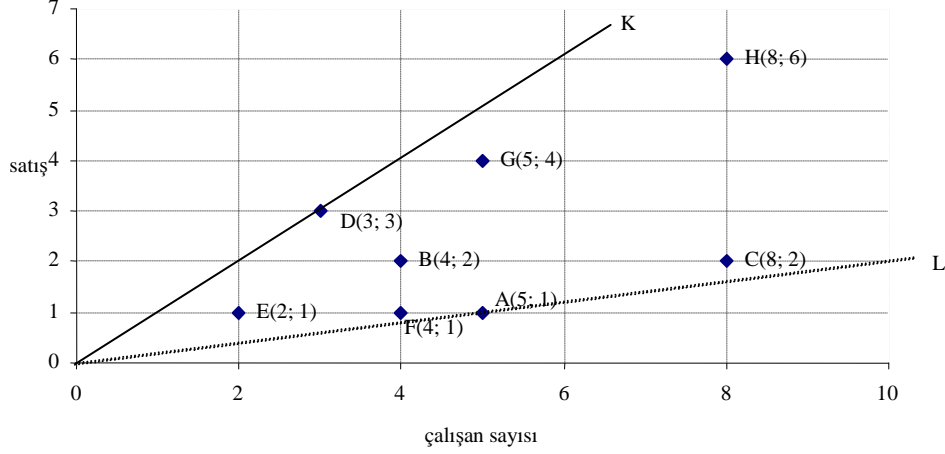
VZA'nın sistemik yapısı ele alınırken en basit sistemik yapıyı ifade eden tek girdi ve tek çıktılı bir sistemden başlamak uygun olmaktadır. Söz konusu sistemde basit girdi-çıkıtı ilişkisini ifade eden verimlilik formülünden faydalanılmaktadır. Analizi kolaylaştırmak için aşağıda ölçüğe göre sabit getiri varsayımı altında çalışan ve tamamen sanal verilerle oluşturulmuş 8 adet firmanın tek girdiden tek çıktı elde ettiği varsayılarak, her bir firma için verimlilik değerleri hesaplanmıştır.

Tablo 4: Tek Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Sistemler

Firma	Çalışan Sayısı	Satış	Satış/Çalışan Sayısı
A	5	1	0,2
B	4	2	0,5
C	8	2	0,25
D	3	3	1
E	2	1	0,5
F	4	1	0,25
G	5	4	0,8
H	8	6	0,75

Tablo 4 incelendiğinde en yüksek verimliliğe sahip olan firmanın D firması olduğu görülmektedir. En düşük verimliliğe sahip firma ise 0,2 verimlilik değeriyle A firması olmuştur. Firmaların görece etkinlik durumlarını tespit etmek amacıyla analitik düzlemde her bir firmanın girdi-çıkıtı değerleri gözlemlenebilir. Bu amaçla tablo 4 değerlerinden faydalanılarak aşağıda Şekil 1 çizilmiştir.

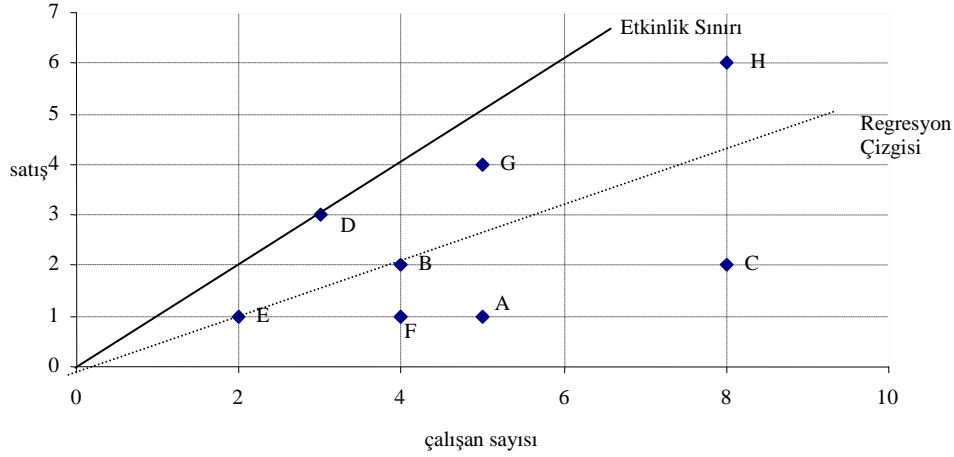
Şekil 1: Tek Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Bir Sistemin Grafik Gösterimi



Şekil 1 incelendiğinde en yüksek verimlilik değerine sahip firmanın D firması olduğu açıkça görülmektedir. En düşük verimliliğe sahip firma ise A firmasıdır. Çünkü her bir firmanın analitik düzlemdeki konumunu ifade eden noktayı orijinle birleştiren doğrunun eğimi söz konusu firmanın “kişi başına düşen satış miktarlarını” (başka bir deyişle verimlilik değerlerini) vermektedir. Şekilden de anlaşılacağı üzere en yüksek eğime sahip olan K doğrusu “verimlilik üst sınırı” olarak ifade edilmektedir. VZA tekniği aslında ismini buradaki durumdan almaktadır. Nitekim örneklem kümesinde en az bir karar verme birimi verimlilik üst sınırı olarak ifade edilen doğru üzerinde yer almaktadır. Geriye kalan karar verme birimlerinin konumları ise bu sınır çizgisi göz önüne alınarak -matematiksel bir ifadeyle- zarflanmaktadır (Aydemir, 2002:49).

Tablo 4’de yer alan veriler kullanılarak ekonometrik tahminlerde kullanılan regresyon çizgisi de elde edilebilir. Regresyon çizgisi bilindiği üzere veri noktalarının tam ortasından geçmekte ve söz konusu veri setinin ortalamasını temsil etmektedir. Çizginin üzerinde kalan noktalar mükemmel, altında kalanlar ise zayıf olarak değerlendirilmektedir. Aşağıda çizilen Şekil 2 “etkinlik sınırı” ile “regresyon çizgisi” arasındaki ilişkiyi ve farklılığı ortaya koymaya yardımcı olmaktadır.

Şekil 2: Tek Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Bir Sistemde Etkinlik Sınırı ile Regresyon Çizgisinin Gösterimi



Şekil 2’de yer alan “etkinlik sınırı” daha öncede ifade edildiği gibi, en iyi firmanın performansını temsil etmekte ve diğer firmaların etkinliğini, kendisine olan uzaklıkları ile ölçmektedir. Burada regresyon yaklaşımı ile VZA yaklaşımı arasında temel farklılık belirginleşmektedir. Nitekim “regresyon” yaklaşımında gözlem değerlerinin “ortalama” ya da “merkezi eğilim” davranışları ortaya konulurken, “VZA” yaklaşımında en iyi performansı gösteren gözlem değerlerinin durumuna göre diğer gözlem değerlerinin performans durumları değerlendirilir. Dolayısıyla aynı sistem içerisinde farklı karar verme birimlerinin etkinlik durumlarını analiz etmek amacıyla “regresyon” yaklaşımı ile “VZA” yaklaşımlarının kullanılması bizi farklı sonuçlara götürmektedir (Bakırcı, 2006:132). Bu durumu daha da somutlaştırmak amacıyla Şekil 2’den faydalanılabilir. Örneğin, VZA yaklaşımı mevcut firmaların etkinlik durumlarında iyileştirme sağlamak amacıyla etkinlik sınırı üzerinde yer alan D firmasını belirleyebilecek iken, regresyon yaklaşımı D firmasının da dahil olduğu bütün firmaların etkinliklerini göz önüne alarak ortalama bir etkinlik değerine ulaşacak ve firmaların etkinliklerini bu ortalama değere göre düzeltme önerileri sunacaktır. Hâlbuki ortalama etkinlik değerinin hesaplanmasında etkisiz olan firmalar da kullanılmıştır. VZA yaklaşımında ise sadece etkin firmaların durumu göz önüne alınmış olduğundan daha etkili bir yaklaşım olduğu görülmektedir.

Şekil 2’de görüldüğü üzere etkin olan D firmasının durumu göz önüne alınarak diğer firmaların etkinlikleri de hesaplanabilir. Bunun için aşağıdaki formülden faydalanmak mümkündür:

$$0 \leq \frac{\text{Diğer Firmalarda Çalışan Başına Satış}}{\text{D Firmasında Çalışan Başına Satış}} \leq 1$$

Tablo 4’ de yer alan veriler kullanılarak hesaplanan etkinlik değerleri aşağıda Tablo 5’de gösterilmiştir:

Tablo 5: D Firmasının Etkinliğine Göre Diğer Firmaların Etkinlik Değerleri

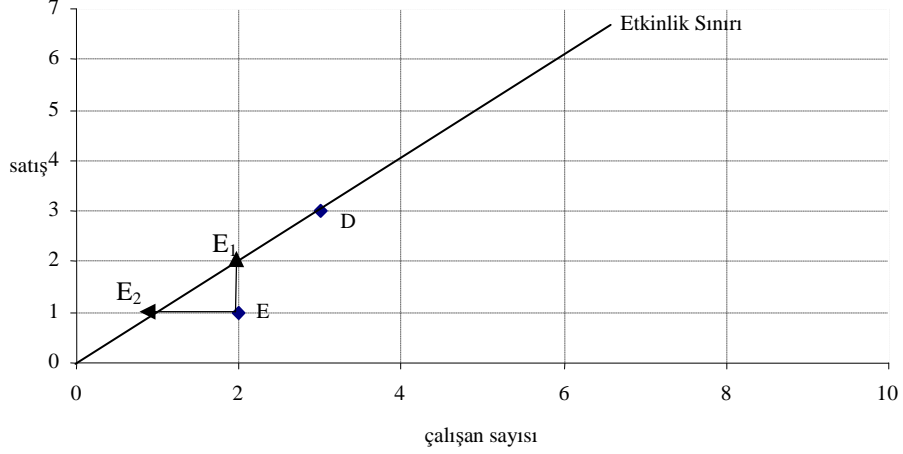
Firma	A	B	C	D	E	F	G	H
Etkinlik	0,2	0,5	0,25	1	0,5	0,25	0,8	0,75

Söz konusu firmaları etkinlik değerlerine göre sıralarsak;

$$1=D>G>H>B,E>F,C>A>0 \quad \text{şeklinde bir sıralama elde etmiş oluruz.}$$

Etkinlik analizinin en önemli amaçlarından biri etkin olmayan karar verme birimlerinin daha etkin hale getirilebilmelerinin alternatif çözümlerini araştırmaktır. Dolayısıyla etkin olmayan firmaların etkinlik sınırına yaklaştırılmaları veya başka bir deyişle etkisizliklerinin ortadan kaldırılması amacıyla ne tür projeksiyonların geliştirilebileceği sorusu önem kazanmaktadır. Söz konusu düzeltme işlemi literatürde “duyarlılık analizi” olarak bilinen işlemler sayesinde gerçekleştirilmektedir. Nitekim “duyarlılık analizi”, karar verme birimlerinin eklenmesi veya çıkarılması, girdi ve çıktılarının eklenmesi veya çıkarılması veya çıktıların artırılması veya azaltılması gibi değişik formlar kullanılması sonucunda etkinlik değerinin nasıl değişeceğini araştıran bir analizdir (Eroğlu ve Atasoy, 2006:4). Örneğimizde yer alan E firmasının etkinlik sınırına yaklaştırılması projeksiyonlarını görmek için aşağıda yer alan Şekil 3 çizilmiştir.

Şekil 3: E Firması İçin Etkinlik İyileştirme Projeksiyonları



Şekil 3 incelendiğinde E firmasının etkin duruma gelmesi için girdisi olan çalışan sayısını etkinlik sınırı üzerindeki E_2 noktasına kadar azaltabileceği veya başka bir alternatif olarak çıktısını yine etkinlik sınırı üzerinde yer alan E_1 düzeyine kadar arttırabileceği görülmektedir. E firması için, E_1 noktası çalışan sayısını arttırmaksızın ulaşabileceği daha üst bir çıktı seviyesini ifade ederken, E_2 noktası satış miktarını düşürmeyecek bir girdi azalışını ifade etmektedir.

3.3.2.2 İki Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Sistemler

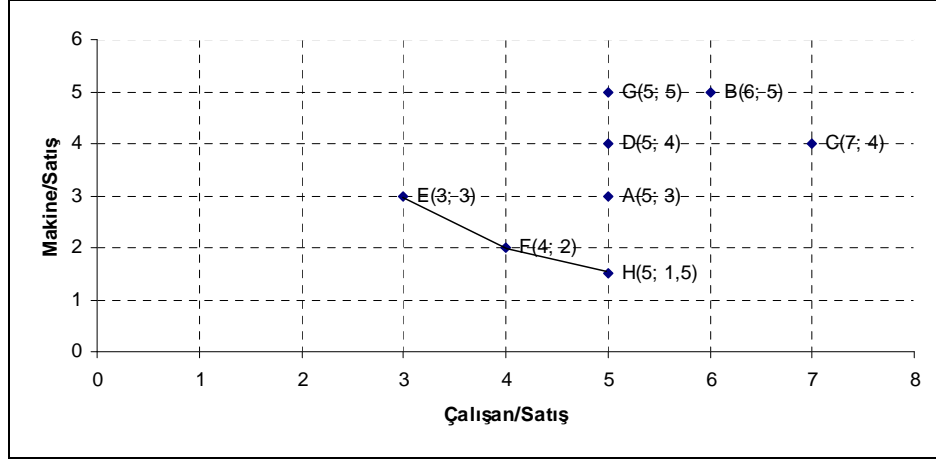
VZA'nın sistematik yapısını izah etmek amacıyla iki girdi ve tek çıktıdan oluşan bir model incelenebilir. Bu amaçla tamamen sanal girdi-çıkıtlardan oluşan 8 adet firmanın veri seti aşağıda Tablo 6 yardımıyla gösterilmektedir. Firmaların “ölçeğe göre sabit getiri” varsayımı altında faaliyet gösterdiği varsayılmış, analizi kolaylaştırmak amacıyla bütün firmaların çıktı değerleri 1'e eşitlenmiştir.

Tablo 6: İki Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Sistemler

Firma	Çalışan Sayısı	Makine Sayısı	Satış	Çalışan/Satış	Makine/Satış
A	5	3	1	5	3
B	6	5	1	6	5
C	7	4	1	7	4
D	5	4	1	5	4
E	3	3	1	3	3
F	4	2	1	4	2
G	5	5	1	5	5
H	5	1,5	1	5	1,5

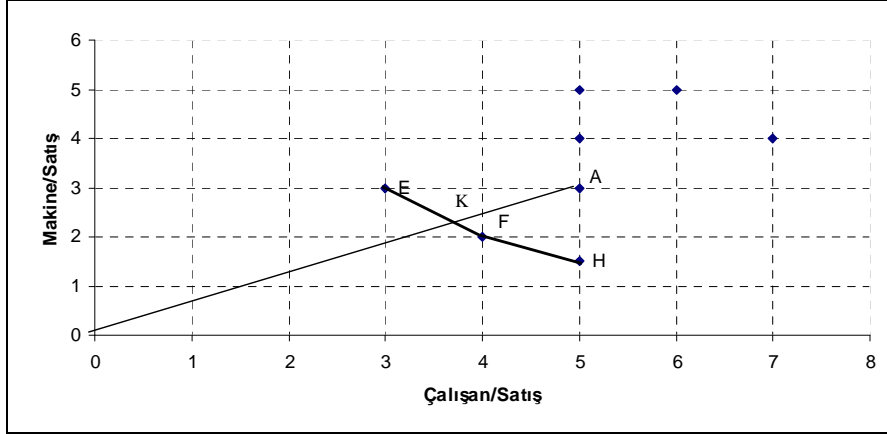
Tablo 6’da yer alan veriler analitik düzleme aktarılabilir. Böylece her bir firmanın etkinlik durumları göreceli olarak tespit edilebilmektedir. Aşağıda çizilen Şekil 4’de yatay eksen *çalışan/satış*, dikey eksen ise *makine/satış* rakamları yer almaktadır.

Şekil 4: İki Girdi ve Tek Çıktıdan Oluşan Bir Sistemin Grafik Gösterimi



Şekil 4 her bir firmanın 1 birim satış elde edebilmek amacıyla hangi oranlarda girdi kullandıklarını göstermektedir. Dolayısıyla girdisini en az düzeyde kullanan firmalar en etkin firmalar olarak nitelendirilebilir. Şekilde E, F ve H noktalarını birleştiren parçalı çizgi etkinlik üst sınırını ifade etmektedir. Bu çizginin üstünde kalan noktalar ise etkin olmayan bir durumu göstermektedir. Konumuz açısından önemli olan nokta ise etkin olmayan karar verme birimlerinin nasıl etkin hale getirilecekleri hususudur. Bunu sağlamak için referans kümesi olarak seçilen etkin karar verme birimlerinin girdi bileşimlerinden yararlanılmaktadır. Örneğin A firması sahip olduğu girdi-çıktı bileşimlerine göre kaynaklarını etkin kullanamayan bir firmadır. Söz konusu firmanın etkinlik değerini ölçmek amacıyla sınır çizgisi üzerinde yer alan firmalardan faydalanılabilir. Bu amaçla aşağıda Şekil 5’de gösterildiği gibi orijinden A noktasına bir doğru çizilirse ve bu doğru sınır çizgisini K gibi bir noktada keserse, A firmasının etkinliği OK/OA kadar olmaktadır.

Şekil 5: A Firması İçin Etkinlik İyileştirmesi



Şekil 5 incelendiğinde, A firmasının etkinleştirilmesinde referans olarak seçilecek firmaların E ve F firmaları olduğu görülmektedir. Çünkü A noktasını orijinle birleştiren OA doğrusu, bu iki firmanın üzerinde yer aldığı etkinlik çizgisini K noktasında kesmektedir. Şekilden de anlaşılacağı gibi referans gurubu etkin olmayan her firma için farklılık göstermektedir.

A firmasının etkinlik iyileştirmesi Şekil 5'te yer alan K noktasına ulaşılmasıyla mümkün olacaktır. Bu noktaya ulaşmak için hem çalışan sayısı hem de makine sayısının azaltılabileceği görülmektedir. Ancak etkinlik iyileştirilmesi sadece bu alternatifle sınırlı değildir. Örneğin makine sayısı H noktasına ulaşılacak şekilde 3'ten 1,5'e veya çalışan sayısı E noktasına ulaşılacak şekilde 5'ten 3'e azaltılabilecektir. Bir başka etkinlik iyileştirme yöntemi ise aynı girdi bileşimleriyle çıktı miktarının artırılabilmesidir. Bu iyileştirme durumu bundan sonraki kısımda ele alınmaktadır.

3.3.2.3 Tek Girdi ve İki Çıktıdan Oluşan Sistemler

VZA'nın sistematik yapısını izah etmek amacıyla "çıktı yönelimli" bir sistem oluşturulabilir. Bu amaçla konunun anlaşılmasını kolaylaştırmak amacıyla aşağıda Tablo 7'de tamamen sanal verilerle oluşturulan 7 adet firmanın çalışan başına müşteri sayıları (1 birim=10 kişi) ile satış (1 birim=100.000 \$) verileri yer almaktadır. Analizi kolaylaştırmak amacıyla bütün firmaların girdi miktarları 1 birim ile sınırlandırılmıştır.

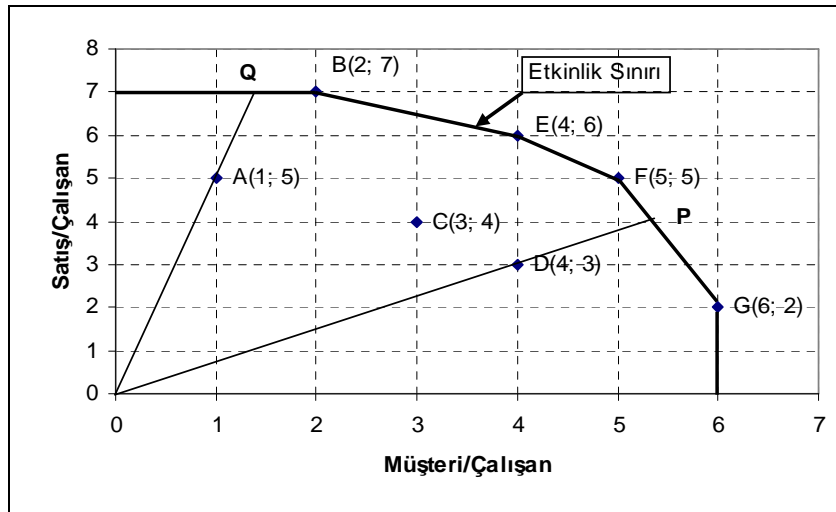
Tablo 7: Tek Girdi ve İki Çıktıdan Oluşan Sistemler

Firma	Müşteri Sayısı(Y1)	Satış(Y2)	Çalışan Sayısı(X)	Y1/X	Y2/X
A	1	5	1	1	5
B	2	7	1	2	7
C	3	4	1	3	4
D	4	3	1	4	3
E	4	6	1	4	6
F	5	5	1	5	5
G	6	2	1	6	2

Kaynak: Cooper ve diğ., 2007:8

Tablo 7’de yer alan veriler analitik düzleme aktarıldığında etkinlik üst sınırının B, E, F ve G firmaları tarafından belirlendiği görülmektedir. Aşağıda yer alan Şekil 6, örneğimizde yer alan 7 adet firmanın etkinlik durumlarını göstermektedir.

Şekil 6: Tek Girdi ve İki Çıktıdan Oluşan Bir Sistemin Grafik Gösterimi



Şekil 6 incelendiğinde B, E, F ve G firmalarının etkin olan firmalar, A, C ve D firmalarının ise etkin olmayan firmalar olduğu gözlenmektedir. Etkin olmayan firmaların etkinlik düzeyleri “etkinlik sınır çizgisi” referans alınarak hesaplanabilir. Örneğin D firmasının etkinliğini ölçmek amacıyla D noktasından geçecek şekilde orijin ile etkinlik sınır çizgisi arasında OP doğrusu çizilebilir. Dolayısıyla D firmasının etkinliği OD/OP formülüyle ölçülebilmektedir. OD ve OP doğrularının uzunluğunu ölçmek amacıyla “öklit bağıntısı”ndan faydalanılabilir. Buna göre;

$$OD^2 = 4^2 + 3^2$$

$OD = 5$ bulunur. Aynı şekilde OP uzunluğu hesaplanacak
olursa $OP^2 = (16/3)^2 + 4^2$

$OP = 20/3$ bulunur. Dolayısıyla D firmasının etkinlik
durumu $OD / OP = 5 \div 20/3 = 15/20 = 0,75$ olarak bulunmaktadır. Yani D
firmasının ulaşabileceği çıktı seviyesi, potansiyel çıktının ancak %75'i kadar olmuştur.
Burada asıl önemli nokta D'nin etkinliğinde nasıl bir iyileştirme yapılabileceği
hususudur. Bu sorunun cevabını verebilmek için etkinsizliğin tipini bilmek, önem
kazanmaktadır. Şekil 6 incelendiğinde P noktasına ulaşabilmek için hem satış
çıktısının hem de müşteri çıktısının artırılması gerektiği görülmektedir. Dolayısıyla
söz konusu iki çıktının kendi aralarındaki oranları değiştirilmeden etkinlik düzeyinde
iyileştirme sağlanabilecektir ki, bu durumda ortaya çıkmış etkinsizlik/verimsizlik tipi
“teknik etkinsizlik/verimsizlik” olarak ifade edilmektedir (Cooper ve diğ., 2007:8-10).

Ancak örneğimizde asıl ilgilenilen konu girdilerden çok çıktılarının durumudur. Bu
nedenle potansiyel çıktı düzeylerine ulaşmak amacıyla girdilerimizde herhangi bir
değişiklik yapılmadan, çıktılarımızı hangi oranlarda artırmamız gerektiği en önemli
husus olmaktadır. Söz konusu artış oranlarını hesaplamak için OP/OD formülünden
faydalanılabilir. Buna göre;

$$OP/OD = (20/3) \div 5 = 4/3 \text{ bulunacaktır.}$$

Bulunan rakamın anlamı şudur: Etkin hale gelebilmek için, D firmasının her iki
çıktısını da 4/3 oranında arttırması gerekmektedir (Aydemir, 2002:55).

3.3.2.4 Çok Girdi ve Çok Çıktıdan Oluşan Sistemler

VZA'nın sistematik yapısını izah etmek amacıyla bundan önceki kısımlarda “tek girdi
ve tek çıktılı sistemler”, “iki girdi ve tek çıktılı sistemler” ile “tek girdi ve iki çıktılı
sistemler” hakkında bilgiler verilerek, söz konusu sistemler ayrıca grafiksel olarak
ortaya konulmaya çalışılmıştır. Ancak gerçek hayattaki uygulamalara bakıldığında,
genellikle çoklu girdi ve çoklu çıktı yapısına sahip sistemlerin ağırlıkta olduğu
görülmektedir. Bu tarz sistemlerin işleyişini grafiksel olarak izah etmek oldukça zor
olduğundan (Cooper ve diğ., 2007:12), burada sadece teknik açıdan sistemin işleyişi
kısaca izah edilmeye çalışılmaktadır.

Çok girdi ve çok çıktı kullanılarak yapılan etkinlik analizlerinde, her bir girdi ile çıktının elde edilen etkinlik değerlerine etkisi farklı olacağından, girdi ve çıktıların ağırlıklandırılması önemli bir husus olmaktadır. Ağırlıkların seçiminde genellikle iki yöntem kullanılmaktadır. Söz konusu yöntemlerden ilki ağırlık değerlerinin araştırmacı tarafından belirlenmesini ifade eden “sabit ağırlık” yöntemidir. Bu yöntemde her bir girdi ile çıktı ağırlıklandırılarak gerekli hesaplamalar yapılmakta ve yapılan hesaplamalar sonucunda en büyük etkinlik değeri 1 olacak şekilde etkinlik skorları hesaplanmaktadır. Ağırlıklandırma için kullanılan bu yöntem hesaplama açısından kolaylık sağlamakla birlikte önemli bir sorunu beraberinde getirmektedir. Nitekim herhangi bir karar verme birimi (KVB) için etkinlik değerinin ne ölçüde gözlemlerin kendisinden veya ağırlıklandırmadaki varsayımdan etkilendiğine ilişkin belirsizlik önemli bir sorun olmaktadır (Bakırcı, 2006:139).

Girdi ve çıktıların ağırlıklandırılmasında kullanılabilecek ikinci yöntem ağırlıkların doğrudan veri setinin kendisinden türetilmesidir. Bu şekilde elde edilen ağırlıklar “değişken ağırlıklar” olarak ifade edilmektedir. Söz konusu ağırlıklar VZA’nın değişik modelleri kullanılarak tespit edilebilir. Böylece yukarıda değinilen “sabit ağırlık” seçimindeki olumsuzluk da ortadan kalkmış olacaktır. Aynı zamanda ağırlıklar, her bir KVB’nin “en iyi”¹ ağırlık kümesini verecek şekilde seçilmiş olduğundan etkinlik analizi açısından önemli bir avantaj daha elde edilmektedir. Burada ifade edilen “en iyi” oran kavramının geçerliliği bazı varsayımlar altında söz konusu olmaktadır. Bu varsayımlar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Cooper ve diğ., 2007:13):

- Bütün veriler ve ağırlıklar pozitifdir (ya da en azından negatif değildir).
- Sonuçta ortaya çıkan etkinlik oranları 0 ile 1 aralığında olmalıdır.
- Etkinliği maksimize edilen hedef KVB için kullanılan ağırlıklar diğer bütün KVB’ler için uygulanır.

¹ Daha önceki açıklamalarda ifade edildiği gibi VZA tekniği göreceli etkinlik analizi yapan bir tekniktir. Başka bir deyişle her bir KVB’nin etkinliği hesaplanırken en iyi performansı gösteren KVB’lerin durumu göz önüne alınmaktadır. Burada kullanılan “en iyi” terimi de inceleme konusu yapılan her bir KVB’nin çıktı/girdi oranını maksimize edecek ağırlık kümesinin türetilmiş olmasını ifade etmektedir (Cooper ve diğ., 2007:13).

Sabit ve değişken ağırlıklar kullanılması durumunda elde edilen etkinlik değerlerinin farklılıkları bu şekilde izah edildikten sonra, çok girdi ve çok çıktıdan oluşan sistemlerin işleyişi biraz daha detaylandırılabilir. Buna göre ilk yapılacak iş, girdi ve çıktı veri seti oluşturulduktan sonra her bir KVB için etkinlik skorlarının hesaplanmasıdır. Elde edilen skorlara bakılarak hangi KVB'lerin etkin oldukları tespit edilebilmektedir. Sonraki aşamada ise etkin çıkmayan KVB'lerin etkin olabilmeleri için gerekli potansiyel düzeltmeler gerçekleştirilmektedir. Sonuç olarak analizin konusunu oluşturan bütün KVB'lerin etkinliklerini maksimize edecek “en iyi” ağırlıkların seçildiği bir ortamda, her bir KVB için etkinliğin sağlanabileceği yeni girdi-çıkıtı miktarları belirlenmiş olmaktadır.

3.3.3 Alternatif Veri Zarflama Analizi Modelleri

VZA'nın mantıksal işleyiş itibarıyla birbirine benzerlik gösteren çok sayıda modeli bulunmaktadır. Literatürde en çok kullanılan VZA modelleri araştırıldığında, söz konusu modellerin genellikle 4 temel başlık altında toplandığı görülmektedir. Bunlar, Toplamsal (additive) Model, Çarpımsal (multiplicative) Model, CCR (The Constant Returns to Scale) Modeli ve BCC (The Variable Returns to Scale) modelidir. Söz konusu her bir modelin girdi yönelimli, çıktı yönelimli ve temel yönelimli (ya da yönelimsiz) olmak üzere 3 temel formu bulunmaktadır. Etkinlik analizlerinde ise belirtilen modeller içerisinde en çok CCR modeli ile BCC modelinin girdi yönelimli ve çıktı yönelimli modellerinin tercih edildiği gözlenmektedir.

Çalışmamızın amacı ve kapsamı göz önüne alındığında daha önce “Veri Zarflama Analizinin Matematiksel İfadesi” başlığı altında izah edilen CCR modelinin girdi yönelimli ve çıktı yönelimli modellerine ilave olarak burada sadece alternatif bir model olarak BCC modelinin girdi yönelimli ve çıktı yönelimli modelleri ele alınmaktadır.

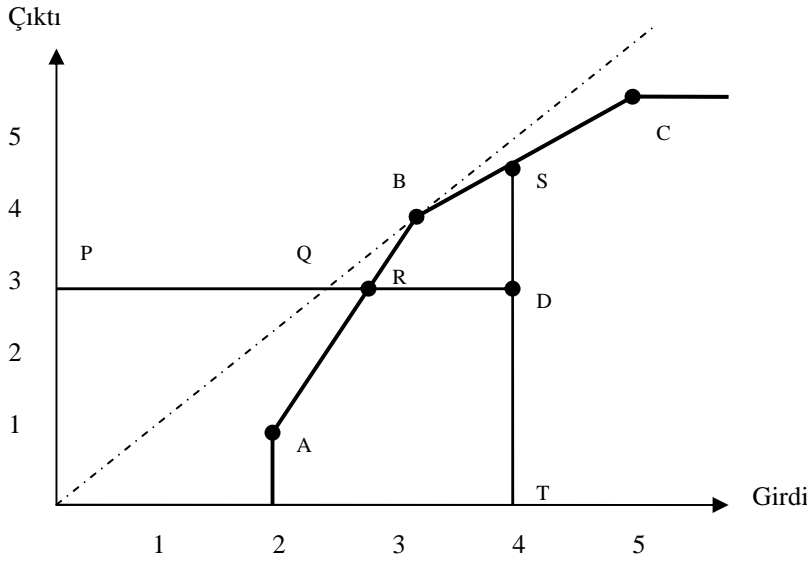
3.3.3.1 BCC Modelinin Sistemik Yapısı

VZA yaklaşımının ilk modelleri “ölçeğe göre sabit getiri” varsayımı altında oluşturulmuşlardır. Nitekim bundan önceki bölümlerde ele alınan CCR modeli de aynı mantıkla işlemektedir. Ancak literatürde “ölçeğe göre değişken getiri” varsayımı altında oluşturulan VZA modelleri de bulunmaktadır. Söz konusu modeller arasında en çok kullanılan model BCC modelidir. BCC modeli, Banker, Charnes ve Cooper (1984)

tarafından CCR Modelinin bir uzantısı şeklinde geliştirilmiştir. Söz konusu model CCR modelinden farklı olarak etkinlikleri ölçülen karar verme birimlerinin “teknik” ve “ölçek” etkinliklerinin ayrı ayrı ölçülmesine de imkan sağlamaktadır (Banker ve diğ., 1984:1078).

Yukarıda bahsi geçen “ölçeğe göre değişen getiri” kavramı, etkinlik sınırı üzerinde aynı anda hem azalan, hem artan, hem de sabit getiri durumunun var olabileceği gerçeğini ifade etmektedir. Bilindiği üzere, eğer girdi miktarındaki herhangi bir artış çıktı miktarında daha düşük oranda bir artışa neden oluyorsa *ölçeğe göre azalan getiri*, girdi miktarındaki herhangi bir artış çıktı miktarında daha yüksek oranda bir artışa neden oluyorsa *ölçeğe göre artan getiri* ve girdi miktarındaki herhangi bir artış çıktı miktarında aynı oranda bir artışa neden oluyorsa *ölçeğe göre sabit getiri* durumundan bahsedilmektedir (Yolalan, 1993:13-14). Buradaki tanımlamalardan hareketle parçalı doğrusal bir yapı sergileyen BCC modelinin etkinlik sınırını aşağıda çizilen Şekil 7 yardımıyla açıklamak mümkündür.

Şekil 7: BCC Modelinde Etkinlik Sınırının Grafikselleştirilmesi



Şekil 7, A,B,C ve D gibi 4 farklı karar verme biriminin girdi ve çıktı bileşimlerini göstermektedir. Şekil incelendiğinde, AB doğru parçasının “ölçeğe göre artan getiri”, BC doğru parçasının “ölçeğe göre azalan getiri” ve B noktasının ise “ölçeğe göre sabit getiri” özelliği gösterdiği görülmektedir. CCR etkinliği düşünüldüğünde sadece B karar verme biriminin etkin olduğu söylenebilir. Çünkü CCR modelinin esas aldığı

etkinlik sınırı *B* noktası ile orijini birleştiren doğru parçasıdır ve *B* karar verme birimi bu nokta üzerinde yer almaktadır. BCC modeline göre etkinlik sınırı ise *A*, *B* ve *C* noktalarını birleştiren doğru parçalarından oluşmaktadır. Şekil 7 göz önüne alındığında BCC modeline göre *A*, *B* ve *C* karar birimlerinin etkin olduğu geriye kalan *D* firmasının ise etkin olmadığı sonucuna varılmaktadır (Cooper ve diğ., 2007:89-90). Grafik üzerindeki yaklaşık değerlere göre *D* noktasının BCC etkinliği aşağıdaki gibi hesaplanabilir:

$$PR/PD = 2,6667 / 4 = 0,6667$$

Aynı mantıkla CCR etkinliği ise;

$$PQ/PD = 2,25 / 4 = 0,5625 \quad \text{olarak ölçülmektedir.}$$

Burada teknik etkinlik ve ölçek etkinliklerinin ayırt edilmesi açısından aşağıdaki formülasyonlardan faydalanılmaktadır (Banker ve diğ., 1984:1089):

(Girdi) Teknik Etkinlik: PR/PD

(Girdi) Ölçek Etkinliği: PQ/PR

Teknik ve Ölçek Etkinlikleri: PQ/PD

Yukarıda hesaplanan etkinlik değerleri girdi yönelimli değerlerdir. *D* noktası için çıktı yönelimli BCC etkinliği ise aşağıdaki gibi hesaplanabilir:

$$ST/DT = 5 / 3 = 1,6667$$

Görüldüğü üzere *D* karar verme biriminin etkin olabilmesi için çıktı değerinin 5 birime çıkartılması gerekmektedir. Bu durumda *D* karar verme biriminin etkinlik değeri $5/5=1$ olmaktadır (Bakırcı, 2006:154-155). Dolayısıyla *D* karar verme biriminin etkin bir konuma gelmesinde *B* ve *C* karar verme birimlerinin referans olarak alındıkları *BC* etkinlik sınırının kullanıldığı söylenebilir. Çıktı değerinin 3 birimden 5 birime çıkarılması ise “potansiyel düzeltme” işlemi olarak ifade edilmektedir.

Burada ifade edilen sistematik yapı tek girdi ve tek çıktılı bir sistemi ifade etmektedir. Diğer sistematik yapılarda benzer mantıkla oluşturulmaktadır. Konunun anlaşılması açısından burada yapılan izahların yeterli olduğu düşünüldüğünden ikili veya çoklu

sistematik yapılar ayrıca izah edilmemektedir. Bundan sonraki kısımlarda BCC modelinin en çok kullanılan girdi yönelimli ve çıktı yönelimli modellerinin matematiksel ifadesi ele alınmaktadır.

3.3.3.1 Girdi Yönelimli BCC Modeli¹

Banker, Charnes ve Cooper (1984), BCC modelini ilk kez ifade ettiklerinde, üretim olanakları kümesini şu şekilde tanımlamışlardır (Aydemir, 2002:77):

$$P_B = \{(x,y) / x \geq X\lambda, y \leq Y\lambda, e\lambda = 1, \lambda \geq 0\},$$

$$X = (x_j) \in R^{m \times n}$$

$$Y = (y_j) \in R^{s \times n}$$

$$\lambda \in R^n$$

Yukarıdaki tanımlamaya göre BCC modeli aşağıdaki kısıt nedeniyle CCR modelinden farklılaşmaktadır:

$$\sum_{j=1}^n \lambda_j = 1 \quad n \text{ adet karar verme birimi için } \lambda_k \geq 0 (\text{pozitif})$$

Burada yer alan kısıt, n adet karar verme biriminin çeşitli şekilde kombinasyonlarının ancak dışbükey bir verimlilik üst sınır çizgisinin varlığı halinde mümkün olabileceği durumu ifade etmektedir (Cooper ve diğ.,2007:91).

BCC modelinin CCR modelinden farklılığı bu şekilde ifade edildikten sonra girdi yönelimli BCC modelinin doğrusal programlama yöntemiyle çözümü gerçekleştirilebilir. Bu amaçla aşağıda öncelikle birincil (primal) doğrusal programlama modelinin amaç fonksiyonu sonrasında ise kısıtları belirlenmektedir:

$$\text{Amaç fonksiyonu: } BCC_o \quad \text{Min } \theta_B \quad (3.6)$$

$$\text{Karar Verme Birimi } O \text{ (KVB}_o \text{) için } (O=1,2,\dots,n)$$

¹ Çalışmanın bu kısmında, BCC modeline ilişkin amaç ve kısıt fonksiyonlarının oluşturulmasında doğrudan matrisel ifadelerle yer verilmektedir.

Kısıtlar:

$$1) \theta_B x_o - X\lambda \geq 0$$

$$2) X\lambda \geq y_o$$

$$3) \sum_{j=1}^n \lambda_j = 1 \quad (e\lambda=1)$$

$$4) \lambda \geq 0$$

Denklem 3.6'nin ikincil (dual) doğrusal programlama modelinin formülasyonu ise aşağıdaki gibi oluşturulmaktadır:

Amaç fonksiyonu: $Max \ z = y_o - u_o$ (Dual 3.6)

Kısıtlar:

$$1) \ vx_o = 1$$

$$2) \ -vX + uY - u_o e \leq 0$$

$$3) \ v \geq 0, u \geq 0$$

Dual modelde yer alan u_o parametresi pozitif, negatif ya da sıfır değeri alabilir. z ve u_o parametreleri birer sayısal değerdirler. Söz konusu dual formdaki model aşağıda olduğu gibi kesirli bir ifadeyle yazılabilir:

Amaç fonksiyonu: $(BCC_o) \ max \ \frac{uy_o - u_o}{vx_o}$

Kısıtlar:

$$1) \ \frac{uy_o - u_o}{vx_o} \leq 1 \text{ (etkinlik değeri 1'den büyük olamaz)}$$

$$2) \ v \geq 0, u \geq 0 \text{ (ağırlıklar pozitif) , } u_o \text{ serbest (işaret sınırı yok)}$$

Yukarıda matematiksel ifadesi izah edilen BCC modeli tıpkı CCR modelinde olduğu gibi iki aşama halinde çözümlenir. İlk aşamada θ_B 'nin minimizasyonu sağlanırken, ikinci aşamada girdi fazlalıkları (input excesses) ve çıktı eksikliklerinin (output

shortfalls) maksimizasyonu (optimizasyonu) sağlanır¹ (Bakırcı, 2006:156-157). Sonuçta eğer BCC_o için; $\theta_B=1$ ve çıktı eksiklikleri (s^-) ile girdi fazlalıkları (s^+) sıfıra eşitse KVB_o “BCC etkindir” şeklinde değerlendirilmekte, aksi durumda ise “BCC etkisizdir” sonucuna varılmaktadır (Cooper ve diğ.,2007:92).

3.3.3.2 Çıktı Yönelimli BCC Modeli

Bilindiği üzere çıktı yönelimli VZA modellerinde girdiler sabit kabul edilerek çıktı düzeylerinin maksimizasyonu hedeflenmektedir. Bu durum göz önüne alındığında çıktı yönelimli BCC modelinin amaç fonksiyonu ve kısıtları aşağıdaki gibi belirlenebilmektedir (Bakırcı, 2006:159):

$$\text{Amaç fonksiyonu: } (BCC_o) \quad \max \quad \eta_B \quad (3.7)$$

Kısıtlar:

- 1) $X\lambda \leq x_o$
- 2) $\eta_B y_o - Y\lambda \leq 0$
- 3) $(e\lambda = 1)$
- 4) $\lambda \geq 0$

Yukarıda matematiksel ifadesi verilen form, çıktı yönelimli BCC modelinin birincil (primal) formülasyonudur. Söz konusu modelin ikincil (dual) formülasyonun amaç fonksiyonu ile kısıtları ise aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

$$\text{Amaç fonksiyonu: } \text{Min } z = vx_o - v_o \quad (\text{Dual 3.7})$$

Kısıtlar:

- 1) $uy_o = 1$
- 2) $vX - uY - u_o e \geq 0$
- 3) $v \geq 0, u \geq 0, u_o: \text{ serbest işaretli değişken.}$

¹ Burada birinci aşamadaki optimizasyon şartı aynen muhafaza edilir. Başka bir deyişle $\theta_B = \theta_B^*$ durumu geçerli olmaya devam etmektedir (θ_B^* : θ_B için optimal çözüm durumunu ifade eder) (Cooper ve diğ.,2007:91).

Doğrusal programlama formunda ifade edilen yukarıdaki formülasyonun kesirsel programlama formülasyonu ise aşağıdaki gibidir:

Amaç fonksiyonu:
$$\min \frac{vx_o - v_o}{uy_o}$$

Kısıtlar

$$1) \frac{vx_j - v_o}{uy_j} \geq 1 \quad (j=1,2,\dots,n))$$

$$2) \quad v \geq 0, u \geq 0 \text{ (ağırlıklar pozitif) , } u_o \text{ serbest (işaret sınırı yok)}$$

Çıktı yönelimli BCC modeli çözümlendiğinde diğer modellerde olduğu gibi yine bir etkinlik skoru elde edilmektedir. Elde edilen etkinlik skoru 1'e eşitse (ayrıca girdi fazlalıkları ve çıktı eksiklikleri sifıra eşitse) KVB_o'nin etkin olduğu şeklinde bir sonuca varılmakta, aksi durumda ise KVB_o'nin etkinsiz olduğuna karar verilmektedir.

3.3.4 Veri Zarflama Analizinin Güçlü ve Zayıf Yönleri

VZA, üretim teorisinin arka planıyla uyumlu bir teknik niteliğinde olduğundan, etkinlik ölçümü analizlerinde kullanışlı bir teknik olarak değerlendirilmektedir. Ancak, VZA kullanılarak gerçekleştirilen çalışmalarda genelde güvenilir sonuçlar elde edilmesine rağmen, her çalışmada aynı başarılı sonuçların elde edileceği garanti edilememektedir. Bu nedenle gerek analiz sürecinde gerekse analiz sonrası yapılacak yorumlarda oldukça dikkatli davranmak gerekmektedir. Bu çerçevede özellikle analiz amacıyla seçilen veri setinin güvenilirliği ve tercih edilen modelin niteliği ulaşılabilecek sonuçların güvenilirliği açısından çok önemli hususlar olmaktadır (Bakırcı, 2006:172-173). Dolayısıyla alternatif etkinlik analizi yöntemleri arasında VZA tekniğinin sahip olduğu güçlü ve zayıf yönlerinin bilinmesinde fayda vardır. Buna göre VZA'nın güçlü yönleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- VZA, çok girdi ve çok çıktılı modellerde kullanılabilir bir yöntem olması nedeniyle araştırmacıya önemli bir avantaj sağlamış olur.
- Parametresiz bir yöntem olan VZA yönteminde parametrik yöntemlerde olduğu gibi, girdi ve çıktı arasında fonksiyonel bir ilişki kurgulamak zorunlu değildir.

Dolayısıyla fonksiyonel ilişkinin yanlış kurulması sonucunda bütün modelin bundan olumsuz etkilenmesi gibi bir sorun ortaya çıkmamaktadır (Yalama, 2005:68).

- VZA, etkinsiz bir KVB'nin performansını, analiz kümesinde nispi olarak etkin olan KVB'lerin seviyesine çıkarmak için tek bir yol değil, değişik alternatif yolları belirleyebilmektedir. Burada uygun yöntemin seçilmesi araştırmacının veya KVB'nin yargısı ve tecrübesine bırakılmıştır (Bakırcı, 2006:173).
- VZA yöntemi homojen niteliğe sahip KVB'leri kendi aralarında kıyaslarken, girdi ve çıktılarını farklı birimlerle (metre, kilogram, TL gibi) ifade edilmesi herhangi bir sakınca doğurmaz.
- VZA, istatistiksel sınır tahmin yöntemleriyle belirlenen bir ortalama fonksiyon yerine, en iyi gözlemlerce oluşturulan sınır fonksiyonuna göre ölçüm gerçekleştirdiğinden araştırmacıya özellikle etkinlik analizinin anlamlılığı ve geçerliliği hususunda önemli avantajlar sağlamaktadır (Aydemir, 2002:91-92):

VZA'nın yukarıda belirtilen güçlü yönlerinin yanında bazı zayıf yönleri de bulunmaktadır. Söz konusu yöntemin zayıf yönleri aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- VZA yöntemi veri tabanlı bir yöntem olduğundan veri hatalarına son derece duyarlıdır. Bu nedenle girdi-çıkıtı veri seti seçilirken diğer istatistikî yöntemlerde olduğu gibi hatalardan arındırılması son derece önemlidir. Ayrıca, seçilen girdi-çıkıtı veri setinin üretim dönüşümünü en iyi şekilde temsil edemediği durumlarda etkinlik ölçümü de başarısız olacaktır (Yolalan, 1990:86).
- Kalitatif girdi ve çıkıtı ölçümlerinde yaşanan zorluklar nedeniyle etkinlik ölçüm sonuçlarının güvenilirliği zayıflamaktadır.
- VZA'da gözlenen performansın en iyi performansla olan farklılığı yorumlanırken oluşan durum sadece etkinsizliğe bağlanmakta, uç sayılabilecek gözlem noktaları için ölçüm hataları gözardı edilmektedir. Dışsalıkların gözardı edilmesi ölçüm sonuçlarının yanıltıcı olmasına neden olabilmektedir (Bakırcı, 2006:174).
- VZA modelleri, genellikle statik (durağan) ve tek zaman kesitinde yer alan verileri değerlendirmektedir. Hâlbuki gerçek hayatta bazı KVB'lerin girdilerini çıktılara

dönüştürme süreci bu zaman kesitini aşmaktadır. Dolayısıyla üretim süreci dinamik bir özellik göstermektedir (Aydemir, 2002:92). Modelle dinamik süreç katmak amacıyla birden fazla dönemi kapsayan analizler yapılabilmekte, ancak bu uygulama bile söz konusu olumsuzluğu tam olarak ortadan kaldıramamaktadır.

- VZA'nın zayıf görülen özelliklerinden birisi de ağırlıkların seçilmesi süreciyle ilgilidir (Kıllı ve Atan, 2005:4). Yöntem, ağırlıkların KVB tarafından serbestçe seçilmesine olanak tanıdığından farklı tercihler ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda standart bir ağırlıklandırma yöntemi uygulanmamış olduğundan sonuçların gerçekte KVB'lerin kendi etkinliklerinden mi yoksa verilen ağırlıkların durumundan mı kaynaklandığı tam olarak kestirilememektedir.
- Son olarak belirtilebilecek zayıf yönlerinden birisi hiç şüphesiz yapılan etkinlik analizinin göreceli olduğu durumudur. Nitekim en sorunsuz araştırmada dahi elde edilen sonuçlar, KVB'lerin göreceli etkinliğini ifade ettiğinden, etkinliğin gerçekte KVB'lerin kendi durumlarından mı yoksa yapılan göreceli karşılaştırmadan mı kaynaklandığı tam olarak belirlenememektedir.

3.3.5 Veri Zarflama Analizinin Uygulama Aşamaları

VZA, genellikle beş aşamada uygulanmaktadır. Bu aşamaların her birini aşağıdaki gibi kısaca açıklamak mümkündür:

1) Karar Verme Birimlerinin (KVB) Seçilmesi: VZA'nın ilk aşaması birbiriyle karşılaştırmalı olarak etkinlikleri ölçülecek KVB'lerin seçilmesidir. Bu birimlerin üretim teknolojisi açısından birbirlerine benzer olmaları (homojen) gerekmektedir. Homojenlik, o grubu oluşturan KVB'lerin aynı girdileri kullanarak aynı çıktıları elde etmesi şeklinde ifade edilebilir (Yolalan, 1993:65). Etkinlik ölçümünün sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için KVB sayısının yeterli sayıda olması önemli görülen bir diğer husustur. Bu konuda yaygınlık kazanan iki temel görüş vardır. Bunlardan birincisi KVB sayısının girdi (m) ve çıktı (p) sayısının en az iki katı olması gerektiği iken ikincisi KVB'lerin girdi ve çıktı sayısı toplamının en az 1 fazlası (m+p+1) olması yönündedir (Kayalıdere ve Kargın, 2004:205). Sonuç olarak büyük bir KVB kümesi oluşturmak, küme içindeki girdi ve çıktılar arasındaki ilişkilerin daha doğru belirlenmesine yardımcı olmaktadır (Bakırcı, 2006:168).

2) Girdi-Çıktı Veri Setinin Oluşturulması: Girdi-çıktı veri setinin oluşturulması özellikle KVB'lerin etkinlik farklılıklarına neden olan faktörlerin ortaya çıkarılması açısından önem taşımaktadır (Baysal ve diğ., 2005:69). Bu veri setleri seçilirken amaç, üretim teknolojisini en iyi şekilde temsil edecek verilerin seçilmesi olmalıdır. Söz konusu seçim işlemi gerçekleştirilirken ilk olarak potansiyel girdi ve çıktılarının listesi yapılarak işe başlanabilir. Sonrasında araştırmayı gerçekleştiren uzmanın görüşü ve bazı istatistiksel analizler yardımıyla birbirleri arasında yüksek derecede korelasyon bulunan ve üretime direkt etkisi olmayan değişkenler veri setinden elenebilir. Böylece VZA'nın ayrıştırma yeteneği artırılmış olur. Ayrıca girdi-çıktı sayısı azaltılmış olduğundan KVB sayısını artırma gerekliliği de ortadan kalkmış olmaktadır. Bütün bunlara ilave olarak verilerin ölçüm hatalarından arındırılması da önemli olan bir diğer husustur. Bunun için hangi girdi ve çıktının üretim teknolojisini en iyi şekilde temsil ettiği, çeşitli girdi-çıktı senaryolarının VZA tekniği ile sınanması yoluyla belirlenebilir (Yolalan, 1993:65-66). Bu amaçla genellikle literatürde “duyarlılık analizi” şeklinde ifade edilen yöntemden faydalanılmaktadır. Söz konusu yöntemde daha önce de ifade edildiği gibi, KVB'nin eklenmesi veya çıkarılması, girdi/çıktıların eklenmesi veya çıkarılması ve girdi/çıktıların artırılması veya azaltılması şeklinde alternatif senaryolar denenerek en uygun veri seti kümesi elde edilmektedir (Eroğlu ve Atasoy, 2006:4). Sonuç olarak, üretim sürecini en iyi şekilde temsil eden veri setinin oluşturulmuş olması araştırma sonucunda elde edilecek etkinlik ölçütlerinin güvenilirliğini artırmış olmaktadır.

Araştırmada kullanılacak girdi-çıktı veri setine karar verildikten sonra tüm KVB'ler için bu girdi ve çıktılara ilişkin güvenilir verilerin elde edilmesi de büyük önem arz etmektedir. Aksi takdirde hesaplamalar sonucunda elde edilecek etkinlik değerleri tartışmalı bir konuma gelecektir (Aydemir, 2002:89): Ayrıca araştırmacının kullandığı veri setini ve bu seti etkileyen muhtemel nedenleri, ele alınan zaman dilimindeki özel durumları iyi değerlendirerek, gerektiğinde verileri ayıklaması önemli bir diğer husus olmaktadır (Bakırcı, 2006:169).

3) Görelî Etkinliğin Ölçülmesi: VZA'nın uygulama sürecinde KVB ile girdi-çıktı veri seti belirlendikten sonra etkinlik ölçümü aşamasına geçilir. Burada önemli olan husus uygun VZA modelinin seçilmesi sürecidir. Bundan önceki bölümlerde detaylı olarak

izah edilen alternatif VZA modellerinden biri veya karşılaştırma yapmak amacıyla birden fazlası aynı veri setine uygulanabilir. Dikkat edilmesi gereken hususlardan birisi, BCC modelinin CCR modeline göre daha esnek olduğu noktasıdır. Çünkü BCC modelinde ölçeğe göre artan, azalan veya sabit getiri durumu söz konusu olabilmekte ve dolayısıyla daha hassas ölçümler gerçekleştirilebilmektedir. Modelin girdi veya çıktı yönelimli olması durumu ise genellikle mevcut üretim ortamı göz önüne alınarak belirlenmektedir. Eğer asıl önemli olan nokta kaynakların daha etkin kullanılması ise ve kaynaklar kıt olarak elde ediliyorsa o halde girdiyi azaltmayı hedef alan “girdi yönelimli modellerin” seçilmesi tercih edilmekte, mevcut girdilerin azaltılması söz konusu olmaksızın çıktının artırılması temel hedef olarak belirlenmişse o halde “çıktı yönelimli modellerin” tercih edilmesi gerekmektedir. Uygun model belirlendikten sonra her bir KVB için ilgili doğrusal program çözülerek çözüm kümelerine ulaşılmaktadır (Yolalan, 1993:66).

4) Her Bir KVB İçin Detay Analizinin Gerçekleştirilmesi: VZA ile etkinlik ölçümü her bir KVB'nin etkinlik durumunu görelî olarak ifade etmenin yanında söz konusu her bir KVB'nin eğer etkin değilse etkin konuma dönüştürülmesi için olası çözüm önerilerinin neler olduğu konusunda da araştırmacıya bilgi sunar. Detay analizi olarak ifade edebilecek bu süreçte etkin olmayan KVB için referans kümeleri belirlenebilmesinin yanında potansiyel iyileştirme imkânlarının neler olduğu yönünde de bilgiler elde edilmektedir. Sonuçta her bir KVB için etkinsizliğin kaynağı, etkin konuma gelmek için referans alınacak KVB kümeleri ile girdi-çıktı miktarlarında gerçekleştirilecek potansiyel iyileştirme oranları detay analizi sürecinde belirlenmiş olmaktadır. Detay analizinde ayrıca her bir girdi ve çıktının toplam etkinliğe katkıları da tespit edilebilmektedir.

5) Sonuçların Değerlendirilmesi: VZA'nın uygulama sürecinde son aşama elde edilen bulguların değerlendirilmesidir. Bu aşamada hem etkin hem de etkin olmayan KVB'lerin sahip oldukları bulgular değerlendirilerek, ileriki zamanlar için etkinliğin artırılmasını amaçlayan alternatif stratejiler geliştirilebilmektedir.

3.4 Veri Zarflama Analizinin Türkiye Alt Bölgelerine Uygulanması

Etkinlik analizlerinde yaygınlık kazanmış olan VZA yöntemi değişik birimlerin karşılaştırılmasına olanak sağlamaktadır. Yapılan literatür araştırmalarında söz konusu yöntemin Sağlık Hizmetleri (hastaneler, doktorlar), Eğitim (okullar, üniversiteler), Üretim, İşletmeler, Lokantalar, Oteller, Sigorta Şirketleri, Bankalar, Savunma Birimleri, Spor Dalları, Uzay Çalışmaları, İller ve Bölgeler gibi birçok birim arasındaki karşılaştırmalarda kullanım alanı bulunduğu tespit edilmiştir¹ (Kutlar ve Kartal, 2004:53; Bakırcı, 2006:124; Köksal ve Aksu, 2005:100). Söz konusu yaygın kullanım durumunun ülkemiz için geçerli olduğunu söylemek ise güçtür. Bunun temel nedenleri olarak yöntemin karmaşık görünümü, uygulamaya temel teşkil edecek veri setlerine ulaşım gücü (Aydemir, 2002:46) ve yöntemin sağlayacağı avantajların yeterince bilinmemesinden kaynaklandığı söylenebilir. Ancak son yıllarda bilgi teknolojilerinde yaşanan ilerlemelerle birlikte, etkinlik analizlerinde kullanılacak paket programların (Warwick Windows, DEA, BYU-DEA, IDEA, Pioneer, Frontier Analyst, SAS/DEA, EMS, vb) analizi kolaylaştırması ve istatistik temin etme hususunda yaşanan olumlu gelişmeler yöntemin giderek yaygınlık kazanacağı izlenimini doğurmaktadır.

VZA yönteminin uygulama alanlarıyla ilgili gerçekleştirilen literatür araştırmasında, Türkiye dışındaki ülkelerin alt bölgelerine yönelik sınırlı sayıda da olsa bazı araştırmaların gerçekleştirilmiş olduğu, ancak Türkiye'nin alt bölgelerine yönelik herhangi bir çalışmanın bulunmadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte sınırlı sayıda da olsa Türkiye'nin illerine yönelik VZA analizlerinin değişik çalışmalara konu olduğu gözlenen bir diğer husustur. Türkiye'deki bu durumun bölgesel düzeyde yönetsel bir örgütlenmenin bulunmamasından kaynaklandığı ve KVB olarak alt bölgelerin seçilmemiş olduğu gözlenmektedir. Ancak bölgelerin sahip olduğu kaynakları hangi ölçüde etkin kullandıklarının tespit edilmesinde böyle bir örgütlenmenin varlığının zorunlu olmadığı düşünülmektedir². Çünkü her bir bölgenin sahip olduğu kaynaklar

¹ VZA tekniği kullanılarak gerçekleştirilen bazı önemli çalışmaların yer aldığı geniş bir bibliyografya için bkz: <http://www.banxia.com/frontier/bibliography.html>, 15.04.2010

² Ayrıca çalışmamızın ikinci bölümünde detaylı olarak incelendiği üzere Türkiye'de yönetsel örgütün yeniden yapılandırılması çerçevesinde kurulan BKA'lar, -her ne kadar bölgesel kalkınmadan sorumluluk noktasında sınırlı bir yetkiye sahip olsa da- bu işlevi yerine getirebilecek birimler olarak değerlendirilmektedir.

kullanılarak belli bir çıktı düzeyine ulaşılmakta ve bu düzey bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının belirleyicisi olmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’de bölgesel düzeyde kaynak kullanım etkinliğinin ölçülmesi amacıyla bundan sonraki kısımlarda ilk önce yerli ve yabancı literatürde konumuzla alakalı belli başlı çalışmalara yer verilmekte, sonrasında ise bu çalışmalardan esinlenerek oluşturulan model Türkiye’nin alt bölgelerine uygulanmaya çalışılmaktadır.

3.4.1 Ampirik Literatür ve Araştırmada Kullanılan Değişkenlerin Seçilmesi

Çalışmamızda kullanılan ampirik uygulamanın temel amacı kaynak kullanım etkinliğinin alt bölgeler itibarıyla ölçülmesidir. Bu vesileyle sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında geri sıralarda yer alan alt bölgelerin aynı dönem içinde sahip oldukları kaynakları hangi ölçüde verimli kullanabildikleri tespit edilmeye çalışılmaktadır. Söz konusu uygulamaya geçilmeden önce çalışmamızın bu kısmında öncelikle VZA’nın bölgelere ve illere uygulanmasına yönelik daha önceden yapılmış olan çalışmalara yer verilerek, söz konusu uygulamanın Türkiye’nin alt bölgelerine uygulanması amacıyla ampirik bir çerçeve oluşturulmaya çalışılmakta, sonrasında ise kendi çalışmamızda kullanacağımız girdi-çıkıtı veri seti belirlenerek uygulamaya geçilmektedir.

VZA’nın bölgelere veya illere uygulanması amacıyla hazırlanan en eski çalışmalardan biri olan *Charnes ve diğ. (1989)*, çalışmalarında Çin Halk Cumhuriyeti’ndeki 28 ilin göreceli performanslarını ölçmeye çalışmışlardır. Bu çalışmada özellikle geri kalmış ülkeler için bölgesel kaynakların etkin kullanılmasının, doğrudan gelir transferi ya da teşvik uygulamaları gibi politikalardan daha önemli bir politika olduğu vurgulanmaya çalışılmaktadır. Söz konusu çalışmada girdi olarak “işgücü (sanayide istihdam edilen işgücü)”, “sermaye (dolaşımda olan para ve çalışanların maaşları)” ile “yatırım (sabit sermaye yatırımları)” değişkenleri, çıktı olarak ta “brüt sanayi çıktı değeri”, “kamu iktisadi teşekküllerinin elde ettikleri kârlar ve ödedikleri vergiler” ile “yerel ürünlerin satış değerleri” kullanılmıştır. Uygulama sonucunda her bir il için girdilerin çıktılara dönüştürülme etkinlikleri belirlenmiş ve verimsiz çıkan iller için verimsizliğin hangi değişkenlerin verimsiz kullanılmasından kaynaklandığı ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Byrnes ve Storbeck (2000), Charnes ve diğ. (1989)'nin yukarıda izah edilen çalışmalarından esinlenerek aynı il grubuna 1983 ve 1984 yılları için VZA yöntemini kullanarak görece verimlilik analizi gerçekleştirmişlerdir. Girdi olarak “işgücünün büyüklüğü” ile “sabit sermaye yatırımlarının büyüklüğü”, çıktı olarak ta “brüt sanayi üretim değeri” nin kullanıldığı bu çalışmada, iller arasında kaynak kullanımında işbirliği yapıldığı takdirde etkinlik kazançları elde edileceği ve bu yöntemin yatırım planlaması yapılırken politika yapıcıya ilave bilgiler sağlayacağı ifade edilmektedir. Çalışmada ayrıca her bir ilin yer aldığı bölge dikkate alınarak hangi bölgelerin verimlilik artışları sağladıkları da belirlenmiştir.

Chang ve diğ. (1995), Tayvan'ın 23 yönetsel bölge birimi için gerçekleştirmiş oldukları etkinlik analizinde model olarak VZA ile Malmquist verimlilik indeksi birlikte kullanılmış, 1983 ve 1990 yılları için her bir bölgeye ait etkinlik değerleri modellendikten sonra, söz konusu yıllarda Tayvan'ın bölgesel kalkınmasında yaşanan değişim değerlendirilmeye çalışılmıştır. Söz konusu çalışmada girdi olarak “nüfus yoğunluğu”, “tarım dışı nüfusun toplam nüfusa oranı”, “toplam alanın bir yüzdesi olarak kentsel planlanmış alan”, “toplam alanın yüzdesi olarak ticari alan”, “ortalama cari hane halkı geliri”, “kişi başına yerel yönetim harcamaları”, çıktı olarak da “100 kişiye düşen yerel telefon aboneliği sayısı”, “nüfusa sunulan içme suyu hattı uzunluğu”, “1000 kişiye düşen doktor sayısı”, “1000 kişiye satılan gazete ve dergi sayısı” ile “yüksek okul ve üzeri eğitilmiş nüfusun 15 yaş üstü nüfusa oranı” olmak üzere çok sayıda değişken kullanılmıştır. Çalışmanın Tayvan için bir bölgesel planın formülasyonunda kullanışlı bilgiler sunacağı ifade edilmektedir.

Domazlicky ve Webber (1997), 48 bitişik ABD şehri için gerçekleştirmiş oldukları çalışmada, 1977-1986 dönemi için toplam faktör verimliliğindeki değişim ölçülerek Malmquist verimlilik indeksi oluşturulmaya çalışılmıştır. Çalışmada girdi olarak “özel sektör işgücü”, “özel sektör sermaye”, “kamu sektörü sermaye” ve “kamu sektörü işgücü”, çıktı olarak ta “özel sektör brüt üretim değeri” ile “kamu sektörü brüt üretim değeri” değişkenleri kullanılarak etkinlik ölçümleri gerçekleştirilmiş, elde edilen bu etkinlik değerleri teknik etkinlik ve ölçek etkinliği ile verimlilik değişimi şeklinde ayrıştırılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre yenilikçi (teknolojik değişim yaşayan)

şehirlerin yenilikçi olmayan şehirlere göre daha çok özel sermaye, daha az kamu sermayesi ve daha az kamu işgücü kullanımına yönelmişlerdir.

Karkazis ve Thanassoulis (1998), Kuzey Yunanistan bölgeleri için VZA kullanarak gerçekleştirmiş oldukları çalışmada, 1987-1991 dönemi için altyapıya yönelik kamu harcamaları ile verilen yatırım teşviklerinin özel sektör yatırımlarına katkısı araştırılmaya çalışılmıştır. Çalışmada girdi olarak “toplam kamu yatırımları” ile “toplam yatırım teşvikleri”, çıktı olarak ta “imalat sektöründeki özel kesim yatırımları”, “tarım sektöründeki özel kesim yatırımları” ve “hizmetler sektöründeki özel kesim yatırımları” kullanılarak her bir bölge için etkinlik değerleri hesaplanmıştır. Çalışmanın sonuç kısmında belirtilen girdilerin çıktılara dönüştürülme sürecinde iyi performans göstermeyen bölgelerin bu durumları altında yatan nedenler tartışılarak, Yunanistan’ın bölgesel politika belirleme sürecine katkı sunulmaya çalışılmıştır.

Martic ve Savic (2001), Sırbistan’ın 30 adet alt bölgesine yönelik gerçekleştirmiş oldukları çalışmada, VZA’nın çıktı yönelimli CCR modelini kullanarak 1994 yılı için etkinlik değerlerini hesaplanmışlardır. Çalışmada girdi olarak “kişi başına ekilebilir tarım arazisi”, “kişi başına aktif sabit varlıklar”, “kişi başına elektrik tüketimi” ve “nüfus”, çıktı olarak ta “kişi başına GSYİH”, “1000 kişiye düşen doktor sayıları”, “ilköğretim öğrenci sayıları” ve “sosyal sektörlerde toplam istihdam” değişkenleri kullanılmıştır. Yapılan hesaplamalar sonucunda 17 bölge etkin bulunmuş, girdi ve çıktılara bağlı etkinlik değerleri duyarlılık analizine tabi tutulduğunda ise etkinsizliğin büyük oranda işsizlik ve işgücünün verimsizliği ile bağımlı nüfustan kaynaklandığı tespit edilmiştir. Etkin çıkan bazı bölgelerin araştırma için önemli sayılan bazı çıktı değişkenlerinin ihmal edilmiş olmalarından dolayı etkin çıktıkları da tespit edilmiş ve ihmal edilmiş değişkenlerin analize dahil edilmesi neticesinde etkin çıkan birim sayısının 7’ye düştüğü görülmüştür.

Susiluoto ve Loikkanen (2001), Finlandiya’nın 83 alt bölgesi için hazırlamış oldukları çalışmada, VZA ve Malmquist verimlilik endeksini kullanarak 1988-1999 yılları arasında farklı kurgulanmış 5 model yardımıyla etkinlik analizi gerçekleştirmişlerdir. Söz konusu modellerde Tablo 8’de yer alan girdi ve çıktı veri setleri kullanılmış, elde edilen bulgular neticesinde Finlandiya’da bölgesel dengesizliklerin giderek artış

gösterdiği tespit edilmiştir. Başkent Helsinki ve diğer 10 büyük bölgenin (nüfus açısından) verimliliklerinin ortalamasının üzerinde seyrettiği, küçük bölge olarak değerlendirilen bazı bölgelerin ise kâğıt, kâğıt hamuru ve elektronik sektörlerinde uzmanlaşmış olduklarından dolayı verimlilik ortalamalarının yüksek gerçekleştiği çalışmada tespit edilen bir diğer sonuç olmuştur. Etkinliğin ölçüsünü etkileyen hususlara yönelik yapılan analizde ise bölgesel istihdamın büyümesi ve yerel göçün büyüklüğü ile etkinlik arasında pozitif bir korelasyon, işsizlik ile etkinlik arasında da negatif bir korelasyon bulunmuştur. En çok etkinsizlik değeri gösteren bölgelerin küçük ve periferi olarak kurulmuş ve ekonomik gelişmeleri zayıf görünümlü olan bölgeler olarak ifade edilmiştir. Yani istihdam artışı ve göç alan bölgeler diğer bölgelere göre daha hızlı büyümüşlerdir.

Tablo 8: Susiluoto ve Loikkanen (2001)'in Çalışmalarında Kullandığı Girdi-Çıktılar

Model	Girdi	Çıktı
I. Model	Sermaye Stoku, İstihdam	Katma Değer
II. Model	İnşaat Sermayesi, Makine ve Ekipman, Nitelikli İşgücü, Nitelsiz İşgücü	Katma Değer
III. Model	Sermaye Stoku, İstihdam, Yerel Halkın Eğitim Düzeyi, Kamu Sektörü Katma Değeri	Katma Değer
IV. Model	Sermaye Stoku, İstihdam, Yerel Halkın Eğitim Düzeyi, Kamu Sektörü Katma Değeri	Üretimden Doğrudan Elde Edilen Gelir
V. Model	İnşaat Sermayesi, Makine ve Ekipman, Nitelikli İşgücü, Nitelsiz İşgücü	Katma Değer, Üretimden Doğrudan Elde Edilen Gelir

Susiluoto ve Loikkanen (2002), bir önceki çalışmalarını farklı bir yaklaşımla ortaya koymak amacıyla gerçekleştirmiş oldukları yeni çalışmalarında, aynı alt bölge ve aynı dönem için VZA yöntemiyle elde ettikleri etkinlik değerlerini Tobit ve Lojistik Regresyon Modeli kullanarak ayrıştırmaya tabi tutmuşlardır. Söz konusu çalışmada girdi olarak “reel sermaye stoku”, “eğitim düzeyine göre istihdam”, “eğitim süresi” ve “yerel kamu sektörü faaliyet değeri”, çıktı olarak ta “bölgesel katma değer” ve “özel doğrudan reel gelir” değişkenleri kullanılmış ve her bir alt bölge için etkinlik değerleri elde edilmiştir. Sonrasında kullanılan Tobit ve Lojistik Regresyon Modelleri yardımıyla gerçekleştirilen analiz sonucunda bölgelerarası etkinlik farklılıklarını etkileyen temel unsurlar olarak “nüfus miktarı”, “başkente uzaklık”, “bölgesel ekonomik yapı (concentration)”, “üniversite mevcudiyet durumu”, “öğrenci sayıları”, “erişebilirlik indeksi”, “yenilik indeksi” ve “patent sayıları” gibi değişkenler tespit edilmiştir.

Alam ve diğ. (2003), Bangladeş'in 20 alt bölgesi için gerçekleştirmiş oldukları çalışmalarında, ulaştırma yatırımlarının bölgesel etkinlik ve dolayısıyla bölgesel ekonomik gelişme üzerindeki rolünü incelemeye çalışmaktadırlar. VZA yöntemi kullanılan çalışmada, girdi olarak "bölgesel nüfus", "ekilebilir arazi" ve "ulaşılabilirlik indeksi", çıktı olarak ta "cari fiyatlarla GSYİH" değişkenleri kullanılmıştır. Her bir bölge için elde edilen etkinlik değerlerinin analiz edilmesi sonucunda özellikle çevre (periferi) şehirlerin ulaşılabilirliğinin artırılması ve bu amaçla yatırım planlamasının bunu gözetir şekilde hazırlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Halkos ve Tzeremes (2005), Yunanistan illeri için gerçekleştirmiş oldukları çalışmada, 1980, 1990 ve 2000 yıllarına ait verileri kullanarak, uygulanan maliye politikalarının etkinliğini incelemeye çalışmışlardır. Söz konusu çalışmada, VZA yönteminden yararlanılarak hem Yunan vatandaşlarına daha kaliteli bir yaşam standardı sağlamak ve bölgesel kalkınmayı teşvik etmek amacıyla sahip olunan kaynakların yerel otoriteler tarafından hangi etkinlik düzeyinde kullanılmış olduğu tespit edilmiş hem de etkinliği ayırt eden faktörler belirlenmeye çalışılmıştır. Buna göre, girdi olarak "1000 nüfusa düşen hastane yatak sayısı", "1000 öğrenciye düşen kamu okul sayısı" ve "1000 yurttaşa düşen kamu otobüs sayısı", çıktı olarak ta "ülke GSYİH içerisinde il GSYİH'nın oranı", "kır-kent nüfus farkı" ve "1000 yurttaşa düşen yeni ev sayısı" değişkenlerinin kullanılmış olduğu çalışmada, elde edilen ampirik sonuçlar neticesinde "bir ilin sahip olduğu kaynakların mutlak surete o ile etkinlik sağlamadığı" yönünde bir sonuca varılmıştır. 2000 yılı için 12 il, 1990 yılı için 10 il ve 1980 yılı için 9 ilin etkin bulunduğu analiz sonuçlarına göre etkinliği ayırt eden faktörler olarak "kaynakların etkin kullanılması" ve "yüksek GSYİH" değişkenleri belirlenmiştir. Yani yüksek bir gelişmişlik düzeyine sahip olmak için sadece yüksek gelir düzeylerine sahip olmak yeterli görülmemekte, bunun yanında sahip olunan kaynakların etkin bir şekilde kullanılması da önemli görülmektedir.

Türkiye'de gerçekleştirilen çalışmalar incelendiğinde bu konuyla ilgili sınırlı sayıda çalışma dikkat çekmektedir. Bu çalışmalardan biri olan *Aydemir (2002)*, Türkiye'deki 77 il için gerçekleştirdiği çalışmasında, söz konusu illerin kaynak kullanım görece verimliliklerini VZA'nın girdi odaklı CCR ve girdi odaklı BCC modelleri ile ölçmeye çalışmıştır. Çalışmada girdi olarak "kişi başına ulaştırma altyapı yatırımları tutarı",

“kişi başına KOBİ yatırım tutarı”, “kişi başına enerji ve diğer hizmet sektörlerinde gerçekleşen teşvik belgeli yatırım tutarları”, “kişi başına imalat ve madencilik sektörlerinde gerçekleşen teşvik belgeli yatırım tutarları”, “kişi başına tarım sektöründe gerçekleştirilen teşvik belgeli yatırım tutarı”, “kişi başına tarım ve imalat sektörlerinde hizmet veren KOBİ'lere verilen toplam yatırım ve işletme kredileri tutarları”, “yükseköğrenim eğitimi alanların nüfusa oranı”, “kişi başına açılan ve kapanan toplam şirket sayıları”, çıktı olarak ta “kişi başına düşen GSYİH” rakamları kullanılmış, yapılan hesaplamalar sonucunda 37 il göreceli olarak verimli, 40 il ise verimsiz bulunmuştur. Girdi-çıkıtı veri setinden de anlaşılacağı üzere, çalışmada gerçekleştirilen kamu harcamaları, sahip olunan nitelikli insan gücü ve piyasanın rekabet yapısının hangi ölçüde katma değere dönüştürüldüğü iller karşılaştırılarak analiz edilmeye çalışılmıştır. Çalışmada ayrıca göreceli olarak verimli bulunan illerin durumları göz önüne alınarak verimsiz olan illerin verimli olabilmesi için hem girdi hem de çıktı değerlerinde yapılabilecek potansiyel düzeltme oranları da hesaplanmıştır.

Güngör ve Demirgil (2005), *Aydemir (2002)*'de yer alan verileri kullanarak gerçekleştirmiş oldukları çalışmada, Batı Anadolu'daki denize kıyısı olmayan 24 il için “çıkıtıya yönelik bulanık VZA-CCR modelini¹” uygulayarak, illerin göreceli verimliliklerini ölçmeye çalışmışlardır. Söz konusu çalışmanın bulgularına göre, *Aydemir (2002)*'in yaptığı çalışmada verimsiz bulunan 4 il bulanık ortamda daha verimli bulunmuştur. Bunun temel nedeni değerlendirmeye alınan 24 ilin kendi aralarında daha homojen bir durum arz etmesi olarak açıklanmaktadır. Dolayısıyla bu tür çalışmalarda verimlilikleri ölçülen KVB'lerinin kendi aralarında homojenlik arz etmesi gerektiği durumu bir kez daha vurgulanmış olmaktadır.

Algan ve Akdoğan (2004), Karadeniz Bölgesi'nin 18 ilini kapsayan çalışmalarında, VZA'nın girdi yönelimli CCR modelini kullanarak 2000 yılı için etkinlik analizi gerçekleştirmişlerdir. Analizin “ekonomik” ve “sosyal” alan olarak ayrıştırıldığı çalışmada, ekonomik alan analizinde girdi olarak “yüksek öğrenim oranı”, “işgücüne katılım oranı”, “kişi başına sınai, ticari ve turizm kredi miktarı”, “kişi başına kamu yatırım miktarı”, “kırsal nüfus başına tarımsal kredi miktarı”, “kişi başına teşvik

¹ *Aydemir (2002)*'den temin edilen verilerin kesin rakamlar olmayıp yaklaşık rakamlar (bulanık) olduğu varsayımından hareketle “bulanık VZA” modelinin kullanılması tercih edilmiştir.

belgeli yatırım tutarı” ve “fert başına teşvik belgeli KOBİ yatırım tutarı”; çıktı olarak ise “kişi başına imalat sanayi katma değeri”, “kırsal nüfus başına tarımsal üretim değeri” ve “istihdam oranı” kullanılmış, sosyal alanla ilgili yapılan analizde ise girdi olarak “nüfus yoğunluğu”, “ortalama hane halkı büyüklüğü”, “doğurganlık hızı” ve “yıllık ortalama nüfus artış hızı”, çıktı olarak ta “kişi başına GSYİH”, “gelişme hızı” ve “istihdam oranı” değişkenleri kullanılmıştır. Söz konusu çalışmada gerçekleştirilen analiz sonucunda verimsiz bulunan illerin verimsizliklerinin hangi değişkenlerin varlığından kaynaklandığı tespit edilmiş ve başvuru grubundaki verimli illerin durumu dikkate alınarak potansiyel iyileşme önerileri geliştirilmiştir. Çalışmanın sonuç kısmında kamu tarafından bölgeye aktarılan kaynakların hem yetersiz oluşu hem de iller tarafından yeterli etkinlikte kullanılmadığı sonucuna varılmakta ve söz konusu kaynakların bölge içinde gelişme potansiyeli yüksek, gelir ve istihdam yaratıcı alanlara yönltilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Atan ve diğ. (2004), Türkiye’deki 73 ilin 1998-2001 dönemine ait gelişmişlik düzeyi verilerini kullanarak gerçekleştirmiş oldukları çalışmada, VZA ile “çok değişkenli analiz” yöntemlerinin bir karşılaştırmasını yaparak söz konusu analiz için uygun yöntemi ve değişkenleri tespit etmeye çalışmışlardır. Değişik modellerin denendiği çalışmada en uygun model olarak seçilen modele göre, girdi olarak “nüfus”, “imalat sanayinde işyeri sayısı”, “ücretlilerin toplam istihdam içindeki payı”, “işverenlerin toplam istihdam içindeki payı”, “GSYİH”, “ekilen tarım alanı”, “traktör sayısı”, “tarımda çalışan kişi sayısı”, “asfalt yol/toplam yol oranı”, “sanayide tüketilen enerji miktarı” ve “nüfus yoğunluğu”, çıktı olarak ta “şehirleşme oranı” ve “okur-yazarlık oranı” kullanılmış ve iller etkinlik derecelerine göre sıralanmıştır. Çalışmada gerçekleştirilen analiz sonucunda, değişken sayısı artırıldıkça VZA’nın kullanım etkinliğinin azaldığı gibi bir sonuca da varılmıştır. Dolayısıyla çalışmanın sonuç kısmında benzer çalışmalarda kullanılacak değişken sayısının minimumda tutulması tavsiye edilmiştir.

Kıran (2008), KÖY kapsamında yer alan illerin ekonomik etkinliklerini ölçtüğü çalışmasında, 1995-2000 yıllarına ait verileri kullanarak hem her bir yıl için etkin bulunan illeri tespit etmiş, hemde gerçekleştirdiği analiz yardımıyla KÖY politikalarının başarı derecesini değerlendirmeye çalışmıştır. Söz konusu çalışmada

girdi olarak “kamu yatırım gerçekleştirmeleri”, “teşvik belgeli yatırımlar” ve “toplam banka kredileri” kullanılırken, çıktı olarak “GSYİH”, “teşviklerle yaratılan istihdam”, “açılan işyeri sayıları” ve “dış ticaret dengesi” değişkenleri kullanılmıştır. Analiz sonuçlarına göre 1995 yılında 14 (35 il içerisinde), 1996 yılında 18 (37 il içerisinde), 1997 yılında 12 (49 il içerisinde), 1998 yılında 12 (49 yıl içerisinde), 1999 yılında 17 (49 yıl içerisinde) ve 2000 yılında ise 17 (49 il içerisinde) il etkin bulunmuştur. Etkin il sayısının yetersiz bulunduğu çalışmada, KÖY politikasının özünde bazı sorunların mevcut olduğu sonucuna varılmış ve pek çok ilde teşvik belgeli yatırımların atıl kullanıldığına işaret edilmiştir. Ancak bütün bu olumsuzluklara rağmen çalışmanın öneri kısmında hükümetlerin KÖY politikaları kapsamında desteklerine devam etmesi gerektiği de ifade edilmiştir.

Tablo 9: İİBS Düzey 2 Kapsamında Yer Alan Bölgeler ve Kapsadığı İller

Kodu	KVB Adı	Kapsadığı İller	Kodu	KVB Adı	Kapsadığı İller
TR10	İstanbul	İstanbul	TRC1	Gaziantep	Gaziantep, Kilis, Adıyaman
TR51	Ankara.	Ankara	TR63	Hatay	Hatay, Osmaniye, K.Maraş
TR31	İzmir	İzmir	TR72	Kayseri	Kayseri, Sivas, Yozgat
TR41	Bursa	Bursa, Eskişehir, Bilecik	TR71	Kırıkkale	Kırıkkale, Nevşehir, Kırşehir, Niğde, Aksaray
TR42	Kocaeli	Kocaeli, Yalova, Bolu, Sakarya, Düzce	TR83	Samsun	Samsun, Amasya, Çorum, Tokat
TR21	Tekirdağ	Tekirdağ, Kırklareli, Edirne	TR90	Trabzon	Trabzon, Rize, Artvin, Giresun, Ordu, Gümüşhane
TR62	Adana	Adana, Mersin	TRB1	Malatya	Elazığ, Malatya, Tunceli, Bingöl
TR32	Aydın	Denizli, Muğla, Aydın	TR82	Kastamonu	Kastamonu, Sinop, Çankırı
TR61	Antalya	Antalya, Isparta, Burdur	TRA1	Erzurum	Erzurum, Erzincan, Bayburt
TR22	Balıkesir	Balıkesir, Çanakkale	TRC2	Şanlıurfa	Diyarbakır, Şanlıurfa
TR81	Zonguldak	Zonguldak, Karabük, Bartın	TRC3	Mardin	Mardin, Batman, Siirt, Şırnak
TR33	Manisa	Manisa, Kütahya, Uşak, Afyon	TRA2	Ağrı	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan
TR52	Konya	Konya, Karaman	TRB2	Van	Van, Hakkari, Bitlis, Muş

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı

Çalışmamızda KVB olarak İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İİBS¹) Düzey 2 kapsamında yer alan 26 alt bölge değerlendirilmeye alınmaktadır. Söz konusu bölgeler ve kapsadıkları iller yukarıda yer alan Tablo 9’da gösterilmektedir.

¹ Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir veri tabanının oluşturulması amacıyla, Düzey 1 olarak 12, Düzey 2 olarak 26 ve Düzey

KVB'ler belirlendikten sonra modelde kullanılacak girdi-çıkıtı veri setinin belirlenmesi aşamasına geçilebilir. Söz konusu girdi ve çıktılar belirlenirken çalışmanın teorik kısımlarında tartışıldığı üzere bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde kullanılabilecek araçlar ile yukarıda kısa bir özeti sunulan literatür araştırmasının bulgularından faydalanılmaktadır.

Girdiler

Çalışmada sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanmasında önemli bir yere sahip olan işgücü ve sermaye girdilerine ilişkin bazı kantitatif veriler kullanılmaktadır. Kullanılan girdilerin içerikleri aşağıda olduğu gibi kısaca özetlenmektedir.

İşgücü

İşgücü, üretimde kullanılan temel girdilerin başında yer almaktadır. Çalışmada kullanılan ampirik uygulamanın yöntemi düşünüldüğünde üretime katkı sunabilecek en uygun işgücü verisi olarak “işgücüne katılım oranı” verisinin kullanılması gerekmektedir. Söz konusu veri Türkiye’de Hanehalkı İşgücü Anketi kullanılarak hesaplanmaktadır. KVB olarak seçilen İİBS Düzey 2 bölgelerine göre 2004 yılından itibaren hesaplanmaya başlanan bu veri, daha önceki yıllarda il ve bölgesel düzeyde hesaplanmamış olduğundan, çalışmada 2000 yılı “toplam işgücü” verisinin kullanılması tercih edilmektedir.

Kişi Başına Banka Kredisi

Bölgelerin veya illerin kaynaklarını etkin kullanıp kullanmadığına yönelik gerçekleştirilecek bir analizde sermaye girdisi olarak kullanılabilecek en önemli girdilerden biri alınan banka kredileridir. Söz konusu girdi yatırıma dönüştürülmesi neticesinde toplam üretim ve istihdam düzeyine ve dolayısıyla sosyo-ekonomik gelişmişliğe katkı sunmaktadır. Bu yönüyle banka kredilerinin sosyo-ekonomik gelişmişliğin göstergelerine hangi ölçüde katkı sunduklarının karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi ampirik uygulamamızın amacı kapsamında değerlendirilmektedir.

3 olarak da 81(il) İstatistikî Bölge Birimi tanımlanmış olup, 2002’de resmi gazetede yayınlanmıştır. Düzey 1 ve Düzey 2 kapsamında belirlenen bölgeler oluşturulurken, ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller, bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri dikkate alınarak sınıflandırılmıştır (DPT, 2006f:40).

Çalışmamızda kullanılan “kişi başına banka kredisi” verileri, 1995-2000 yıllarında alınan banka kredileri yıllık ortalamasının 2000 yılı nüfusuna bölünmesi suretiyle elde edilmiştir.

Kişi Başına Kamu Yatırım Harcaması

Kamu yatırımları daha önce de ifade edildiği gibi üretken ve alt yapı yatırımları olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilebilir. Bölgesel kalkınmanın sağlanmasında özellikle özel sektör yatırımlarının yetersiz kaldığı durumlarda kamu yatırımları hayati bir öneme sahip olmaktadır. Bu yönüyle kamu yatırım harcamaları bölge ekonomisinin sosyo-ekonomik gelişmesine çok önemli katkı sunan bir girdi niteliğindedir. Çalışmamızda özel sektör yatırımlarına ilişkin verilere ulaşılamadığından dolayı, burada yatırım harcamalarının girdisi olarak sadece kamu yatırım harcamalarına yer verilmektedir. “Kişi başına kamu yatırım harcaması” şeklinde elde edilen veri, 1995-2000 yıllarında gerçekleşen kamu yatırım harcamaları yıllık ortalamasının 2000 yılı nüfusuna bölünmesi suretiyle elde edilmiştir.

Kişi Başına Teşvik Belgeli Yatırım Tutarı

Ülkemizde KÖY uygulamaları kapsamında geri kalmış bölgelere sağlanan bazı avantajlara çalışmamızın ikinci bölümünde geniş şekilde yer verilmeye çalışılmıştır. Görüldüğü üzere söz konusu teşviklerden daha çok gelişmiş bölgeler yararlanmıştır. Burada gerçekleştirmeye çalıştığımız ampirik uygulamanın amacı ve kapsamı düşünüldüğünde, her bir bölge için sermaye girdisi niteliği taşıyan teşvik belgeli yatırım tutarlarının hangi bölgelerde daha yüksek gerçekleştiği durumuna bakılmaksızın, hangi bölgelerde daha etkin kullanılmış olduğu durumunu tespit etmek amacıyla “kişi başına teşvik belgeli yatırım” tutarları girdi olarak seçilmiştir. Söz konusu veri, 1995-2000 yıllarında kullanılan teşvik belgeli yatırım tutarları yıllık ortalamasının 2000 yılı nüfusuna bölünmesi işlemiyle hesaplanmıştır.

Cıktılar

Çalışmada çıktı olarak sosyo-ekonomik gelişmişliğin göstergeleri arasında yer alan kişi başına GSYİH, kişi başına düşen özel otomobil sayısı, şehirleşme oranı, kişi

başına düşen hastane yatak sayısı ve üniversite mezunu oranı değişkenleri kullanılmaktadır. Söz konusu verilerin içerikleri aşağıdaki gibi kısaca özetlenmektedir.

Kişi Başına Gayri Safi Yurtiçi Hasıla

Gelişmişlik düzeyinin en önemli göstergesi hiç kuşkusuz kişi başına GSYİH değeridir. Söz konusu verinin alt bölgeler itibariyle hesaplanması 2001 yılı sonrası için TÜİK tarafından gerçekleştirilmemiştir. Ancak benzer bir değişken olan Kişi Başına Gayri Safi Katma Değer verisi 2004-2006 yılları için TÜİK tarafından hesaplanmıştır. 2002 ve 2003 yılları için veri temin edilemediğinden çalışmamızda sadece 2000 yılı için alt bölgeler itibariyle cari fiyatlarla GSYİH (milyon TL) rakamları kullanılmıştır.

Kişi Başına Düşen Özel Otomobil Sayısı

Sosyo-ekonomik gelişmenin en önemli göstergesi sayılan GSYİH göstergesine ilave olarak refah artışının bazı göstergelerini de kullanmak gerekir. Refah düzeyinin bir göstergesi olan “kişi başına düşen otomobil sayısı” değişkeni kullanılabilir. Buradaki varsayımımız sosyo-ekonomik gelişmedeki artışla birlikte kişi başına düşen özel otomobil sayısının da artış göstereceği yönündedir. Çalışmamızda Düzey 2 bölgeleri itibariyle “on bin kişiye düşen özel otomobil sayısı” verisi kullanılmaktadır. Söz konusu veri sahip olunan otomobilin niteliğini ve kalitesini dikkate almamaktadır.

Şehirleşme Oranı

Kırsal nüfusun azalarak kent nüfusunun artış göstermesi “şehirleşme oranı” olarak ifade edilmektedir. Şehirleşme oranının yükselmesi durumunda ekonomik yapıda sanayi ve hizmetler sektörlerinin lehine dönüşüm sağlanması ve sosyo-kültürel imkânlar ile ulaşım imkânlarının artması gibi etkiler beklendiğinden, söz konusu değişken sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin bir göstergesi olarak kullanılmaktadır (DPT, 2003b:23). Çalışmamızda kullanılan “şehirleşme oranı” verisi 2000 yılı itibariyle, il ve ilçe merkezinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranını ifade etmektedir.

Kişi Başına Düşen Hastane Yatak Sayısı

Bir toplumun sahip olduğu sağlık düzeyi ile sosyo-ekonomik ekonomik gelişmişlik düzeyi arasında karşılıklı bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi belli bir seviyeye ulaşmış toplumlarda bir taraftan sağlık için ayrılan kaynaklarda artış beklenirken, öbür tarafta sağlık düzeyini yükseltici bu gelişme beşeri sermayeyi beslemek suretiyle verimlilik artışları sağlaması beklenmektedir (Taban, 2004). Böyle bir çıkarsamadan hareketle çalışmamızda sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin bir göstergesi olarak fiziksel sağlık imkânlarını ifade eden “on bin kişiye düşen hastane yatak sayısı” verisinin kullanılması uygun görülmüştür.

Üniversite Mezun Oranı

Neden-sonuç ilişkisi bakımından, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi ile toplumu oluşturan fertlerin genel eğitim düzeyi arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Sosyo-ekonomik gelişmenin sağlanmasında en önemli araçlardan biri ihtiyaç duyulan nitelikli insan gücünün yetiştirilmesidir. Bu amaçla toplumun eğitim düzeyinin yükseltilmesi gerekmektedir. Eğitim düzeyinin göstergesi olarak okur-yazarlık oranı, okullaşma oranları, okur-yazar kadın oranı, üniversite mezun oranı gibi çok sayıda değişken kullanılmaktadır (Öncel, 2004). Çalışmamızda sosyo-ekonomik gelişmenin sosyal boyutuyla ilgili gelişmişliği yansıtması amacıyla “üniversite mezunları oranı” verisinin kullanılması tercih edilmektedir. Söz konusu veri yüksekokul ya da fakülte bitirenlerin 22 yaş ve üstü nüfusa oranlanması suretiyle “2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı” sonuçlarından elde edilmiştir. Araştırmada kullanılan girdi-çıktı veri seti aşağıda yer alan Tablo 10’da gösterilmektedir:

Tablo 10: Araştırmada Kullanılan Girdi-Çıktı Değişkenleri ve Kısaltma Kodları

Kısaltma Kodu	Değişken Adı	Girdi/Çıktı
ISGUCU	Toplam işgücü sayısı	Girdi
BANKKRE	Kişi başına banka kredisi (1995-2000 ortalaması, cari fiyatlarla, milyon TL)	Girdi
KAMUYAT	Kişi başına kamu yatırım harcaması (1995-2000 ortalaması, cari fiyatlarla, milyon TL)	Girdi
TESVYAT	Kişi başına teşvik belgeli yatırım tutarı (1995-2000 ortalaması, cari fiyatlarla, milyon TL)	Girdi
GSYIH	Kişi başına GSYIH (cari fiyatlarla, milyon TL)	Çıktı
OTOMOBL	Bin kişi başına düşen özel otomobil sayısı	Çıktı
SEHROR	Şehirleşme oranı	Çıktı
HASTYAT	On bin kişiye düşen hastane yatak sayısı	Çıktı
UNIVMEZ	Üniversite mezunları oranı	Çıktı

Çalışmada kullanılacak veri seti belirlendikten sonra, uygun görülen VZA modelinin seçilmesi gerekmektedir. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin temel sorunlarından biri kıt olan kaynakların etkin kullanılamaması olduğuna göre girdiyi azaltmayı hedef alan “girdi yönelimli modellerin” seçilmesi daha uygun gözükmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi söz konusu modellerin hedef fonksiyonu girdilerin minimize edilmesi esasına dayanmaktadır. Bu vesileyle tasarruf edilen kaynaklar başka alanlara aktarılabilir. Dolayısıyla bölgesel politikalardan sorumlu olan KVB’lerin kaynakların yeniden dağıtılması sürecinde, söz konusu kaynakların daha etkin kullanılması amacına hizmet edeceği düşüncesiyle çalışmamızda girdi yönelimli CCR modeli ve bu modele ilave olarak ölçek etkinliğini ölçmek amacıyla girdi yönelimli BCC modeli ayrı ayrı uygulanacaktır. Ancak mevcut kaynaklar azaltılmadan çıktı düzeylerinin de artırılabilirliği gerçeğinden hareketle benzer bir analizin çıktı yönelimli modeller çerçevesinde de gerçekleştirilebileceği hatırlatılmalıdır. Burada çalışmamızın öncelikleri ve kapsamı düşünüldüğünde çıktı yönelimli modellerin kullanılması başka çalışmaların konusu kapsamında değerlendirilmektedir.

3.4.2 Bölgelerin Görelî Etkinlik Düzeylerinin Analiz Edilmesi

Çalışmada KVB olarak seçtiğimiz Türkiye’nin 26 alt bölgesinin sahip olduğu etkinlik skorları, bölgelerin sahip oldukları kaynakları etkin kullanıp kullanmadıkları konusunda bize özet bir bilgi sunmaktadır. Tablo 11’de daha önce Tablo 10’da özetlenen 4 girdi ve 5 çıktıdan oluşan veri setinin kullanılması sonucunda elde edilen etkinlik skorları görülmektedir.

Tablo 11 incelendiğinde, girdi yönelimli CCR modelinin uygulanması sonucunda 12 alt bölgenin ve girdi yönelimli BCC modelinin uygulanması sonucunda ise 22 alt bölgenin etkin çıktığı görülmektedir¹. Burada dikkat çeken husus sabit getiri varsayımı altında elde edilebilecek etkinlik değerlerinin, değişken getirili verimlilik değerlerine göre daha düşük çıkabileceği varsayımını destekler nitelikte çalışmamızda da girdi yönelimli CCR yöntemiyle elde edilen etkin bölge sayısının girdi yönelimli BCC yöntemiyle elde edilen etkin bölge sayısından daha az çıkmış olmasıdır². Ancak burada modelin sonuçları yorumlanırken dikkat edilmesi gereken en önemli nokta, etkinlik

¹ Tabloda yer alan etkinlik skorları en büyük etkinlik değeri 100 olacak şekilde normalize edilmiştir.

² Söz konusu varsayım daha önce girdi yönelimli BCC modeli izah edilirken daha ayrıntılı incelenmişti.

sonuçlarının sadece göreceli bir durumu yansıttığı durumudur. Bir başka deyişle analiz sonuçlarına göre etkin çıkan bir bölgenin, sadece karşılaştırıldığı diğer bölgelere göre ve söz konusu girdi-çıktı veri seti çerçevesinde etkin çıktığı gerçeğidir. Buradan elde edilen sonuç, etkin çıkan herhangi bir bölgenin diğerlerinden bağımsız bir şekilde değerlendirildiğinde de %100 verimli çıkacağı anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla çalışmada ulaşılan sonuçlarla ilgili yapılan değerlendirmelerin sadece belirtilen kıstaslar çerçevesinde doğru olabileceği hatırlanmalıdır.

Tablo 11: 26 Alt Bölge İçin Hesaplanmış Etkinlik Skorları ve Ölçek Özellikleri

Bölge Adı	Girdi Yönelimli CCR	Girdi Yönelimli BCC	Ölçek özelliği
İstanbul	73,96	100	Sabit
Tekirdağ	100	100	Sabit
Balıkesir	87,03	100	Sabit
İzmir	79,96	100	Sabit
Aydın	55,33	79,91	Artan
Manisa	100	100	Sabit
Bursa	60,3	100	Sabit
Kocaeli	100	100	Sabit
Ankara	100	100	Sabit
Konya	100	100	Sabit
Antalya	86,32	100	Sabit
Adana	87,76	100	Sabit
Hatay	66,75	71,08	Artan
Kırıkkale	89,85	100	Sabit
Kayseri	58,68	79	Artan
Zonguldak	100	100	Sabit
Kastamonu	100	100	Sabit
Samsun	100	100	Sabit
Trabzon	47,05	47,21	Azalan
Erzurum	100	100	Sabit
Ağrı	100	100	Sabit
Malatya	98,82	100	Sabit
Van	100	100	Sabit
Gaziantep	97,59	100	Sabit
Şanlıurfa	90,41	100	Sabit
Mardin	100	100	Sabit

3.4.2.1 Girdi Yönelimli CCR Modelinin Uygulanması

Çalışmamızın bu kısmında bölgelerarası etkinlik analizi, ölçeğe göre sabit getiri varsayımı altında çalışan CCR modelinin uygulanması suretiyle daha detaylı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda aşağıda öncelikle etkin çıkmayan bölgelerin detay analizi gerçekleştirilerek etkinsizliklerinin kaynağı tespit edilmeye

çalışılmakta ve söz konusu bölgelerin etkin olabilmeleri için girdi-çıkıtı miktarlarında yapabilecekleri ayarlamalara yer verilmektedir. Aşağıda yer alan Tablo 12’de girdi yönelimli CCR Modelinin uygulanması sonucunda etkin çıkmayan bölgelerin “Potansiyel Düzeltme Oranları” verilmiştir.

Tablo 12: Girdi Yönelimli CCR Modeline Göre Potansiyel Düzeltme Oranları

Bölge adı	Etkinlik Skoru	ISGUCU	BANKKRE	KAMUYAT	TESVYAT	GSYIH	OTOMBL	SEHROR	HASTYAT	UNIVMEZ
Malatya	98,82	-1,2	-1,2	-62,1	-13,8	1,6	0	23,1	1	0
Gaziantep	97,59	-2,4	-48,7	-2,4	-57,5	21,2	0	0	29,3	24
Şanlıurfa	90,41	-9,6	-9,6	-60,5	-40,5	0	0	21	0	31,1
Kırıkkale	89,85	-10,2	-10,2	-28,1	-10,2	0	16	9,9	21,2	7,2
Adana	87,76	-12,2	-53,3	-12,2	-26,2	0	0	14,4	24,9	0
Balıkesir	87,03	-22,8	-13	-27,4	-34,4	19,1	0	3,4	34,7	2,1
Antalya	86,32	-13,7	-13,7	-13,7	-21,1	54,7	4,6	73,1	32,7	0
İzmir	79,96	-20	-31,3	-20	-30,8	0	0	16,2	20,9	0
İstanbul	73,96	-28,9	-80,2	-26	-40,8	14,5	0	42,4	17,2	0
Hatay	66,75	-33,2	-33,2	-56,4	-76,9	0	0	12,2	56,9	0
Bursa	60,3	-39,7	-56,5	-39,7	-66,1	13,2	0	0	64,8	11,2
Kayseri	58,68	-41,3	-41,3	-43,6	-42,8	28,9	0	0	0	2,3
Aydın	55,33	-44,7	-44,7	-44,7	-44,7	14,3	0	34,6	81,6	0
Trabzon	47,05	-52,9	-58,6	-52,9	-52,9	0	31,8	1,2	10,2	0

Tablo 12 incelendiğinde her bir alt bölgenin değişen oranlarda girdilerini verimsiz kullandıkları görülmektedir. Tablodaki bulguların nasıl yorumlanması gerektiğiyle ilgili olarak burada etkinlik düzeyi en düşük gerçekleşen Trabzon alt bölgesine ait bulgular değerlendirilebilir. Buna göre Trabzon alt bölgesi eğer kaynaklarını daha verimli kullanmak istiyorsa işgücü miktarını %52,9, banka kredilerini yüzde 58,6, kamu yatırım harcamalarını %52,9 ve teşvik belgeli yatırımlarını %52,9 oranında azaltması gerekmektedir. Bir başka deyişle Trabzon alt bölgesinin başvuru grubunda yer alan etkin bölgelerin durumu göz önüne alındığında, girdilerde yukarıda belirtilen oranlarda gerçekleştirilecek düzeltmeye rağmen aynı çıktı düzeyi elde edilebilir. Benzer bir değerlendirme çıktı değerleri için de gerçekleştirilebilir. Buna göre Trabzon alt bölgesinin sahip olduğu girdiler çerçevesinde elde ettiği çıktı değerlerinin yetersiz olduğu ve eğer çıktı değerleri için etkinlik sağlanmak isteniyorsa Trabzon alt bölgesinde mevcut girdilerle kişi başına otomobil sayısının %31,8, şehirleşme oranının

%1,2 ve hastane yatak sayısının %10,2 oranında yükseltilmesi gerektiği görülmektedir¹.

Tablodan yararlanılarak benzer analizler diğer alt bölgeler için de gerçekleştirilebilir. Ancak genel bir bakış açısıyla Tablo 12’de yer alan sonuçlar değerlendirilecek olunursa, işgücü girdisini en verimsiz kullanan bölgenin Trabzon, banka kredilerini en verimsiz kullanan bölgenin İstanbul, kamu yatırım harcamalarını en verimsiz kullanan bölgenin Malatya ve teşvik belgeli yatırımlarını en verimsiz kullanan bölgenin Hatay olduğu görülmektedir. Bu nedenle söz konusu durumun değerlendirilerek kaynak israfının engellenmesi ve kaynakların yeniden dağıtılması sürecinde bu durumun göz önüne alınması gerekmektedir. Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki, her bir bölge için potansiyel düzeltme oranları kendi başvuru grubunda yer alan etkin bölgelerin durumu göz önüne alınarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla her bir bölgenin etkinsizlik durumunun başvuru grubunda yer alan bölgelerin durumuna göre değerlendirilmesi gerekmektedir. Aşağıda oluşturulan Tablo 13’de girdi yönelimli CCR modelinin uygulanması sonucunda etkin çıkan bölgelerin etkinsiz bölgeler için referans gösterilme sıklıkları² yer almaktadır.

Tablo 13: Etkin Olan Bölgelerin Referans Gösterilme Sıklıkları

Bölge Adı	Referans Sıklıkları	Bölge Adı	Referans Sıklıkları
Zonguldak Alt Bölgesi	13	Kastamonu Alt Bölgesi	2
Mardin Alt Bölgesi	12	Samsun Alt Bölgesi	1
Van Alt Bölgesi	6	Konya Alt Bölgesi	1
Ankara Alt Bölgesi	5	Tekirdağ Alt Bölgesi	0
Manisa Alt Bölgesi	4	Kocaeli Alt Bölgesi	0
Erzurum Alt Bölgesi	4	Ağrı Alt Bölgesi	0

Tablo 13 incelendiğinde referans gösterilme sıklığı en çok olan bölgenin Zonguldak alt bölgesi olduğu görülmektedir. Yani bir başka deyişle etkinsiz çıkan bölgelerin potansiyel düzeltme oranlarında en çok referans aldıkları bölge Zonguldak alt bölgesi

¹ Çalışmamızın Ek A kısmında yer alan tablo, bölgelerin mevcut girdi-çıkıtı değerlerini gösterirken, Ek B kısmında yer alan tablo girdi yönelimli CCR modelinin uygulanması neticesinde hesaplanan “hedef girdi-çıkıtı” değerlerini göstermektedir. Söz konusu değerler potansiyel düzeltme oranlarının hesaplanmasında kullanılmaktadır. Bir örnek vermek gerekirse; burada durumu incelenen Trabzon alt bölgesinin işgücü girdisi için potansiyel düzeltme oranı şu şekilde hesaplanabilir:

$$\text{İşgücü İçin Potansiyel Girdi Düzeltimi} = (\text{Hedeflenen İşgücü} - \text{Gerçek İşgücü}) \times 100 / \text{Gerçek İşgücü}$$
$$\text{İşgücü İçin Potansiyel Girdi Düzeltimi} = (674726 - 1433917) \times 100 / 1433917 = \%52,94$$

² Referans gösterilme sıklığı bizlere sadece etkinsiz çıkan bölgelerin etkinlik sınırına çekilebilmeleri esnasında referans olarak seçilen her bir etkin bölgenin kaç kez referans alındığı bilgisini sunmaktadır.

olmuştur. Tekirdağ, Kocaeli ve Ağrı alt bölgeleri ise etkinsiz olan bölgeler tarafından hiç referans alınmamışlardır.

Buraya kadar yapılan analizlerde her bir alt bölge için potansiyel düzeltme oranlarına ilişkin ayrıntılara yer verilmeye çalışılmıştır. Benzer bir analiz tüm bölgeler açısından toplam potansiyel iyileştirme önerileri geliştirmek amacıyla da gerçekleştirilebilir. Bu vesileyle ülke kaynaklarının hangi oranda tasarruf edilebileceği ve de mevcut kaynaklarla hangi düzeyde çıktı elde edilmesi gerektiği görülebilmektedir. Çalışmamızın Ek D kısmında girdi yönelimli CCR modeline göre toplam potansiyel düzeltme oranları verilmiştir. Buna göre toplam potansiyel düzeltme oranlarını girdiler açısından değerlendirmek gerekirse; işgücünün %11,8, banka kredilerinin %17,56, kamu yatırım harcamalarının %17,36 ve teşvik belgeli yatırımların %19,8 oranında azaltılmasının mümkün olduğu görülmektedir. Aynı analiz çıktı değerleri için gerçekleştirildiğinde ise, mevcut girdilerle kişi başına GSYİH'nın %5,93, kişi başına otomobil sayısının %1,86, şehirleşme oranının %8,91, kişi başına hastane yatak sayısının %14,02 ve üniversite mezun oranının %2,76 artırılabilceği görülmektedir. Yani daha önce her bir bölge için ifade edilen potansiyel düzeltmeler gerçekleştirilirse ülke kaynakları daha etkin kullanılmış ve aynı zamanda etkin olmayan bölgeler etkin konuma gelmiş olacaktır.

Yukarıda gerçekleştirilen analize benzer bir başka analiz etkinliğe en çok katkı yapan girdi ve çıktıların durumu göz önüne alınarak, kaynakların yeniden dağıtılması sürecinde bölgelerin hangi kaynakların kullanımına daha çok yoğunlaşması gerektiğini tespit etmek suretiyle gerçekleştirilebilir. Aşağıda oluşturulan Tablo 14 girdi yönelimli CCR modeline göre bölgelerin sahip oldukları girdi ve çıktıların etkinlik skorlarına katkılarını göstermektedir. Tabloda yer alan bulguların nasıl yorumlanması gerektiğiyle ilgili bir örnek vermek gerekirse, analiz sonuçlarına göre etkinlik skoru en düşük gerçekleşen Trabzon alt bölgesinin durumu şu şekilde yorumlanabilir: Trabzon alt bölgesinin %47,05 olan etkinliğine en yüksek katkıyı %71,2 oranıyla kişi başına GSYİH değeri sağlamıştır. Diğer bir çıktı olan üniversite mezun oranı söz konusu bölgenin etkinliğine %28,8 oranında katkı sunarken kişi başına otomobil sayısı, şehirleşme oranı ve kişi başına hastane yatak sayısı çıktılarının etkinliğe katkıları olmamıştır. Trabzon alt bölgesinin girdileri değerlendirildiğinde ise etkinliğe en büyük

katkısı %66,7 oranıyla teşvik belgeli yatırımların sağladığı görülmektedir. Geriye kalan girdilerden işgücü, etkinliğe %24,7 oranında ve kamu yatırım harcamaları girdisi %8,6 oranında katkı sunarken, banka kredilerinin etkinliğe herhangi bir katkısı olmamıştır. Dolayısıyla Trabzon alt bölgesinde teşvik belgeli yatırımların diğer girdilere göre etkinliğe daha çok katkı sunduğu, bu nedenle kaynakların yeniden dağılımı sürecinde bunun dikkate alınması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Benzer değerlendirme Tabloda yer alan diğer alt bölgeler için de gerçekleştirilebilir.

Tablo 14: Girdi Yönelimli CCR Modeline Göre Girdi ve Çıktıların Etkinliğe Katkıları

Bölge Adı	Etkinlik Skoru	ISGUCU	BANKKRE	KAMUYAT	TESVYAT	GSYIH	OTOMBL	SEHROR	HASTYAT	UNIVMEZ
Van	100	0	0	0	100	0	0	100	0	0
Mardin	100	32,3	67,7	0	0	64,9	1,9	0	33,2	0
Samsun	100	0	3,5	0	96,5	0	100	0	0	0
Konya	100	0	100	0	0	0	83,3	16,7	0	0
Ağrı	100	18,9	0	37	44,1	0	0	8,6	0	91,4
Zonguldak	100	11,5	88,5	0	0	0	51,9	15	33,1	0
Kastamonu	100	100	0	0	0	0	30,9	0	69,1	0
Erzurum	100	22,8	0	11	66,2	64,3	0	0	0	35,7
Manisa	100	11,1	11	20,6	57,2	0	52,5	0	0	47,5
Tekirdağ	100	36,3	0	63,7	0	86,4	0	13,6	0	0
Kocaeli	100	27,7	0	72,3	0	100	0	0	0	0
Ankara	100	73,9	0	26,1	0	0	0	0	0	100
Malatya	98,82	43,5	56,5	0	0	0	20,1	0	0	79,9
Gaziantep	97,59	89,3	0	10,7	0	0	9,3	90,7	0	0
Şanlıurfa	90,41	30,8	69,2	0	0	50,8	2,1	0	47,2	0
Kırıkkale	89,85	9,9	50,9	0	39,2	100	0	0	0	0
Adana	87,76	21,4	0	78,6	0	30	52,6	0	0	17,4
Balıkesir	87,03	0	100	0	0	0	100	0	0	0
Antalya	86,32	66,8	0,9	32,2	0	0	0	0	0	100
İzmir	79,96	14,4	0	85,6	0	27,4	55,3	0	0	17,3
İstanbul	73,96	0	0	100	0	0	71	0	0	29
Hatay	66,75	7,9	92,1	0	0	12,7	61,6	0	0	25,7
Bursa	60,3	83,4	0	16,6	0	0	17,7	82,3	0	0
Kayseri	58,68	17,3	82,7	0	0	0	41,7	23,7	34,6	0
Aydın	55,33	3,7	8,8	27,3	60,1	0	51,3	0	0	48,7
Trabzon	47,05	24,7	0	8,6	66,7	71,2	0	0	0	28,8

Yukarıda oluşturulan Tablo 14'deki veriler, girdilerin etkinlik düzeylerine katkıları çerçevesinde genel bir bakış açısıyla değerlendirilecek olursa; Kastamonu, Ankara, Gaziantep, Antalya ve Bursa'da *işgücünün*, Mardin, Konya, Zonguldak, Malatya, Şanlıurfa, Kırıkkale, Balıkesir, Hatay ve Kayseri'de *banka kredilerinin*, Tekirdağ, Kocaeli, Adana, İzmir ve İstanbul'da *kamu yatırım harcamalarının*, Van, Samsun,

Ağrı, Erzurum, Aydın, Manisa ve Trabzon’da ise *teşvik belgeli yatırımların* etkinliğe en çok katkı sunan girdiler olduğu tespit edilmektedir. Dolayısıyla burada gerçekleştirilen analiz sonucunda, her bir alt bölgenin etkinliğe sağlamış olduğu katkı düzeylerinin tespit edilmiş olması, kaynakların yeniden dağılımı sürecinde politika uygulayıcılarına hangi girdilere daha çok ağırlık verilmesi gerektiği konusunda faydalı bilgiler sunmuş olmaktadır.

3.4.2.2 Girdi Yönelimli BCC Modelinin Uygulanması

CCR modelleriyle karşılaştırıldığında etkinlik anlamında daha iyimser bir durumu ifade eden BCC modelleri genellikle ölçek verimliliğini hesaplamak amacıyla kullanılmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi BCC modelleri ölçeğe göre değişken getiri varsayımı altında oluşturulmaktadır. Bu nedenle çalışmamızda girdi yönelimli BCC modelinin uygulanması sonucunda etkisiz çıkan bölgelerin ölçek özelliklerine göre değerlendirmeye tabii tutulmaları da mümkün olabilmektedir. Tablo 12’ye tekrar bakılacak olursa, girdi yönelimli BCC modelinin uygulanması sonucunda 22 alt bölgenin etkin 4’ünün ise etkisiz çıktığı görülmektedir. Etkin olmayan bölgelerden Aydın, Hatay, Kayseri alt bölgeleri ölçeğe göre artan getiri özelliğine sahip iken Trabzon alt bölgesi ölçeğe göre azalan getiri özelliğine sahip çıkmıştır. Etkin çıkmayan bölgelerin etkin olabilmeleri için girdi ve çıktı düzeylerinde yapmaları gereken yeni ayarlamaları gösteren potansiyel düzeltme oranları aşağıda Tablo 15’te verilmiştir.

Tablo 15: Girdi Yönelimli BCC Modeline Göre Potansiyel Düzeltme Oranları

Bölge Adı	Etkinlik Skoru	ISGUCU	BANKKRE	KAMUYAT	TESVYAT	GSYIH	OTOMBL	SEHROR	HASTYAT	UNIVMEZ
Aydın	79,91	-33,6	-20,1	-28,8	-20,1	0	0	21,9	41	0
Kayseri	79	-24,1	-21	-21	-23,9	13,7	0	0	0	7,3
Hatay	71,08	-28,9	-28,9	-48,1	-73,2	0	6,3	8,7	47,6	0
Trabzon	47,21	-52,8	-71,8	-52,8	-52,8	0	21,2	6,4	8,8	0

Tablo 15’te potansiyel düzeltme oranları ifade edilen Aydın, Kayseri, Hatay ve Trabzon alt bölgeleri, teknik etkisizlik yanında aynı zamanda ölçek etkisizliğine de sahiptirler. Söz konusu bölgelerin sahip oldukları ölçek özellikleri dikkate alındığında ölçeğe göre artan getiri özelliği taşıyan Aydın, Kayseri ve Hatay alt bölgelerinin mevcut girdileriyle daha fazla çıktı elde ederek sosyo-ekonomik gelişme potansiyellerini sonuna kadar kullanabilecek iken, birtakım olumsuz nedenlerden dolayı kapasitelerinin altında potansiyellerini kullanmış oldukları ve etkisiz çıktıkları

söylenbilir. Bir başka deyişle söz konusu alt bölgeler hem kaynaklarını etkin kullanamamış, hem de ölçek ekonomilerinden yararlanamamışlardır. Bu bölgeler ölçek ekonomilerinden yararlanabilirlerse girdilerinden daha iyi çıktı elde edebileceklerdir. Ölçeğe göre azalan getiri özelliğine sahip Trabzon alt bölgesi ise mevcut duruma göre zaten ölçek ekonomilerine sahip olamamanın yanı sıra sahip olduğu kaynakları da etkin kullanamamış olduğu gözlenmektedir. Tablo 12'ye bir kez daha göz atıldığında, Trabzon alt bölgesinin etkinlik skoru olarak da en düşük etkinlik değerine sahip olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca şunu da ilave etmek gerekir ki girdi yönelimli BCC modelinin uygulanması sonucunda etkin çıkan bölgelerin tümü ölçeğe göre sabit getiri özelliğine sahip görünmektedirler. Yani bu durum söz konusu bölgelerde girdilerin artırılması halinde aynı oranda çıktı artışları ortaya çıkacağı şeklinde yorumlanabilir.

Tablo 15'e tekrar dönülecek olunursa, girdi yönelimli BCC modeline göre kaynak kullanım etkinliği en düşük gerçekleşen bölgenin Trabzon alt bölgesi olduğu görülmektedir. Trabzon alt bölgesi eğer kaynaklarını daha verimli kullanmak istiyorsa işgücü miktarını %52,8, banka kredilerini yüzde 71,8, kamu yatırım harcamalarını %52,8 ve teşvik belgeli yatırımlarını %52,8 oranında azaltması gerekmektedir. Benzer bir değerlendirme çıktı değerleri için yapılırsa; Trabzon alt bölgesinde eğer çıktı değerleri için etkinlik sağlanmak isteniyorsa mevcut girdilerle kişi başına otomobil sayısının %21,2, şehirleşme oranının %6,4 ve hastane yatak sayısının %8,8 oranında yükseltilmesi gerekmektedir.

Daha önce girdi yönelimli CCR modelinin sonuçları yorumlanırken genel bir bakış açısıyla gerçekleştirilen değerlendirme burada girdi yönelimli BCC modeli için de gerçekleştirilebilir. Buna göre; işgücü, banka kredileri ve kamu yatırım harcamalarını en verimsiz kullanan alt bölgenin Trabzon alt bölgesi ve teşvik belgeli yatırımlarını en verimsiz kullanan bölgenin ise Hatay alt bölgesi olduğu görülmektedir. Ancak şunu da tekrar ifade etmek gerekir ki, her bir bölge için potansiyel düzeltme oranları kendi başvuru grubunda yer alan etkin bölgelerin durumu göz önüne alınarak hesaplanmaktadır. Dolayısıyla her bir bölgenin etkinsizlik durumunun başvuru grubunda yer alan bölgelerin durumuna göre belirlendiği unutulmamalıdır. Aşağıda yer alan Tablo 16'da girdi yönelimli BCC modelinin uygulanması sonucunda etkin çıkan bölgelerin etkinsiz bölgeler için referans gösterilme sıklıkları yer almaktadır.

Tablo 16: Etkin Olan Bölgelerin Referans Gösterilme Sıklıkları

Bölge Adı	Referans Sıklıkları	Bölge Adı	Referans Sıklıkları
Zonguldak Alt Bölgesi	3	Bursa Alt Bölgesi	1
Van Alt Bölgesi	3	Antalya Alt Bölgesi	1
İzmir Alt Bölgesi	2	Şanlıurfa Alt Bölgesi	0
Konya Alt Bölgesi	2	İstanbul Alt Bölgesi	0
Kocaeli Alt Bölgesi	2	Tekirdağ Alt Bölgesi	0
Erzurum Alt Bölgesi	2	Manisa Alt Bölgesi	0
Balıkesir Alt Bölgesi	2	Kırkkale Alt Bölgesi	0
Ankara Alt Bölgesi	2	Kastamonu Alt Bölgesi	0
Samsun Alt Bölgesi	1	Gaziantep Alt Bölgesi	0
Mardin Alt Bölgesi	1	Ağrı Alt Bölgesi	0
Malatya Alt Bölgesi	1	Adana Alt Bölgesi	0

Tablo 16 incelendiğinde referans gösterilme sıklığı en çok olan bölgelerin 3 sıklık adediyle Zonguldak ve Van alt bölgeleri olduğu görülmektedir. Etkin çıkan diğer alt bölgeler için Referans alınma sıklıkları Tablo 16 yardımıyla görülebilir.

Etkin olmayan her bir alt bölge için potansiyel düzeltme oranlarına ilişkin ayrıntılara bu şekilde yer verildikten sonra, tüm bölgeler açısından toplam potansiyel iyileştirme önerilerine göz atılabilir. Çalışmamızın Ek E kısmında girdi yönelimli BCC modeline göre toplam potansiyel düzeltme oranları verilmiştir. Buna göre toplam potansiyel düzeltme oranlarını girdiler açısından değerlendirmek gerekirse; işgücünün %17,77, banka kredilerinin %18,07, kamu yatırım harcamalarının %19,2 ve teşvik belgeli yatırımların %21,66 oranında azaltılmasının mümkün olduğu görülmektedir. Aynı analiz çıktı değerleri için gerçekleştirildiğinde ise, mevcut girdilerle kişi başına GSYİH'nın %1,74, kişi başına otomobil sayısının %3,5, şehirleşme oranının %4,72, kişi başına hastane yatak sayısının %12,41 ve üniversite mezun oranının %0,93 artırılacağı görülmektedir. Burada elde edilen analiz sonuçları Girdi yönelimli CCR modeliyle karşılaştırıldığında, en verimsiz kullanılan girdinin yine teşvik belgeli yatırımlar olduğu, çıktı açısından ise en çok artırılması gereken çıktının yine kişi başına hastane yatak sayısı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla iki modelde de elde edilen sonuçlar birbirine benzerlik göstermektedir.

Son olarak girdi yönelimli BCC modeline göre etkinliğe en çok katkı yapan girdi ve çıktıların durumunu görmek amacıyla aşağıda Tablo 17 düzenlenmiştir.

Tablo 17: Girdi Yönelimli BCC Modeline Göre Girdi ve Çıktıların Etkinliğe Katkıları

Bölge Adı	Etkinlik Skoru	ISGUCU	BANKKRE	KAMUYAT	TESVYAT	GSYİH	OTOMBL	SEHROR	HASTYAT	UNIVMEZ
İstanbul	100	100	0	0	0	68,2	0	0	31,8	0
Mardin	100	0	0	100	0	0	0	100	0	0
Kastamonu	100	0	100	0	0	18,4	0	0	81,6	0
Zonguldak	100	0	100	0	0	27,3	0	0	72,7	0
Van	100	0	0	0	100	0	0	0	100	0
Şanlıurfa	100	0	100	0	0	42	0	10,6	47,4	0
Balıkesir	100	0	100	0	0	38,1	61,9	0	0	0
Gaziantep	100	0	100	0	0	0	0	100	0	0
Samsun	100	0	0	0	100	15,3	0	81,5	3,2	0
Ağrı	100	14,9	0	38,9	46,2	15,1	6,1	39,4	16,9	22,5
Konya	100	0	94,9	5,1	0	21,3	0	52,5	0	26,2
Malatya	100	0	62,5	37,5	0	16,6	0	64,5	18,9	0
Erzurum	100	20,6	0	17,1	62,4	62	0	0	0	38
Manisa	100	0	0	100	0	0	30,5	51,2	18,3	0
Kırıkkale	100	7,4	19	0	73,6	44,3	0	55,7	0	0
İzmir	100	0	100	0	0	42	58	0	0	0
Antalya	100	0	96,3	3,7	0	21,4	0	41,6	0	37
Tekirdağ	100	70,7	29,3	0	0	8	0	32	0	60
Adana	100	0	5	95	0	47,4	10,2	42,4	0	0
Bursa	100	0	100	0	0	0	35,5	64,5	0	0
Kocaeli	100	0	0	100	0	99	1	0	0	0
Ankara	100	0	0	100	0	44,9	55,1	0	0	0
Aydın	79,91	0	70,5	0	29,5	47,6	25,2	0	0	27,3
Kayseri	79	0	65,4	34,6	0	0	16	61,4	22,6	0
Hatay	71,08	1,9	98,1	0	0	61,9	0	0	0	38,1
Trabzon	47,21	22,6	0	13,6	63,8	69,1	0	0	0	30,9

Tablo 17’de yer alan bulguların nasıl yorumlanması gerektiğiyle ilgili bir örnek vermek gerekirse, analiz sonuçlarına göre etkinlik skoru en düşük gerçekleşen Trabzon alt bölgesinin durumuna göz atılabilir. Buna göre Trabzon alt bölgesinin %47,21 olan girdi yönelimli BCC etkinliğine en yüksek katkıyı %69,1 oranıyla kişi başına GSYİH değeri sağlamıştır. Diğer bir çıktı olan üniversite mezun oranı söz konusu bölgenin etkinliğine %30,9 oranında katkı sağlarken kişi başına otomobil sayısı, şehirleşme oranı ve kişi başına hastane yatak sayısı çıktılarının etkinliğe katkıları olmamıştır. Trabzon alt bölgesinin girdileri değerlendirildiğinde ise, etkinliğe en büyük katkıyı %63,8 oranıyla teşvik belgeli yatırımların sağladığı görülmektedir. Geriye kalan girdilerden işgücü etkinliğe %22,6 oranında ve kamu yatırım harcamaları girdisi %13,6 oranında katkı sunarken, banka kredilerinin etkinliğe herhangi bir katkısı olmamıştır. Görüldüğü üzere Trabzon alt bölgesinde girdi yönelimli BCC modelinin

uygulama sonuçları girdi yönelimli CCR modelinin uygulama sonuçlarıyla uyumluluk göstermiştir. Burada en çok dikkat çeken husus her iki modelin uygulanmasında da teşvik belgeli yatırımların diğer girdilere göre etkinliğe en çok katkıyı sunan girdi olmasıdır. Dolayısıyla kaynakların yeniden dağılımı sürecinde bunun dikkate alınarak teşvik belgeli yatırımların bu bölgede artırılması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Benzer değerlendirme Tabloda yer alan diğer alt bölgeler için de gerçekleştirilebilir.

Tablo 17'deki veriler, girdilerin etkinlik düzeylerine katkıları çerçevesinde genel bir değerlendirmeye tabi tutulacak olursa; İstanbul ve Tekirdağ alt bölgelerinde *işgücünün*, Kastamonu, Zonguldak, Şanlıurfa, Balıkesir, Gaziantep, Konya, Malatya, İzmir, Antalya, Bursa, Aydın, Kayseri ve Hatay alt bölgelerinde *banka kredilerinin*, Mardin, Manisa, Adana, Kocaeli ve Ankara alt bölgelerinde *kamu yatırım harcamalarının*, Van, Samsun, Ağrı, Erzurum, Kırıkkale ve Trabzon alt bölgelerinde ise *teşvik belgeli yatırımların* etkinliğe en çok katkı sunan girdiler olduğu görülmektedir. Analiz sonuçları girdi yönelimli CCR modelinin sonuçlarıyla karşılaştırıldığında Zonguldak, Şanlıurfa, Balıkesir, Konya, Malatya, Kayseri, Hatay, Adana, Kocaeli, Van, Samsun, Ağrı, Erzurum ve Trabzon olmak üzere 14 alt bölgenin uyumlu sonuçlar verdiği, geriye kalan bölgelerin ise etkinliğe en çok katkıyı sunan girdiler açısından farklı girdilere işaret ettiği görülmektedir. Her iki modelin uygulanması sonucunda elde edilen bulguların kısmen farklılık göstermesi hiç kuşkusuz karar verme sürecinde bazı zorluklara neden olmaktadır. Ancak daha önce de ifade edildiği gibi uyumsuzluk olan durumlarda uygulamada daha hassas sonuçlar ortaya koyan CCR modelinin sonuçları tercih edilmektedir. Zaten gerçekleştirmiş olduğumuz ampirik uygulamada, girdi yönelimli BCC modelinin daha çok ölçek etkinliğini tespit etmek ve girdi yönelimli CCR modelinin bulgularını desteklemek amacıyla kullanılmış olduğu bir kez daha hatırlatılmalıdır. Sonuç olarak burada gerçekleştirilen analiz sonucunda, her bir alt bölgenin etkinliğine en çok katkıyı sunan girdilerin tespit edilmiş olması, kaynakların yeniden dağılımı sürecinde politika uygulayıcılarına hangi girdilere daha çok ağırlık verilmesi gerektiği konusunda önemli bilgiler sunmaktadır.

3.5 Analiz Sonuçlarının Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyleri ile Karşılaştırılması

DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün yaptırmış olduğu "İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması-2003" araştırması Türkiye'deki illerin ve bölgelerin gelişmişlik düzeylerini açıklamaları bakımından hem kapsam hem de içerik açısından önemli bir kaynak niteliğindedir. Söz konusu araştırmada demografik, istihdam, eğitim, sağlık, sanayi, tarım, inşaat, altyapı, mali ve diğer bazı refah göstergeleri olmak üzere 2000 yılına ait 58 adet değişken kullanılmakta ve temel bileşenler analizi tekniği uygulanarak iller ve bölgeler gelişmişlik düzeylerine göre sıralanmaktadır. Buna göre çalışmamızda 2000 yılına ait verilere dayanarak gerçekleştirmiş olduğumuz analizin sonuçları yukarıda künyesi ifade edilen çalışmanın sonuçlarıyla karşılaştırılarak, kaynaklarını etkin kullanan bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasındaki pozisyonları değerlendirilebilir. Böyle bir analizi gerçekleştirmek amacıyla oluşturulan Tablo 18'de 26 alt bölgenin gelişmişlik sıralamasındaki konumu, girdi yönelimli CCR modeline göre etkinlik skorları ve girdi yönelimli BCC modeline göre etkinlik skorları görülmektedir.

Tablo 18'deki veriler incelendiğinde beklenenin aksine sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından geri sıralarda yer alan bölgelerin nispeten kaynakları daha etkin kullandıkları gözlenmektedir. Nitekim sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi sıralamasında son 7 sıranın içinde yer alan bölgelerden Kastamonu, Erzurum, Mardin, Ağrı ve Van alt bölgelerinin hem girdi yönelimli CCR, hem de girdi yönelimli BCC modellerine göre etkin oldukları görülmektedir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi açısından en az gelişmiş 7. alt bölge olan Malatya alt bölgesi girdi yönelimli CCR modelinin uygulama sonuçlarına göre sadece %1,18 ve en az gelişmiş 4. alt bölge olan Şanlıurfa alt bölgesi ise sadece %9.59 oranında verimsiz çıkmışlardır. Benzer bir durum sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında en önde yer alan alt bölgeler için de geçerli olmuştur. Nitekim sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre en etkin çıkması beklenen 12 alt bölgeden sadece 5 tanesi etkin çıkmış geriye kalan 7 alt bölge ise etkisiz çıkmışlardır. Söz konusu bulgu çalışmamızın teorik kısımlarında tartışıldığı üzere "geri kalmış bölgelerin kaynaklarını etkin kullanmadıkları" varsayımına ters düşmüş olmaktadır. Çalışmamızın temel varsayımıyla kısmen de olsa uyumluluk

gösteren en önemli örnek ise Trabzon alt bölgesinin durumudur. Çalışmamızda gerçekleştirdiğimiz analizin sonuçlarına göre sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında en geride yer alması gereken Trabzon alt bölgesi, 26 alt bölge içerisinde en az gelişmiş 8. bölgedir. Tabii ki burada hatırlanması gereken en önemli nokta analizin sadece gerçekleştirilmiş olduğu 2000 yılı ve belirtilen kısıtlar çerçevesinde geçerli olduğu durumudur.

Tablo 18: Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması ve Etkinlik Düzeyleri

Bölge Kodu	Bölge Adı	Kapsadığı İller	Gelişmişlik Sıralaması	CCR Etkinliği	BCC Etkinliği
TR10	İstanbul	İstanbul	1	73,96	100
TR51	Ankara.	Ankara	2	100	100
TR31	İzmir	İzmir	3	79,96	100
TR41	Bursa	Bursa, Eskişehir, Bilecik	4	60,3	100
TR42	Kocaeli	Kocaeli, Yalova, Bolu, Sakarya, Düzce	5	100	100
TR21	Tekirdağ	Tekirdağ, Kırklareli, Edirne	6	100	100
TR62	Adana	Adana, Mersin	7	87,76	100
TR32	Aydın	Denizli, Muğla, Aydın	8	55,33	79,91
TR61	Antalya	Antalya, Isparta, Burdur	9	86,32	100
TR22	Balıkesir	Balıkesir, Çanakkale	10	87,03	100
TR81	Zonguldak	Zonguldak, Karabük, Bartın	11	100	100
TR33	Manisa	Manisa, Kütahya, Uşak, Afyon	12	100	100
TR52	Konya	Konya, Karaman	13	100	100
TRC1	Gaziantep	Gaziantep, Kilis, Adıyaman	14	97,59	100
TR63	Hatay	Hatay, Osmaniye, K.Maraş	15	66,75	71,08
TR72	Kayseri	Kayseri, Sivas, Yozgat	16	58,68	79
TR71	Kırıkkale	Kırıkkale, Nevşehir, Kırşehir, Niğde, Aksaray	17	89,85	100
TR83	Samsun	Samsun, Amasya, Çorum, Tokat	18	100	100
TR90	Trabzon	Trabzon, Rize, Artvin, Giresun, Ordu, Gümüşhane	19	47,05	47,21
TRB1	Malatya	Elazığ, Malatya, Tunceli, Bingöl	20	98,82	100
TR82	Kastamonu	Kastamonu, Sinop, Çankırı	21	100	100
TRA1	Erzurum	Erzurum, Erzincan, Bayburt	22	100	100
TRC2	Şanlıurfa	Diyarbakır, Şanlıurfa	23	90,41	100
TRC3	Mardin	Mardin, Batman, Siirt, Şırnak	24	100	100
TRA2	Ağrı	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	25	100	100
TRB2	Van	Van, Hakkari, Bitlis, Muş	26	100	100

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini amaç edinen politika uygulamaları çok dağınık bir görünüm arz etmektedir. 1960’lı yıllardan itibaren planlı döneme geçişle birlikte, söz konusu politikalara yön veren temel belge kalkınma planlarıdır. Ancak kalkınma planlarının içeriğinde yer almasına rağmen planlanan bölgesel gelişme politikalarının çoğunlukla uygulanmadığı gözlenmektedir. Son yıllarda ise AB’ye üyelik sürecinin getirmiş olduğu bazı gelişmeler neticesinde bölgesel politikaların daha çok önemsendiği veya “önemseniyor gibi gözüktüğü” tespit edilmiştir. Söz konusu durumun oluşmasında hiç kuşkusuz AB’nin bölgesel kalkınma politikaları kapsamında hem üye hem de aday ülkelerin geri kalmış bölgelerine destek amacıyla vermesi beklenen fonların Türkiye’deki geri kalmış bölgelerin kalkınmalarına da katkı sunacağı düşüncesinin etkili olduğu söylenebilir. Bu yaklaşım çerçevesinde AB bölgesel politikalarına uyum sağlamak amacıyla bir takım yeni düzenlemelerin gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir. Söz konusu düzenlemeler arasında gerçekleştirilen en önemli düzenleme ise İİBS Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının kurulmasına yönelik düzenlemedir. Ancak kurulma aşaması henüz tamamlanmış olan Ajansların hem hukuki yapıları hem de bölgesel politikaların belirlenmesi ve uygulanması açısından sahip oldukları statü kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirme noktasında bazı tereddütler oluşturmaktadır. Bu nedenle söz konusu yapılanmanın yeniden gözden geçirilerek daha fazla işlevsel olmalarının sağlanması açısından dinamik bir yapıya kavuşturulmaları ve AB standartlarına uygun yapılar şekline dönüştürülmeleri zorunlu görülmektedir.

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla çeşitli araçların kullanılmış olduğu görülmektedir. Söz konusu araçları “bölge planlama aracı”, “KÖY uygulamaları”, “kamu yatırımları aracı” ve “yönetimsel örgütün etkinleştirilmesi” olmak üzere dört temel başlık altında değerlendirmek mümkün olmuştur.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla planlı döneme geçişle birlikte gündemi meşgul etmeye başlayan *bölge planlama* aracının gerçek anlamda kullanılması ancak GAP projesinin hayata geçirilmesiyle mümkün olabilmiştir. Sonrasında uygulamaya konulan DAP, DOKAP, ZBK ve YEŞİLİRMAK projeleri

bölge planlama aracının en önemli diğer uygulamaları olmuştur. Söz konusu projelere ilave olarak uygulama alanı bulan Kırsal Kalkınma Projeleri’de bölgesel kalkınmaya kısmen de olsa katkı sunabilmiştir. Ama yine de GAP Projesi dışındaki projelerin uygulama sonuçları pek tatmin edici olmamıştır. İlk başlarda sadece ekonomik boyutunun ön plana çıkarılarak sosyal boyutunun ihmal edildiği gözlenen GAP Projesi, son yıllarda sosyal boyutunun da projeye dahil edilmesiyle birlikte sulama ve enerji projelerine ilave olarak bazı sosyal projelerin hayata geçirilmesi sonucunda ekonomik kalkınmanın yanı sıra sosyal kalkınmanın sağlanması yönünden bölgeye önemli katkılar sunması beklenmektedir.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik uygulama alanı bulmuş bir diğer politika aracı *KÖY uygulamaları* kapsamında değerlendirilebilecek bazı uygulamalardır. Söz konusu uygulamalar çerçevesinde geri kalmış bölgelerin teşvik edilmesi amacıyla uygulanan politikalar amacına pek ulaşamamış ve KÖY’ler söz konusu teşviklerden düşük oranlarda yararlanabilmişlerdir. Ayrıca kullanılan teşviklerin verimsiz alanlarda kullanılmış olması kaynak israfına neden olmuş ve politikanın kendinden beklenen etkileri gösterememesiyle sonuçlanmıştır. Teşviklerden yararlanan illerin sürekli olarak değişmesinin yanı sıra, teşvik kapsamına alınan il sayısının sürekli artış göstermesi ve teşviklerden daha çok gelişmiş bölgelerin yararlanmaları söz konusu uygulamanın yararlılığını tartışılır hale getirmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında ise teşviklerin dağıtılmasında bilimsel kriterler yerine politik kaygıların daha çok ön plana çıkmış olması, teşviklerin bölgelerin özel durumları göz önüne alınmadan düzenlenmesi, kendi aralarında homojenlik göstermemelerine rağmen kapsamdaki tüm yörelere aynı oranda teşvik uygulanması, teşvik politikasının aynı zamanda diğer altyapı yatırımlarıyla desteklenmemesi ve teşviklerin karşılaştırmalı üstünlük esasına göre dağıtılmaması gibi etkenlerin ön plana çıkmış olduğu gözlenmiştir. Söz konusu politika uygulamasının daha etkili olabilmesi için öncelikle geri kalmış bölgelerde yatırım iklimini olumsuz etkileyen şartların ortadan kaldırılması, teşvik mevzuatının en düşük kademedeki yer alan yörelere daha çok teşvik verilmesi şeklinde değiştirilmesi ve teşvik sisteminin daha sade bir yapıya kavuşturulması, teşvik dağıtımında karşılaştırmalı üstünlükleri dikkate alan objektif ve bilimsel kıstasların esas alınması gerekli görülmektedir. Ayrıca kurulma aşamaları

tamamlanan Kalkınma Ajanslarının teşviklerin dağıtımını konusunda sorumluluk alması ve teşvik verildikten sonra her aşamada gerekli denetimin yapılması gerçekleştirilmesi uygulanan KÖY politikasının etkinliğini artıracığı düşünülmektedir.

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla kullanılan *kamu yatırımları aracı*, genel bir bakış açısıyla mali kaynakların gelişmiş bölgelerden geri kalmış bölgelere aktarılması şeklinde uygulanmıştır. Başlangıçta geri kalmış bölgelerde gerek duyulan yatırımların gerçekleştirilebilmesi açısından önemli bir fonksiyonu yerine getiren söz konusu araç, daha sonraki yıllarda yatırımların özel sektör tarafından gerçekleştirilmesini esas alan strateji değişikliği ve diğer bazı güçlükler nedeniyle fonksiyonunu yitirmeye başlamıştır. Geri kalmış bölgelerde özel sektör yatırımlarını cazip kılacak şartlar henüz tam olarak olgunlaşmamış olduğundan kamunun özellikle altyapıya yönelik yatırımlarına bu bölgelerde devam ettirmesi zorunlu görülmektedir.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde önemli bir diğer araç *yönetimsel örgütün etkinleştirilmesi* aracıdır. Bölgesel politikayı belirleme sürecinde başarısız olan yönetimsel örgütler bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacını gerçekleştirilmede başarısız olmaktadır. Türkiye’de son yıllarda tabandan tavana yönetim anlayışını ifade eden bazı eğilimlerin güçlendiği gözlenmektedir. Söz konusu dönüşümün yansımaları BKA’ların kurularak faaliyete geçirilmeleri şeklinde ortaya çıkmıştır. Henüz bölgesel kalkınma olgusunu tam anlamıyla üstlenmemiş olmalarına rağmen Ajansların kuruluşu en azından ilerisi için sağlayabileceği faydalar açısından olumlu bulunmaktadır. Ancak kurulan Ajansların tüm bölgelerde kuruluyor olması söz konusu politika aracının devletin bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını giderme politikasına ne kadar yararlı olacağı yönünde ayrıca tartışılan bir husus olmaktadır. Dolayısıyla yönetimsel örgütün organizasyonu konusunda yeni bir anlayışı içeren bu uygulamanın, geri kalmış bölgelerde diğer bazı araçlarla desteklenmesi zorunlu görülmektedir. Kurulan ajansların yasal statülerinin bir an önce netleştirilmesi ve bölgesel politikanın belirlenme ve uygulanma sürecinde fonksiyonlarının artırılması, politik baskılardan arındırılmaları, sağlıklı denetlenme yapısına kavuşturulmaları, finansman sıkıntısı çekmemeleri için gerekli kaynakların zamanında

sağlanması söz konusu uygulamanın başarısı için geliştirilebilecek bazı öneriler olarak değerlendirilebilir.

Türkiye’de bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının çok sayıda nedeni bulunmaktadır. Bu nedenleri tarihsel nedenler, coğrafi nedenler ve sosyo-ekonomik ve kurumsal nedenler şeklinde üç ana başlık altında toplamak mümkün olmuştur. Kaynakların bölgeler arasında farklı verimlilikte kullanılması söz konusu farklılıkların en önemli nedenlerden biri olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla çizilen çerçevede bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi amacıyla etkin kaynak kullanımının önemini vurgulayan bir ampirik uygulama gerçekleştirilmiş ve yapılan analiz sonucunda bazı önemli bulgulara ulaşılmıştır. Söz konusu bulguları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür:

- Türkiye’deki 26 alt bölgenin sahip oldukları kaynakları hangi ölçüde etkin kullandıklarını tespit etmeye yönelik gerçekleştirilen analizin sonuçlarına göre, girdi yönelimli CCR modelinin uygulanması sonucunda 12 alt bölge ve girdi yönelimli BCC modelinin uygulanması sonucunda ise 22 alt bölgenin etkin çıktığı gözlenmiştir. Buna göre girdi yönelimli CCR modelinin uygulanması sonucunda Zonguldak, Mardin, Van, Ankara, Manisa, Erzurum, Kastamonu, Samsun, Konya, Tekirdağ, Kocaeli, Ağrı alt bölgeleri göreceli olarak %100 etkin çıkan bölgeler olurken, alternatif bir model olan girdi yönelimli BCC modelinin uygulanması sonucunda Hatay, Kayseri, Trabzon ve Aydın alt bölgeleri dışında kalan 22 alt bölge etkin çıkmıştır.

- Türkiye’nin işgücü ve sermaye kaynaklarının kullanım verimliliklerine bakıldığında girdi yönelimli CCR modeline göre en verimsiz kullanılan girdinin %19,8 oranıyla teşvik belgeli yatırımlar olduğu görülmüştür. İşgücü girdisi ise %11,8 oranında verimsiz kullanılmıştır. Analiz sonuçları mevcut girdilerle elde edilen çıktılar açısından değerlendirildiğinde ise en olumlu neticenin sadece %1,86’lık toplam potansiyel düzeltme oranıyla kişi başına otomobil sayısı bakımından elde edildiği, en olumsuz neticenin ise %14,02 toplam potansiyel düzeltme oranıyla kişi başına hastane yatak sayısı bakımından gerçekleştiği görülmektedir. Aynı analiz girdi yönelimli BCC modelinin uygulama sonuçlarına göre yapıldığında ise; en verimsiz kullanılan girdinin yine %21,66’lık oranıyla teşvik belgeli yatırımlar olduğu ve işgücünün %17,77

oranında verimsiz kullanıldığı tespit edilmiştir. Çıktı değerleri için analiz sonuçları değerlendirildiğinde ise, en olumlu neticenin bu sefer %0,93'lik oranıyla üniversite mezun oranına göre gerçekleştiği, en olumsuz neticenin ise yine girdi yönelimli CCR modelinin sonuçlarında olduğu gibi kişi başına hastane yatak sayısı (%12,41) açısından ortaya çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla her iki modelin sonuçlarının birbiriyle benzerlik gösterdiği ve en verimsiz kullanılan girdinin teşvik belgeli yatırımlar olduğu, çıktı açısından ise en çok artırılması gereken çıktının kişi başına hastane yatak sayısı olduğu görülmektedir. Elde edilen bulgular çalışmanın geride kalan kısımlarında tartışıldığı üzere, teşvik belgeli yatırımların verimli kullanılmadığı yönündeki görüşü desteklemektedir.

- Gerçekleştirilen ampirik uygulama çerçevesinde kaynakların yeniden dağıtılması yoluyla, ülke kaynaklarının hangi oranda tasarruf edilebileceği veya mevcut kaynaklarla çıktılarının hangi oranda artırılabilmesine yönelik gerçekleştirilen analizde önemli kazanımların sağlanacağı tespit edilmiştir. Buna göre girdi yönelimli CCR modelinin uygulanması çerçevesinde toplam potansiyel düzeltme oranlarına girdiler açısından bakıldığında; mevcut çıktı düzeyine işgücünün %11,8, banka kredilerinin %17,56, kamu yatırım harcamalarının %17,36 ve teşvik belgeli yatırımların %19,8 oranında tasarruf edilmesi sonucunda da ulaşılabileceği görülmüştür. Aynı analiz çıktı değerleri için gerçekleştirildiğinde ise, mevcut girdilerle kişi başına GSYİH'nın %5,93, kişi başına otomobil sayısının %1,86, şehirleşme oranının %8,91, kişi başına hastane yatak sayısının %14,02 ve üniversite mezun oranının %2,76 artırılabilceği anlaşılmıştır. Benzer sonuçlara alternatif bir model olan girdi yönelimli BCC modelinin uygulanması sonucunda da ulaşılmıştır: Nitekim, toplam potansiyel düzeltme oranları girdiler açısından değerlendirildiğinde; işgücünün %17,77, banka kredilerinin %18,07, kamu yatırım harcamalarının %19,2 ve teşvik belgeli yatırımların %21,66 oranında azaltılmasının mümkün olduğu, aynı analiz çıktı değerleri için gerçekleştirildiğinde ise, mevcut girdilerle kişi başına GSYİH'nın %1,74, kişi başına otomobil sayısının %3,5, şehirleşme oranının %4,72, kişi başına hastane yatak sayısının %12,41 ve üniversite mezun oranının %0,93 artırılabilceği görülmüştür. Yani ampirik uygulama neticesinde elde edilen bulgular değerlendirilip gerekli potansiyel düzeltmeler gerçekleştirilirse, bir taraftan ülke kaynakları daha etkin

kullanılmış ve aynı zamanda etkin olmayan bölgeler etkin konuma gelmiş olacak iken, öbür taraftan etkinliği artırılmış bölgeler, yeni ayarlamalarla birlikte ulusal planın daha yüksek büyüme oranı ve refah düzeyi amacına da hizmet etmiş olmaktadır.

- Türkiye’de bölgesel politikadan sorumlu tutulan temel kurum DPT’dir. Ancak Düzey 2 bölgelerinde kurulma aşaması tamamlanan Kalkınma Ajanslarının önümüzdeki yıllarda bölgesel politikanın oluşturulması ve uygulanması sürecinde daha çok sorumluluk alması beklenmektedir. Bu çerçevede çalışmada kullanılan ampirik uygulama, her bir alt bölgenin bölgesel kalkınma amacıyla kaynakların yeniden dağılımı sürecinde, politika yapıcının bölgesel düzeyde hangi girdilere daha çok önem vermesi gerektiği konusunda bazı önemli ipuçları sunmaktadır. Söz konusu bulgulara özet olarak değinilecek olunursa; Kastamonu, Ankara, Gaziantep, Antalya ve Bursa alt bölgelerinde *işgücünün*, Mardin, Konya, Zonguldak, Malatya, Şanlıurfa, Kırıkkale, Balıkesir, Hatay ve Kayseri alt bölgelerinde *banka kredilerinin*, Tekirdağ, Kocaeli, Adana, İzmir ve İstanbul alt bölgelerinde *kamu yatırım harcamalarının*, Van, Samsun, Ağrı, Erzurum, Aydın, Manisa ve Trabzon alt bölgelerinde ise *teşvik belgeli yatırımların* etkinliğe en çok katkı sunan girdiler olduğu, bu nedenle, kaynakların yeniden dağılımı sürecinde bu hususun dikkate alınması gerektiği düşünülmektedir.

- 2000 yılı verileri esas alınarak gerçekleştirilen VZA analizi sonucunda, sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi sıralamasında geri sıralarda yer alan bazı bölgelerin etkisiz çıkmaları beklenirken, beklentinin aksine etkin çıktıkları gözlenmiştir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek olan bazı bölgeler ise etkisiz çıkmıştır. Nitekim sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi sıralamasında son 6 sıranın içinde yer alan bölgelerden Kastamonu, Erzurum, Mardin, Ağrı ve Van alt bölgelerinin hem girdi yönelimli CCR hem de girdi yönelimli BCC modellerine göre %100 etkin çıktıkları gözlenmiştir. Benzer bir değerlendirme sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında en önde yer alan alt bölgeler için yapıldığında; sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre en etkin çıkması beklenen 12 alt bölgeden sadece 5 tanesinin etkin çıktığı, geriye kalan 7 alt bölgenin ise etkisiz çıktıkları görülmüştür. Dolayısıyla söz konusu analiz sonuçları “geri kalmış bölgelerin kaynaklarını etkin kullanmadıkları” yönündeki varsayım ile ters bir durumu ifade etmektedir. Ancak analiz sonuçlarına göre geri kalmış bölgelerin kaynaklarını daha etkin kullanmaya başlamış olmaları uygulanan

politikaların kısmen de olsa başarılı olmaya başladığı şeklinde yorumlanabilir. Tabii ki burada hatırlanması gereken en önemli nokta analizin sadece gerçekleştirilmiş olduğu 2000 yılı ve belirtilen kısıtlar çerçevesinde geçerli olabileceği durumudur.

- Çalışmamızın ampirik uygulaması sonucunda elde edilen bulgular değerlendirilirken, söz konusu uygulamanın göreceli etkinlik esasına dayandığı ve çalışma sonuçlarının bir bölgenin bireysel olarak verimli olup olmadığı konusunda yeterli bilgiyi sunmadığı hatırlanmalıdır.

Ülkemizde 2000 yılından itibaren NUTS sistemine geçilmiş olmasına rağmen, Düzey 2 bölgelerine ilişkin analizlerde kullanılacak bazı verilere henüz tam olarak ulaşılamamaktadır. Bu durum çalışmamızın özellikle ampirik uygulamasının gerçekleştirilmesinde sıkıntılar oluşturmuş ve çalışmanın bazı sınırlılıklar altında gerçekleştirilmesine neden olmuştur. Önümüzdeki yıllarda istatistiklerin daha detaylı ve verimli temin edilebilme olanaklarına kavuşturulduğunda, söz konusu çalışmanın yeni şartlara göre tekrarlanarak geliştirilmesi gerekli görülmektedir. Ancak yine de bölgesel düzeyde politikalarından sorumlu tutulan birimlere bir fikir vermesi açısından çalışmamızın politika yapıcılara önemli katkılar sunacağı düşünülmektedir.

KAYNAKLAR

- ACAR, Tolga (2006), *Bölgesel Kalkınma Potansiyelinin Harekete Geçirilmesinde İnsan Kaynağının Rolü ve Balıkesir İli Örneği*, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- AKGÜNGÖR, Sedef ve Pınar Falcıoğlu (2009), “Türkiye İmalat Sanayinde Bölgesel Uzmanlaşma ve Sanayi Kümeleri”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS '05)*, Denizli, s.30-49.
- AKTAN, Coşkun Can (2008), “Rekabet Gücü Göstergeleri ve Rekabet Gücünün Ölçülmesi”
<http://www.canaktan.org/yeni-trendler/yeni-rekabet/olcme.htm>,15.12.2008
- ALAM, J. B., S. H. Sikder ve K. G. Goulias (2003), “On the Role of Transportation in Regional Economic Efficiency in Bangladesh: A Data Envelopment Analysis”, *A MAUTC Technical Communication*, February 2003, s.1-28.
http://www.mautc.psu.edu/pres_pubs%5CTEC2003-01.pdf,15.04.2010
- ALBENİ, Mesut ve Murat Karaöz (2003), “Bölgesel Kalkınmada Öğrenme, Bilgi Birikimi ve Yenilik: Türkiye İçin Bir Perspektif”, Süleyman Demirel Üniversitesi *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt No:8, Sayı No:2, Isparta, s.157-170.
- ALGAN, Neşe ve Mustafa Ildırar (2004), “Ekonomik Büyüme Sürecinin Mekansal Boyutu: Karadeniz Bölgesinde Yer Alan İllere Yönelik Bir Analiz” *11. Ulusal Bölge Bilimi\Bölge Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı*, Trabzon, s.234-240.
- ALGAN, Neşe ve Melek Akdoğan, (2004), “Veri Zarflama Analiz Tekniği Kullanılarak Karadeniz Bölgesinde Yer Alan İllerin Etkinlik Değerlendirmesi”, *11. Ulusal Bölge Bilimi\Bölge Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı*, Trabzon, s.241-251.
- ALTIPARMAK, Aytekin, (2000), “Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgelerinin Ekonomik Gelişmişlik Düzeyinin Belirlenmesi ve Analizi”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 9, Kayseri, s.57-80.

- ARDIÇ, Özgül (2007), *Avrupa Birliği'ne Üyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Planlama Çalışmaları*, Gazi Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- ARI, F. Aylan (2006), *Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Yeni Dinamikler*, Derin Yayınları, Yayın No:80, İstanbul
- ARSLAN, Kahraman (2005), "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:4, Sayı:7, Bahar 2005/1, İstanbul, s.275-294.
- ATAAY, Faruk (2005), "BKA Tasarımının Kalkınma Anlayışı Üzerine", Derleyen: TURAN, Menaf, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Paragraf Yayınevi, Ankara, s.15-33.
- ATALIK, Gündüz ve Seda Kundak, (2004), "Avrupa Birliğinin Genişleme Sürecinde Bölgesel Gelişim Düzeyi ve Yeniliklerin Yayılım Etkileri", *11. Ulusal Bölge Bilimi\Bölge Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı*, Trabzon, s.1-13.
- ATAN, M., E. Özgür, H. Güler (2004), "Çok Değişkenli İstatistiksel Analizler ve VZA İle İllerin Gelişmişlik Düzeylerinin Karşılaştırılması", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt No:6, Ankara, s.25-42.
<http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx?x=6,15.01.2008>
- AYDEMİR, Zeynep Canan (2002), *Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kapsamında İllerin Kaynak Kullanım Görece Verimlilikleri: Veri Zarflama Analizi Uygulaması*, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın no:2664, Ankara.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/aydemirz/verimlilik.pdf,16.05.2006>
- BALDEMİR, E., M.F. Gökalp ve G. Akgün (2009), "Dışa Açık Ekonomilerde Makro Ekonomik İstikrar: Türkiye Üzerine Bir İnceleme", *Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı*, 24-27 Eylül 2009, Isparta, s.458-469.
- BANKER, R.D., A. Charnes ve W.W. Cooper (1984), "Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiency in Data Envelopment Analysis", *Management*

Science, v.30, s.1078-1092.

<http://www.jstor.org/stable/view/2631725?seq=1,10.10.2009>

BAYINDIRLIK ve İSKAN BAKANLIĞI (2009), *Bölgesel Eşitsizlik, Yerel Kalkınma ve Rekabet Edebilir Kentler Komisyonu Raporu*, Ankara.

BAYRAKTUTAN, Yusuf (2003), “Bilgi ve Uluslararası Ticaret Teorileri”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, s.175-186. <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/makale/195.pdf,13.01.2010>

BAYRAMOĞLU, Sonay (2005), “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, Derleyen: TURAN, Menaf, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Paragraf Yayınevi, Ankara, s.35-120.

BAYSAL, M. E., B. Alçılar, H. Çerçioğlu ve B. Toklu (2005), “Türkiye’deki Devlet Üniversitelerinin 2004 Yılı Performanslarının, Veri Zarflama Analizi Yöntemiyle Belirlenip Buna Göre 2005 Yılı Bütçe Tahsislerinin Yapılması”, *Sakarya Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, Cilt:9, Sayı:1, Sakarya, s.67-73.

BECEREN, Ertan (2004), “Bölgesel Rekabet Gücü”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt No:9, Sayı No:2, Isparta, s.279-302.

BELELİ, Özsel (2005), “Regional Policy and EU Accession: Learning From the GAP Experience”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 4, No:3, s.87-96.

BERBER, Metin ve Ebru Çelepçi (2005), “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu*, 13-14 Ekim 2005, Trabzon, s.145-156. <http://www.metinberber.ktu.edu.tr/linkler/kajans.pdf,10.02.2010>

BİLGİLİ, Emine (2006), “Türkiye’nin Üyeliğinin Avrupa Birliği Bütçesine Muhtemel Etkisi”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, Adana, s.61-80.

BORATAV, Korkut ve Ergun Türkcan (1994), *Türkiye’de Sanayileşmenin Yeni Boyutları ve KİT’ler*, 3. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

- BOZDOĞAN, Mine Nur (2006), *Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi*, Gazi Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- BYRNES, P.E. ve J. E. Storbeck (2000), “Efficiency Gains From Regionalization: Economic Development in China Revisited”, *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol 34, s.141–154. <http://www.sciencedirect.com,12.04.2010>
- CAN, Ergüder (2004), *Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, Asil Yayın Dağıtım, 1. Baskı, Ankara.
- CAN, Ergüder ve Kocagül, A. D., (2008), *Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar*, TEPAV Yayını, Birinci Basım, Ankara.
http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/AB_Bolgesel_Politikanin_Gelisimi_ve_Yapisal_Fonlar.pdf,21.09.2009
- CANPOLAT, Naci, (2000), “Türkiye’de Beşeri Sermaye Birikimi ve Ekonomik Büyüme”, *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2, s.265-281.
- CHANG, P L., S. N. Hwang ve W. Y. Cheng (1995), “Using Data Envelopment Analysis to Measure the Achievement and Change of Regional-Development in Taiwan”, *Journal of Environmental Management*, Vol. 43, s.49-66.
<http://www.sciencedirect.com,12.04.2010>.
- CHARNES, A., W. W. Cooper ve L. Shanling (1989), “Using Data Envelopment Analysis to Evaluate Efficiency in the Economic Performance of Chinese Cities”, *Socio-Economic Planning Science*, Vol. 23, No:6, s.325-344.
- CHIANG, Alpha C. (2003), *Matematiksel İktisadın Temel Yöntemleri*, Çev: Osman Aydoğuş ve Muzaffer Sarımeşeli, Gazi Kitabevi, 5. Baskı, Ankara.
- COOPER, W.W, L.M. Seiford ve K. Tone (2007), *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*, Second Edition, Springer Science+Business Media, LLC, New York.

- COX, Kevin R. (2004), "Globalization And The Politics Of Local And Regional Development: The Question Of Convergence", *Royal Geographical Society, USA*, s.179-194.
- ÇAKMAK, Hatice Karaçay ve Lütfü Erden (2004), "Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları ve Kamu Destekleme Politikaları: Türkiye'de Bölgesel Panel Veri Setiyle Ampirik Bir Analiz", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı:6/3, Ankara, s.77-96. <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/pubs.aspx?x=6,15.03.2009>
- ÇALT, Gökhan (2005), "Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği'nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları", *VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi*, Ankara. <http://www.zmo.org.tr/etkinlikler/6tk05/05gokhancalt.pdf,15.04.2007>
- ÇELİK, Fatih (2006), "İç Göçlerin İtici ve Çekici Güçler Yaklaşımı İle Analizi", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı:27, Temmuz-Aralık 2006, s.149-170. <http://iibf.erciyes.edu.tr/dergi/sayi27/fcelik.pdf,14.08.2009>
- ÇETİN, Murat (2005), "Türkiye'de Beşeri Kalkınma: Bölgesel Bazlı Bir Değerlendirme" *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt:12, Sayı:2, Manisa, s.141-156.
- ÇİMAT, Ali ve Mehmet Avcı (2002), "Türkiye'de Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Sağlanan Vergisel Avantajlar", *Mali Çözüm Dergisi*, Sayı:58, <http://www.ismmmo.org.tr/htmldergikonu.asp?id=8550&did=61&dad=MALİ>
ÇÖZÜM DERGİSİ Sayı:58 OCAK ŞUBAT MART 2002,13.12.2009
- ÇINAR, Recai, Ö. Selçuk Emsen, (2001), "Eğitim ve İktisadi Gelişme: Atatürk Üniversitesi'nin Erzurum İl Ekonomisi ve Sosyal Yapısı Üzerindeki Etkileri", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 1-2, Erzurum, s.91-104.
- DEIDDA, Sonia, Raffaele Paci ve Stefano Usai (2002), "Spatial Externalities and Local Economic Growth", *Italia*, s.1-41. <http://crenos.unica.it/crenos/files/wp/02-06.pdf,10.12.2009>

- DEMİRCİ, Aytül Güneşer (2005), “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”,
Derleyen: TURAN, Menaf, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*,
Paragraf Yayınevi, Ankara, s.181-196.
- DİE (Devlet İstatistik Enstitüsü), (2000), *2000 Genel Nüfus Sayımı, Nüfusun Sosyal ve
Ekonomik Nitelikleri*, Ankara.
- DİNLER, Zeynel (2005), *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi Yayınları, 7. Baskı, Bursa.
- DOĞAN, Seyhan (1997), *IMF İstikrar Programları ve Türkiye*, Nesil Yayınları,
İstanbul.
- DOĞRUEL, Fatma (2006), “Türkiye’de Bölgesel Politikalar”, Derleyen: ERAYDIN,
Ayda, *Değişen Mekân*, Dost Kitabevi, Ankara, s.164-195.
- DOMAZLICKY, B. R. ve W. L. WEBER (1997) “Total Factor Productivity in the
Contiguous United States, 1977-1986”, *Journal of Regional Science*, Vol. 37,
No:2, s.213-233.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1963), *Kalkınma Planı (Birinci Beş) 1963-1967*,
Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1967), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-
1972)*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1972), *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-
1977)*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-
1983)*, DPT Yayın No:1664, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1984), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-
1989)*, DPT Yayın No:1974, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1989a), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-
1994)*, DPT Yayın No:2174, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1989b), *GAP Master Plan Nihai Raporu*, Cilt:2,
Ankara.

- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1995), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (1996), *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması-1996*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2000a), *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>,12.05.2008
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2000b), *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2000c), *Doğu Anadolu Projesi Ana Planı*, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dap/anaplan.pdf>,12.05.2009
- DPT ve JICA (2000), *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı Nihai Rapor*, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/c2.pdf>,18.12.2009
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2001), *Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2003a), *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>,12.10.2008
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2003b), *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, Ankara
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2005), *Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları*, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/ab/maliis.pdf>,22.10.2009
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006a), *2005 Yılı Kamu Yatırımlarının İllere Göre Sektörel Dağılımı*, Ankara. <http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/ilozet.html>,12.12.2009
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006b), *Yatırımların İllere Göre Dağılımı*, <http://www.dpt.gov.tr/kamuyat/il.html>,12.12.2009
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006c), *Dokuzuncu Kalkınma Planı İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu*, Ankara.

- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006d), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006e), *Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006f), *Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Politikaları ve AB'ye Ekonomik Sosyal Uyum Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2006g), *Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, Bölgesel Gelişme Ana Planı Yönetici Özeti*, Ankara.
http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/YHGP_Ozet.pdf,12.01.2010
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2009), *2008 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı*, Ankara. <http://www.dpt.gov.tr/Portal.aspx?PortalRef=3,04,10,2009>
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2010a), “Yıllar İtibariyle Kalkınmada Öncelikli Yörelere”, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/koy/koy68-99.html>,12.01.2010
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2010b), *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, Ankara.
<http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/5449SayiliKanun.pdf>,12.01.2010
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), (2010c), *İstatistiki Bölge Birimlerine Göre Çeşitli Göstergeler-2003*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/gosterge/2003/>,15.10.2010
- DTM (Dış Ticaret Müsteşarlığı), (2007), *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 6. Baskı, Ankara.
- DULUPÇU, Murat (2006), “Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi?”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 7-8 Eylül 2006, Ankara, s.233-257.
- DURAN, Mustafa (2001), *Türkiye’de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler ve Etkinliği*, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
http://www.hazine.gov.tr/arastirma_inceleme.htm,12.02.2010

- DURAN, Mustafa (2002), “Türkiye’de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler ve Etkinliği”, *T.C. Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi*, No:19, Ankara. <http://www.treasury.gov.tr/irj/portal/anonymous?NavigationTarget=navurl://c372296360eef1530ac28b9d4d8641ab>, 27.12.2009.
- DUYAR, İbrahim (1988) “Kalkınma Planlaması, Bölgesel Planlama ve Eğitim Planlaması İlişkileri”, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi, Cilt: 21, Sayı:1, Ankara, s.517-543. <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/40/516/6450.pdf>,15.04.2010
- EC (European Commission), (2004), *A New Partnership for Cohesion, Convergence Competitiveness Cooperation*, (Third Cohesion Report on Economic and Social Cohesion),http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm, 28.09.2009
- EC (European Commission), (2008a), *Analysis of the Budgetary Implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2007*, http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/expenditure/sf_implem_rep_2007_en.pdf, 28.09.2009
- EC (European Commission), (2008b), *Turkey 2007 Accession Partnership*, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/KOB2007.pdf>, 28.09.2009
- ECERAL, Tanyel Özelçi (2005), “Bölgesel/Yerel Ekonomik Kalkınma Kuramlarının Tarihsel Süreç İçerisindeki Gelişimleri”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, Cilt No:16, Sayı no:55, Ankara, s.89-106.
- EGE, Y., M. Polat, Z. Arat, A. Saltık, V. Özbilen, S. Atik ve H. Öğüt (2002), “Bölge Planlamasına Yeni Bir Yaklaşım:Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma Planı (2002-2010)” *Planlama Dergisi (DPT Elektronik Kütüphane Sitesi)*, Özel Sayı, Ankara. s.349-359.
- ELMAS, Gülden (2001), *Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler: AB ve Türkiye*, Nobel Yayınları, No:287, Birinci Basım, İstanbul.

- ELMAS, Gülden (2004), “Cumhuriyetin İlanından Günümüze Türkiye’de Bölgesel Politikalar”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, Cilt No:15, Sayı no:50, Ankara, s.115-136.
- ELMAS, Gülden (2005), “Türkiye’de Bölgesel Politikalar, Yeni Uygulama ve Öneriler”, *Gazi Üniversitesi İİBF Yorum Bülteni*, Ankara, s.3-4.
- ELVAN, Lütfi (2002), “Bölgesel Gelişme ve Bölgelerarası Gelişmişlik Farkları”, Derleyen: SAYAN, Serdar, *Yerel Ekonomilerin Sürdürülebilir Kalkınması ve Çanakkale Örneği*, Ankara, s.95-113.
- ERAYDIN, Ayda (2004), “Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS 2003) Bildiriler Kitabı*, Cilt:1, Denizli, s.126-146.
- ERCAN, Fuat (2006), “Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime”, Derleyen: ARI, F. Aylan, *Bölgesel Kalkınma, Politikalar ve Yeni Dinamikler*, Derin Yayınları, İstanbul, s.45-116.
- ERDAL, Fuat ve Hüseyin Özgür (2003), “Yerel ve Bölgesel Ekonomik Büyüme ve Gelişme Teorileri”, Derleyen: ÇUKURÇAYIR, M. Akif, *Küresel Sistemde Siyaset, Yönetim ve Ekonomi*, Çizgi Kitabevi, Konya, s.325-360.
- ERDER, N., A. Karaosmanoğlu, A. Sönmez, A. Çilingiroğlu (2003), *Planlı Kalkınma Serüveni: 1960’larda Türkiye’de Planlama Deneyimi (Panel)*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No:40, İstanbul.
- ERKAL, Mustafa (1990), *Bölge Açısından Azgelişmişlik*, Der Yayınları, İlaveli 2. Basım, İstanbul.
- ERKAN, Hüsnü (1987), *Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme, Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, Birinci Basım, İzmir.
- ERKAN, Hüsnü (2004), “Toplumsal Sorunlara Entegre Sistemler Yaklaşımı (TOPSES) Bağlamında Sürdürülebilir Yenilikçi Bölgesel ve Kentsel Gelişme”,

Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS 2003) Bildiriler Kitabı, Cilt:1, Denizli, s.147-159.

EROĞLU, Ergün ve Melek Candan Atasoy (2006), “Veri Zarflama Analizi ile Etkinlik Ölçümü ve Etkin Karar Birimlerinin Duyarlılık Analizi”, *İstanbul Üniversitesi, İşletme Fakültesi Dergisi*, Cilt:35, Sayı:2, s.91-106.

<http://www.isletme.istanbul.edu.tr/ogrelem/eroglu/makaleler.html>,12.11.2007

ERTUGAL, Ebru (2005) “Strategies for Regional Development: Challenges Facing Turkey on The Road to EU Membership”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol:4, No:3, s.1-17, http://www.esiweb.org/pdf/esi_turkey_tpq_id_40.pdf,25.09.2009

ES, Muharrem ve Hamza Ateş (2004) “Kent Yönetimi, Kentleşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı:48, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, s.205-248.

ESER, Uğur (1993), *Türkiye’de Sanayileşme*, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.

EŞİYOK, B. Ali (2002) *Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Dengesizlikler (Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin Kalkınmasına Yönelik Bir Model Önerisi)*, Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Genel Araştırmalar, Ankara. http://www.tkb.com.tr/ESA/ar_liste.htm,12.10.2007

EURADA (The European Association of Development Agencies), (1999), *Creation, Development and Management of RDAs, Does It Have To Be So Difficult?*, Bruxelles,<http://www.eurada.org/site/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf>,11.01.2010.

FANG, CAI ve Wang Deven (2003), “Regional Comparative Advantage in China, Differences Changes and Their Impact on Disparity”, *Conference on Spetial Inequality in Asia*, 28-29 March 2003, Tokyo, s.1-30 <http://www.cenet.org.cn/userfiles/2009-11-4/20091104182814962.pdf>10.12.2009

FİLİZTEKİN, Alpay (2009), “Türkiye’de Bölgesel Farklar”, *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi Uluslararası Konferansı Bildiriler Kitabı*, 24-25 Ekim 2008, Atak Matbaası, İstanbul, s.30-55.

- FKA (Fırat Kalkınma Ajansı), (2010), “Kalkınma Ajansları Nedir?”, <http://www.fka.org.tr/default.asp?islem=mdt&ID=172,18.03.2010>
- GAP-BKİ (GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı), (1993), *GAP 1992 Durum Raporu*, Ankara.
- GAP-BKİ (GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı) (2008), *GAP Eylem Planı (2008-2012)*, Ankara. <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/eylem812.pdf,10.10.2009>
- GÖÇER, Kenan (2004), “İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişme Endekslerine Göre Sıralanması ve Belirleyici Faktörler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS 2003) Bildiriler Kitabı*, Cilt:1, Denizli, s.176-188.
- GÖKTÜRK, Atilla (2006), “Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış”, Derleyen: ARI, F. Aylan, *Bölgesel Kalkınma, Politikalar ve Yeni Dinamikler*, Derin Yayınları, İstanbul, s.23-44.
- GUILD, Robert L. (2000), “Infrastructure Investment and Interregional Development: Theory, Evidence, and Implications for Planning”, *Public Works Management Policy* 2000, Vol.4, s.274-285. <http://pwm.sagepub.com/cgi/reprint/4/4/274, 24.12.2009>
- GUTH, Michael (2005), “Innovation, Social Inclusion and Coherent Regional Development: A New Diamond for a Socially Inclusive Innovation Policy in Regions”, *European Planning Studies*, Vol. 13, No. 2, Germany.
- GÜL, Hüseyin (2004), “Ekonomik Kalkınmada Yerel Alternatifler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS 2003) Bildiriler Kitabı*, Cilt:1, Denizli, s.201-219.
- GÜLER, Birgül A. (2005), “Sunuş”, Derleyen: TURAN, Menaf, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Paragraf Yayınevi, Ankara, s.3-10.
- GÜNDÜZ, A. Yılmaz (2004), “Kentsel Ekonomi ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Projeleri”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS 2003) Bildiriler Kitabı*, Cilt:1, Denizli, s.247-275.

- GÜNDÜZ, A. Yılmaz (2006), *Bölgesel Kalkınma Politikası*, Ekin Kitabevi, 1. Baskı, Bursa.
- GÜNER, Meltem (2005), “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye’ye Yansımaları”, *I. Doğu Anadolu Sempozyumu(Bölgesel Kalkınmada Yeni Ufuklar) Bildiriler Kitabı*, Elazığ, s.217-227.
- GÜNGÖR, İbrahim ve Hakan Demirgil (2005), “Bölgesel Rekabet Yapısının Bulanık VZA İle Araştırılması”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt No:10, Sayı No:2, Isparta, s.23-38.
- GÜRAK, Hasan, (2000), “Verimlilik Artışları ve Eğitimli-Yaratıcı İnsan Kaynakları İlişkisi”, *Verimlilik Dergisi*, s.7-36.
- GÜVEN, Aytekin (2007), “Türkiye’de İller Arası Gelir Eşitsizliğinde Teşvik Politikasının Rolü: Bir Ayrıştırma Analizi”, *Akdeniz İİBF Dergisi*, Sayı:14, s.20-38. <http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/dergi/Sayi14/02guven.pdf>,15.01.2010
- HALKIER, Henrik (2006), “Regional Developmen Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 7-8 Eylül 2006, Ankara, s.3-15.
- HALKOS, George ve Nickolaos Tzeremes (2005), “A DEA Approach to Regional Development”, *MPRA Paper*, No:3992, Greece, s.1-32. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3992/1/MPRA_paper_3992.pdf,12.11.2009
- HAN, Ergül ve Ayten Ayşe Kaya (2006), *Kalkınma Ekonomisi: Teori ve Politika*, Nobel Yayın Dağıtım, 5. Basım, Ankara.
- HARDİNG, Richard (2006), “Regional Development Agency Experiences in England and Romania”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 7-8 Eylül 2006, Ankara, s.111-135.
- HASANOĞLU, Mürteza ve Ziya Aliyev (2006), “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Sayıstay Dergisi*, Sayı:60, Ankara, s.81-103, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der60m5.pdf>

- HENDERSON, J. Vernon, (2003), “Marshall’s Scale Economies”, *Journal of Urban Economics*, Vol: 53, Issue: 1, s.1-28, <http://www.sciencedirect.com,10.12.2009>
- HM (Hazine Müsteşarlığı), (2009a), *Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, Ankara.
- HM (Hazine Müsteşarlığı), (2009b), *Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5084 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, Ankara.
- HM (Hazine Müsteşarlığı), (2009c), *Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar*, Ankara.
- HM (Hazine Müsteşarlığı), (2010), *Hazine İstatistik Yıllığı-2008*, Ankara.
- HM TREASURY (2001), *Productivity in The UK:3-The Regional Dimension*, Productivity in the UK Series, <http://www.hm-treasury.gov.uk/d/ACF1FBD.pdf,18.12.2009>
- HOZİKLİGİL, Hakkı Hakan (2005), “Türkiye’de Bölgelerarası Dengesizliği Azaltacak Önlemlerden Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri”, *I. Doğu Anadolu Sempozyumu(Bölgesel Kalkınmada Yeni Ufuklar) Bildiriler Kitabı*, Elazığ, s.158-164.
- HUGHES, James T. (1998), “The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach”, *Urban Studies*, Vol:35, Issue 4, pp.615-626. [http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=108&sid=69785429-f37f-42c2-a14b-00ec5d75b19c%40sessionmgr113,10.01.2010.](http://web.ebscohost.com/ehost/pdf?vid=2&hid=108&sid=69785429-f37f-42c2-a14b-00ec5d75b19c%40sessionmgr113,10.01.2010)
- ILDIRAR, Mustafa (2004), *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Nobel Yayın No:714, 1. Baskı, Ankara.
- ILDIRAR, Mustafa ve Birgül Ağdemir (2005), “Bölgesel Kalkınmada Yeni Yönelimler ve Politika Uygulamaları”, *I. Doğu Anadolu Sempozyumu(Bölgesel Kalkınmada Yeni Ufuklar) Bildiriler Kitabı*, Elazığ, s.252-261.

- İKİV (İktisadi Kalkınma Vakfı), (2003), *Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi*, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/KOB2003-tr2.pdf>, 26.12.2008
- İKİV (İktisadi Kalkınma Vakfı), (2009a), “Bölgesel Kalkınma ve Yapısal Araçların Koordinasyonu”, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/bolgesel.pdf>, 23.09.2009
- İKİV (İktisadi Kalkınma Vakfı), (2009b), “Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası”, <http://www.ikv.org.tr/pdfs/85dc8f96.pdf>, 23.09.2009
- KAR, Muhsin ve Sami Taban (2005), “İktisadi Gelişmenin Temel Dinamikleri ve Kaynakları”, Editörler: KAR, Muhsin ve Sami Taban, *İktisadi Kalkınmada Sosyal, Kültürel ve Siyasal Faktörlerin Rolü*, Ekin Kitabevi, Ankara, s.7-51.
- KARAGÜL, Mehmet (2003), “Beşeri Sermayenin Ekonomik Büyümeyle İlişkisi ve Etkin Kullanımı”, *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı:5, s.79-90. <http://www.akdeniz.edu.tr/iibf/yeni/genel/dergi/Sayi05/11Karagul.pdf>, 12.07.2008
- KARAKAŞ, Derya Nur (2005), *Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulaması: Zonguldak Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi SBE, Zonguldak.
- KARASU, Koray (2005), “İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları”, Derleyen: TURAN, Menaf, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Paragraf Yayınevi, Ankara, s.197-238.
- KARKAZIS, J. ve E. Thanassoulis (1998), “Assessing the Effectiveness of Regional Development Policies in Northern Greece Using Data Envelopment Analysis”, *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol. 32, No:2, s.123-137. <http://www.sciencedirect.com>, 15.03.2010.
- KAYALIDERE, Koray ve Sibel Kargın (2004), “Çimento ve Tekstil Sektörlerinde Etkinlik Çalışması ve Veri Zarflama Analizi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi SBE Dergisi*, Cilt:6, Sayı:1, İzmir, s.196-219.

- KAYASU, Serap ve Suna Senem Yaşar (2004), “Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Üzerine Öneriler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS 2003) Bildiriler Kitabı*, Cilt:1, Denizli, s.348-357.
- KAYASU, Serap ve Suna Senem Yaşar (2006), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara, s.199-213.
- KELEŞ, Ruşen (1997), *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, 4. Baskı, Ankara.
- KEUNE, Maarten (2001), “Regions, Regional Institutions and Regional Development”, *SEED Working Paper*, No:16, International Labor Office, Geneva.
http://www.economia.gob.mx/pics/p/p2760/cipi_1Idesregional.pdf, 12.10.2008
- KILIÇ, Sibel Ecemiş (2004), “Türkiye’de Bölgesel Planlama ve Bölgesel Örgütlenmeye İlişkin Sorunlar”, *Planlama Dergisi*, Sayı 2004/1, s.67-78.
http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/ca82782c5372a54_ek.pdf, 22.12.2009
- KILIÇBAY, Ahmet (1990), *İktisadi Planlama*, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, Yayın No: 3621, İstanbul.
- KILLI, Mine ve Murat Atan (2005), “Etkinlik/Verimlilik Çalışmalarında Kullanılan Veri Zarflama Analizi Üzerine Karşılaştırmalı Yaklaşımlar”, *4. İstatistik Kongresi*, İstatistik Mezunları Derneği ve Türk İstatistik Derneği, 8-12 Mayıs 2005, Belek, Antalya, <http://muratatan.info/academic/bulletin/23.pdf>, 23.01.2009
- KIRAN, Berna (2008), *Kalkınmada Öncelikli İllerin Ekonomik Etkinliklerinin Veri Zarflama Analizi Yöntemi İle Değerlendirilmesi*, Çukurova Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adana.
- KIRMIÇ, Mehmet (2004), “Türkiye’de Bölgesel Farklılıkların Nedenleri ve Bu Farklılıkların Azaltılmasına Yönelik Politika Önerileri” *Ege Üniversitesi Öğrenci Kongresi*, İzmir. <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mehmetkirmic.pdf>
- KIYMALIOĞLU, Ümit (2004), “Yığılma Ekonomileri”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu-2003*, Cilt:1, Denizli, s.364-374.

- KİBRİTÇİOĞLU, Aykut (1998), “Porter’in Rekabetçi Avantajlar Yaklaşımı ve İktisat Kuramı”, http://dialup.ankara.edu.tr/~kibritci/wp5_porter.html, 10.05.2008
- KOCAKOÇ, İpek Deveci (2003), “Veri Zarflama Analizi’ndeki Ağırlık Kısıtlamalarının Belirlenmesinde Analitik Hiyerarşi Sürecinin Kullanımı” *Dokuz Eylül Üniversitesi. İ.İ.B.F.Dergisi*, Cilt:18 Sayı:2, İzmir, s.1-12.
- KOYUNCU, Evrim (2006), *Türkiye’de Kalkınma Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bir Uygulama*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- KRUGMAN, Paul (1999), “The Role of Geography in Development”, *International Regional Science Review*, Vol: 22, No: 2, s.142-161.
<http://irx.sagepub.com/cgi/reprint/22/2/142,05.12.2009>
- KULHAN, Ethem (2001), *Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Sağlanan Diğer Teşvikler*, DPT Yayınları, Ankara.
www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/3149/yardim.pdf, 13.01.2010
- KUMRAL, Neşe (1994), “Bölgesel Gelişme ve Kalkınma Ajansları”, *İşletme-Finans Dergisi*, Aralık-1994, Sayı:105, Ankara, s.60-64.
- KUTLAR, Aziz (1995), *Birinci Derecede Kalkınmada Öncelikli Yörelerdeki Teşvikli ve Teşviksiz (KKDF ve ORKÖY) Yatırım Uygulamaları*, Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Yayınları, Yayın No:3, Sivas.
- KUTLAR, Aziz ve Mahmut Kartal (2004), “Cumhuriyet Üniversitesinin Verimlilik Analizi: Fakülteler Düzeyinde Veri Zarflama Yöntemiyle Bir Uygulama”, *Kocaeli Üniversitesi SBE Dergisi*, 2004/2, Kocaeli, s.49-79.
- KÜÇÜKER, Celal (1998), “Yeni Bölgesel Gelişme Yaklaşımları Doğrultusunda Denizli Ekonomisi”, Editör: KÜÇÜKER, Celal, *Anadolu’da Hızla Sanayileşen Kentler: Denizli Örneği*, Türkiye Ekonomi Kurumu, Ankara, s.40-82.
- KÜÇÜKOĞLU, Mahmut (2005), *Vergisel Teşviklerin Bölgesel Kalkınmadaki Rolü: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Üzerine Uygulama*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.

- LEKESİZ, M. C., Y. Mesci ve T. Yorulmaz (2007) “River Basin Management Applications Yesilirmak River Basin Development Project Model”, International Congress River Basin Management, 22-24 March 2007, in the International River Basin Management Congress Book, Antalya, Turkey, s.189-206.
http://www.dsi.gov.tr/english/congress2007/chapter_3/88.pdf,12.10.2009
- MAÇ, Nazlı (2006) (rapor), *Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye*, Konya Ticaret Odası Araştırma Raporu, Konya,
<http://www.kto.org.tr/dosya/rapor/kalkinmaajans.pdf>,17.06.2009
- MANİSALI, Erol (1982), *Gelişme Ekonomisi*, Ar yayınları, 3. Baskı, İstanbul.
- MARANGOZ, Ş. S. ve F. B. Uymaz(2005), “Yerelleşme Örneği Olarak Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”, *Türkiye Maliye Sempozyumu, "Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma"* Pamukkale Üniversitesi, 23-27 Mayıs 2005, Denizli.
<http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/marangozuymaz.pdf>,10.01.2009
- MARIN, Mehmet C. (2004), “Globalleşme Sürecinde Kent ve Bölgelerin Mekansal Ekonomilerdeki Rolü ve Ekonomik Coğrafya Eşitsizliği: Bir Yerleşim Kuramı yaklaşımı”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS 2003) Bildiriler Kitabı*, Cilt:2, Denizli, s.20-39.
- MARTIC, M. ve G. Savic (2001), “An Application of DEA for Comparative Analysis and Ranking of Regions in Serbia with Regards to Social-Economic Development”, *European Journal of Operational Research*, Vol. 132, s.343-356.
<http://ideas.repec.org/a/eee/ejores/v132y2001i2p343-356.html>,15.11.2009
- MARTIN, Philippe (2000), “The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence”, *Conference on Regional Development policy and Convergence in EU*, <http://www.enpc.fr/ceras/martin/EIB2.pdf>,15.02.2010
- MENGİ, Ayşegül ve Nesrin Algan (2003), *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme: AB ve Türkiye Örneği*, Siyasal Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.

- MUTLU, Servet (2005), “Bölgesel Farklılaşmanın Nedenleri ve Türkiye Bağlamında Bölgesel Gelişme Stratejileri”, Editör: ERLAT, Haluk, *Bölgesel Gelişme ve Akdeniz Ekonomisi*, Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları, Ankara, s.111-133.
- OKÇU, Murat (2008), “Avrupa Yönetmelik Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim”, *Türkiye Ekonomi Politika Araştırma Vakfı (TEPAV)*, <http://www.google.com.tr/search?hl=tr&q=murat+ok%C3%A7u%2By%C3%B6neti%C5%9Fim&meta=,10.11.2009>
- OSKAY, Cansel Seymen ve Yeşim Kubar (2007), “Avrupa Birliğine Uyum Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Finansmanında Kalkınma Ajansları”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İİBF Dergisi, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*, s.204-214. <http://iibfdergi.kmu.edu.tr/userfiles/file/mayis2007/17.pdf,12.02.2010>
- ÖNCEL, Abidin (2001), *Sanayileşme Sürecinde Türkiye İmalat Sanayinde Yapısal Değişme*, Sakarya Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- ÖNCEL, Abidin, (2004), “Eğitim-Kalkınma İlişkisi Çerçevesinde Güneydoğu Anadolu Bölgesinin Gelişmişlik Düzeyi”, *11. Ulusal Bölge Bilimi\Bölge Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı*, Trabzon, s.291-298.
- ÖNEY, Erden (1987), *İktisadi Planlama*, Savaş Yayınları, 5. Baskı, Ankara.
- ÖZ, Özlem (2004), “Türkiye’de Ekonomik Faaliyetlerin Mekansal Dağılımı ve Rekabetçi Yapısı”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Cilt:31, Sayı:1, Ankara, s.211-241. <http://www.feas.metu.edu.tr/metusd/online/2004/2/4.pdf,10.11.2008>
- ÖZASLAN, Metin ve Rasim Akpınar (2005), “Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları”, *I. Doğu Anadolu Sempozyumu (Bölgesel Kalkınmada Yeni Ufuklar) Bildiriler Kitabı*, Elazığ, s.236-252.
- ÖZEN, Pınar (2005), “Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php,10.02.2008>
- ÖZER, Yunus Emre (2008), “Küresel Rekabet-Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, *Review of Social, Economic & Business Studies*, Eastern

Mediterranean University Faculty of Business and Economics, Vol. 9/10, s.389-408. <http://fbe.emu.edu.tr/journal/doc/9-10/19.pdf>,13.02.2010

ÖZMEN, Fatma (2008), “AB Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 13, Sayı:3, Isparta, s.327-340.
<http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2008-3-17.pdf>,13.02.2010

PINDIYCK, Robert S. ve Andres Solimano (1993), “Economic Instability and Aggregate Investment”, *NBER Macroeconomics Annual Working Paper*, Vol: 8, The University of Chicago Press, s.259-303.
<http://www.jstor.org/stable/3585033?seq=37>,01.12.2009

POROY, Hüseyin (2004), “Bölgesel Gelişme Stratejileri Çerçevesinde Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi”, *Türkiye İktisat Kongresi*,
http://www.yesilirmak.org.tr/download/bolgesel_gelisim_yhp.doc,18.01.2010

PORTER, M.E (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London.

REEVES, Teresa (2006), “Regional Development in the EU and Turkey”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara, s.29-39.

ROBERTS, P. W. ve M. G. Lloyd (2000), “Regional Development Agencies in England: New Strategic Regional Planning Issues?”, *Regional Studies*, Vol:34, No:1, s.75-79.

http://pdfserve.informaworld.com/762696_758064766_713693642.pdf,13.01.2010

0

SAĞBAŞ, İsa (2002) “Türkiye’de Kamu Harcamalarının Yakınsama Üzerindeki Etkisi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:4, Sayı:2, s.137-148.

SARI, Aydın (2004), “Yığılma Ekonomileri ve Bölgesel Gelişime Etkileri”, *11. Ulusal Bölge Bilimi\Bölge Planlama Kongresi Bildiriler Kitabı*, Trabzon, s.40-46.

- SARI, Ramazan ve Aytekin Güven (2007), “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulamasının İller Arası Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi”, ODTÜ Gelişme Dergisi, Sayı:34, Ankara, s.77-96.
- SARICA, İsmail (2004), “Bölgesel Planlamaya Genel Bakış ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planı”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS 2003) Bildiriler Kitabı*, Cilt:2, Denizli, s.192-217.
- SARICA, İsmail (2001), “Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeleri”, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı:1, Antalya, s.154-204.
- SÖNMEZ, Mustafa (1998), *Bölgesel Eşitsizlik*, Alan Yayıncılık, 1. Baskı, İstanbul.
- SUSİLUOTO, I. ve H. Loikkanen (2001), “The Economic Efficiency of Finnish Regions 1988-1999: An Application of the DEA Method”, Paper Presented at the 41. Congress of the European regional Science Association, Zagreb, Croatia, s.1-15. <http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa01/papers/full/83.pdf>, 12.11.2009
- SUSİLUOTO, I. ve H. Loikkanen (2002), “An Evaluation of Economic Efficiency of Finnish Regions by DEA and Tobit Models”, Paper Presented at the 42. Congress of the European regional Science Association, Dortmund, Germany, s.1-20. <http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa02/cd-rom/papers/237.pdf>, 12.11.2009
- ŞAHİNKAYA, Serdar (2009), “Türkiye’de Bölgesel Dengesizliği Giderme Politikaları: Acil Destek Programları (Tasarım-Uygulama-Sonuçlar Üzerine Gözlemler”, *Bağımsız Sosyal Bilimciler Haberleşme Listesi*, Kasım-2009, s.1-31. http://listweb.bilkent.edu.tr/bsb/2009/Nov/att-0036/Sahinkaya-Bolgesel_Dengesizlik-Memleket_Siyaset-2007.pdf, 15.01.2010.
- ŞENGÜL, Ramazan (2007), “Yerel Demokrasiyi Güçlendirme Yolunda Bir Katılım Yöntemi Olarak Kamu Anketi Uygulaması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 16, Sayı:2, Nisan-2007, Ankara.
- ŞİMŞEK, M. Ş. ve A. Öğüt (1998), "Planlama Yönetiminin Bölgesel Boyutu: GAP Yönetimi Örneği", *A.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 12:1-2, s.279-300.

- TABAN, Sami (2004), “Türkiye’de Sağlık ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Nedensellik Testi”, 3. *Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi*, 25-26 Kasım 2004, Eskişehir, s.3-12. <http://iibf.ogu.edu.tr/kongre/bildiriler/01-01.pdf>,14.04.2010
- TAMER, Ahmet (2008), *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2757, Ankara.
- TAYLOR, Jim (2009), “Geographical Income Disparities Within Countries: Is Regional Development Policy The Answer?”, <http://www.lancs.ac.uk/staff/ecajt/geog%20inc%20disp%20within%20countries%202.pdf>,18.12.2009
- TEKELİ, İlhan (2008), *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İlhan Tekeli Toplu Eserler-2, İstanbul.
- TUNA, Yusuf ve İbrahim Güran Yumuşak, (2002), “Beşeri Kalkınma İndeksi ve Türkiye Analizi”, *I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*, İzmit, s.455-468.
- TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu), (2010), *TÜİK Bölgesel İstatistikler* <http://tuikapp.tuik.gov.tr/Bolgesel/degiskenlerUzerindenSorgula.do>,12.05.2010
- TÜMERTEKİN, Erol ve Nazmiye Özgüç (1999), *Ekonomik Coğrafya, Küreselleşme ve Kalkınma*, Çantay Kitabevi, İstanbul.
- TÜRKMEN, Fatih (2002), *Eğitimin Ekonomik ve Sosyal Faydaları ve Türkiye’de Eğitim-Ekonomik Büyüme İlişkisinin Araştırılması*, DPT Yayın no:2655, Ankara.
- TÜSİAD ve DPT (2005), *Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör-Bölge Yığılımları*, TÜSİAD Büyüme Stratejileri Dizisi No:4, Yayın No:408, İstanbul. <http://www.tusiad.org/turkish/rapor/buyume/No6.pdf>,10.01.2009
- UTKULU, Utku (2005), *Türkiye’nin Değişen Dış Ticareti ve Mukayeseli Üstünlükler*, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, Birinci Baskı, İzmir. <http://www.deu.edu.tr/userweb/utku.utkulu/dosyalar/kitap%20utku%20utkulu%20son.pdf>, 10.12.2009.

- UZAY, Nisfet (2005), *Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Giderilmesi ve Bölge Kalkınma Ajansları*, Seçkin Yayınları, Birinci Baskı, Ankara.
- ULUSOY, Ahmet ve Tarık Vural (2007), “Kentleşmenin Sosyo-Ekonomik Etkileri”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı:18, Haziran-2007, s.8-14.
- UYANIK, Faik (2004), “Regional Development Policy in Turkey: Perception and Implementation”, *Katholieke Universiteit Leuven Master of Arts in European Studies*. <http://www.box.net/shared/0520t1d4qu,25.06.2009>
- ÜNLÜ, Ali İhsan (2006), *Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Kalkınma Ajansı Bağlamında Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişimi*, Gazi Üniversitesi, SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- ÜNSAL, Aydın ve Ebru Özgür (2004) “Bölgesel Gelişmede Faktör Analizi Yaklaşımı”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Ankara, s.1-15.
- VANHOUDT, P., T. Matha ve B. Smid (2000), “How Productive Are Capital Investments in Europe?”, *Cahiers Papers*, Vol. 5, No:2, s.81-106.
http://www.bei.org/attachments/efs/eibpapers/eibpapers_2000_v05_n02_en.pdf,01.01.2010
- VAROL, Ç. ve T. Ö. Eceral (2008), “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Çalışmalarının Uygulanma/Uygulanamama Süreçleri”, 3. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 27-28 Kasım 2008, Mersin.
http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2008/bildiriler/varol_ecer.pdf,02.10.2009
- YALAMA, Abdullah (2005), *Entelektüel Sermayenin Entelektüel Katma Değer Katsayısı(VAIC) İle Ölçülmesi ve Veri Zarflama Analizi Yöntemi Kullanılarak Karlılığa Etkisinin Sınanması: İMKB’ye Kote Bankalarda Uygulanması*, Anadolu Üniversitesi SBE, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- YAMAN, A., Z. D. Derviş, A. Kındap (2009), “Yerel ve Bölgesel Kalkınmanın Kurumsal Altyapısını Oluşturmada Kalkınma Ajanslarının Rolü”, *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi Uluslar arası Konferansı Bildiriler Kitabı*, 24-25 Ekim 2008, Atak Matbaası, İstanbul, s.56-97.

YILMAZ, Ömer ve Vedat Kaya (2003), “Bölgesel Hasıla Bileşenleri ve Bölgesel Büyüme İlişkisi: Türkiye Üzerine Çok Bölgeli Bir Uygulama”, *Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt 22, Sayı 2, Bursa, s.187-201.

YOLALAN, Reha (1993), *İşletmelerarası Göreli Etkinlik Ölçümü*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları, Yayın No:483, Ankara.

EKLER

EK A: Ampirik Uygulamada Kullanılan Girdi-Çıktı Veri Seti

Kod	Alt Bölge	Kapsadığı İller	ISGUCU	BANKKRE	KAMUYAT	TESVYAT	GSYIH	OTOMBL	SEHROR	HASTYAT	UNIVMEZ
TR10	İstanbul	İstanbul	3977241	514,33	12,16	106,14	2773	1000	90,69	34,14	11,92
TR21	Tekirdağ	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	703785	103,65	8,85	260,92	2326	567	60,2	22,22	7,75
TR22	Balıkesir	Balıkesir, Çanakkale	746720	63,49	12,64	68,30	1893	814	51,46	22,95	7,07
TR31	İzmir	İzmir	1436185	238,79	13,61	81,17	2702	986	81,07	29,01	11,47
TR32	Aydın	Aydın, Denizli, Muğla	1329103	124,21	17,13	84,84	2051	833	46,71	17,47	8,04
TR33	Manisa	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	1453267	56,60	4,73	29,52	1583	563	52,02	21,29	5,18
TR41	Bursa	Bursa, Eskişehir, Bilecik	1266910	157,39	21,75	152,68	2176	835	76,43	24,57	7,99
TR42	Kocaeli	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	1272883	136,71	11,01	141,64	3281	608	57,25	19,79	6,81
TR51	Ankara	Ankara	1548276	632,99	15,64	52,58	2605	1614	88,34	37,71	16,86
TR52	Konya	Konya, Karaman	987454	34,98	5,74	39,76	1442	509	58,91	14,68	6,31
TR61	Antalya	Antalya, Isparta, Burdur	1178874	96,46	11,39	70,82	1712	807	55,33	25,17	10,53
TR62	Adana	Adana, Mersin	1352796	136,60	7,94	57,72	2067	653	68,47	20,85	8,03
TR63	Hatay	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	1132009	43,71	14,01	126,53	1322	391	52,65	10,58	6,07
TR71	Kırıkkale	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	723141	38,15	9,16	34,90	1535	403	53,01	16,7	5,86
TR72	Kayseri	Kayseri, Sivas, Yozgat	1023863	61,44	12,53	54,56	1161	456	58,81	22,51	6,33
TR81	Zonguldak	Zonguldak, Karabük, Bartın	482201	46,23	7,68	37,49	1886	681	44,5	25,86	6,04
TR82	Kastamonu	Kastamonu, Çankırı, Sinop	432633	45,72	10,42	28,60	1271	422	47,8	29,01	5,06
TR83	Samsun	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	1330116	59,15	10,77	15,79	1337	450	51,53	22,03	5,79
TR90	Trabzon	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	1433917	143,62	19,47	44,78	1162	304	49,37	21,8	6,21
TRA1	Erzurum	Erzurum, Erzincan, Bayburt	544673	31,66	10,21	18,27	917	255	57,27	27,27	6,72
TRA2	Ağrı	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	498788	35,82	5,89	12,50	621	123	44,61	7,96	4,74
TRB1	Malatya	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	714392	32,28	22,39	30,05	1181	293	58,85	24,14	7,44
TRB2	Van	Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	722037	11,81	6,68	9,28	616	118	49,35	11,17	4,8
TRC1	Gaziantep	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	699113	70,16	7,26	76,26	1163	365	70,32	16,95	5,23
TRC2	Şanlıurfa	Şanlıurfa, Diyarbakır	966303	20,07	17,48	31,05	937	166	59,15	14,77	5
TRC3	Mardin	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	587679	11,41	1,63	19,42	770	96	59,61	6,68	4,64

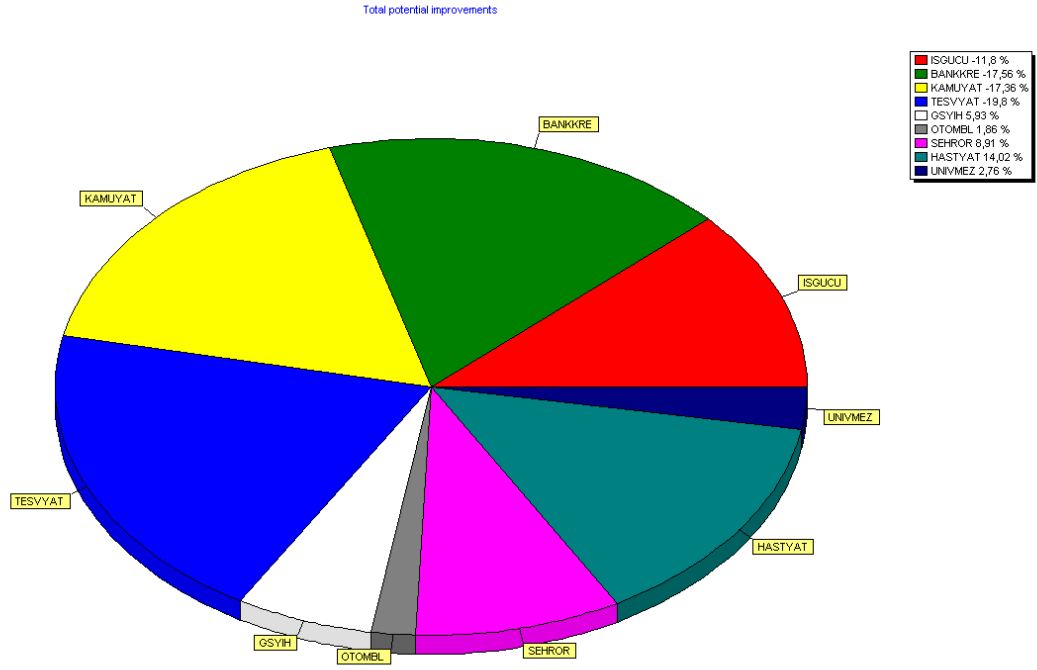
EK B: Girdi Yönelimli CCR Modeline Göre Hedef Girdi-Çıktı Değerleri

Bölge Adı	Etkinlik Skoru	ISGUCU	BANKKRE	KAMUYAT	TESVYAT	GSYIH	OTOMBL	SEHROR	HASTYAT	UNIVMEZ
Malatya	98,82	705943,28	31,9	8,48	25,89	1199,67	293	72,47	24,39	7,44
Gaziantep	97,59	682280,72	36,01	7,09	32,41	1409,38	365	70,32	21,92	6,48
Şanlıurfa	90,41	873596,94	18,14	6,91	18,47	937	166	71,58	14,77	6,56
Kırıkkale	89,85	649711,31	34,28	6,59	31,36	1535	467,57	58,26	20,23	6,28
Adana	87,76	1187199,7	63,75	6,97	42,61	2067	653	78,35	26,04	8,03
Balıkesir	87,03	576375,35	55,26	9,18	44,81	2254,34	814	53,19	30,91	7,22
Antalya	86,32	1017663,7	83,27	9,83	55,88	2648,96	843,91	95,77	33,4	10,53
İzmir	79,96	1148349,9	163,97	10,88	56,18	2702	986	94,2	35,06	11,47
İstanbul	73,96	2827308	101,81	9	62,84	3173,7	1000	129,13	40,02	11,92
Hatay	66,75	755661,79	29,17	6,1	29,17	1322	391	59,06	16,6	6,07
Bursa	60,3	763964,74	68,4	13,12	51,76	2462,48	835	76,43	40,5	8,88
Kayseri	58,68	600764,91	36,05	7,07	31,21	1496,39	456	58,81	22,51	6,47
Aydın	55,33	735411,09	68,73	9,48	46,94	2343,44	833	62,86	31,73	8,04
Trabzon	47,05	674726,33	59,44	9,16	21,07	1162	400,68	49,97	24,02	6,21

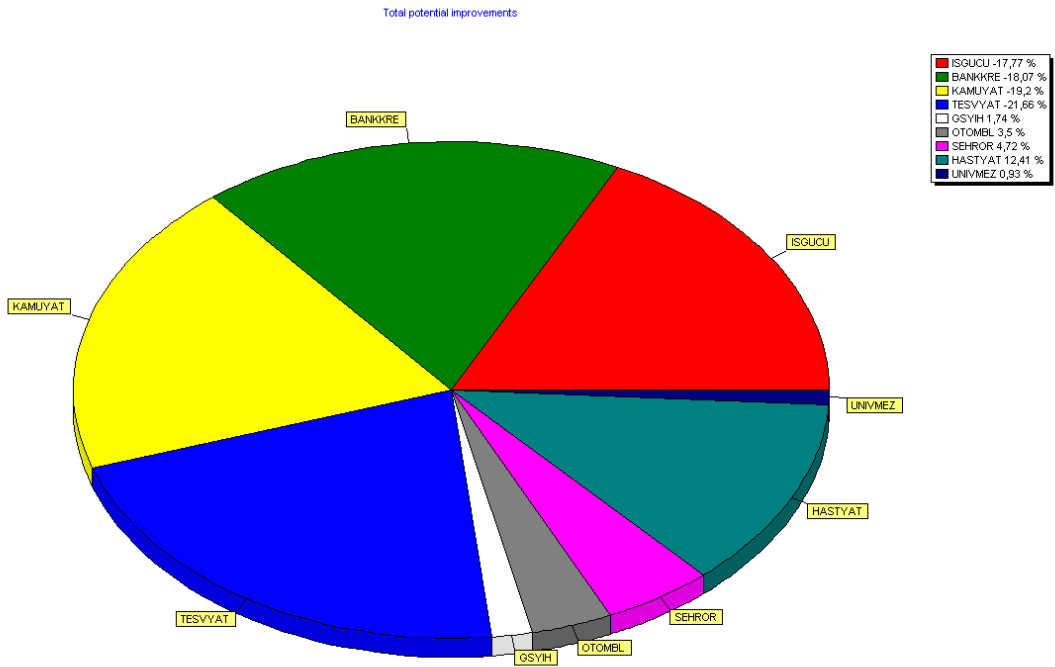
EK C: Girdi Yönelimli BCC Modeline Göre Hedef Girdi-Çıktı Değerleri

Bölge Adı	Etkinlik Skoru	ISGUCU	BANKKRE	KAMUYAT	TESVYAT	GSYIH	OTOMBL	SEHROR	HASTYAT	UNIVMEZ
Aydın	79,91	882680,72	99,26	12,2	67,8	2051	833	56,93	24,63	8,04
Kayseri	79	776602,33	48,54	9,9	41,51	1319,53	456	58,81	22,51	6,79
Hatay	71,08	804645,41	31,07	7,27	33,93	1322	415,45	57,25	15,61	6,07
Trabzon	47,21	676961,45	40,5	9,19	21,14	1162	368,38	52,54	23,73	6,21

EK D: Girdi Yönelimli CCR Modeline Göre Toplam Potansiyel İyileştirme



EK E: Girdi Yönelimli BCC Modeline Göre Toplam Potansiyel İyileştirme



ÖZGEÇMİŞ

1975 yılında Mardin'in Mazıdağı ilçesinde doğan Abidin ÖNCEL, ilk, orta ve lise eğitimini yine aynı ilçede tamamlamıştır. Daha sonra 1993 yılında başlamış olduğu Harran Üniversitesi Şanlıurfa Meslek Yüksek Okulu Muhasebe bölümünden 1995 yılında; aynı yıl dikey geçiş yapmış olduğu Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat bölümünden de 1998 yılında mezun olmuştur. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim dalında 1998 yılında başlamış olduğu Yüksek Lisans eğitimini 2001 yılında tamamlayan Öncel, 1999 yılından beri Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat bölümünde araştırma görevlisi olarak çalışmaktadır.