



BÖLGESEL KALKINMA VE YENİ YATIRIM TEŞVİK SİSTEMİNİN EKONOMİK ETKİLERİNİN ANALİZİ

Mehmet AKYOL¹

ÖZET

Ekonomik kalkınma az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin en önemli hedefleri arasında yer almaktadır. Serbest piyasa ekonomisinin hakim olduğu günümüzde hükümetler bir yandan ekonomik faaliyetlerin gelişim sürecini piyasa aktörlerine bırakırken diğer yandan da kalkınmanın sağlanmasında bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesinde, sermayenin tabana yayılmasında, cari açığın azaltılmasında ve istihdam seviyesinin artırılarak bireylerin yaşam kalitelerinin yükseltilmesinde etkin bir rol oynamaktadırlar. Söz konusu ekonomik hedeflerin gerçekleştirilmesinde devlet eliyle sağlanan teşvikler büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmada öncelikle kalkınma ve bölgesel kalkınma kavramları üzerinde durulmakta ve Türkiye’de Cumhuriyetin kurulmasından günümüze kadar geçen süre zarfında uygulanan kalkınma politikalarının bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesine ne gibi katkıları olduğu irdelenmektedir. Ayrıca 2012 yılında uygulamaya konulan yeni teşvik sisteminin ekonomik etkileri alınan yatırım belge adedi, yatırım miktarı ve istihdama olan etkisi göz önüne alınarak analiz edilmeye çalışılmaktadır. Diğer yandan teşvik programında 6. Bölge olarak adlandırılan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde teşvik uygulamasının hayata geçirilmesinden sonraki dönemlerde adı geçen bölgelerde verilen teşviklerin dış ticarete etkileri değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma, Bölgesel Kalkınma, Teşvik, Devlet Yardımları.

Jel Kodu: O10, R58.

ANALYSIS OF ECONOMIC EFFECTS OF THE REGIONAL DEVELOPMENT AND NEW INVESTMENT INCENTIVE SYSTEM

ABSTRACT

Economic development is undoubtedly developing economies’ primary goal and free market economy is a must to serve that purpose. In today’s global world governments should leave more space in economic activities to market actors by promoting *i)* trying to eliminate regional inequalities, *ii)* inclusion of capital, *iii)* diminishing current deficit, *iv)* raising individuals’ life quality and *v)* increasing employment rate. As a political economy tool, government sponsored incentives play essential role to achieve the development objectives. This study primarily focuses to identify development and regional development policies, and analyzing development policies’ effect on regional development policies since modern Turkey’s foundation. Than the new 2012 government sponsored incentive plan’s outcome, which based on number of investment certificates granted, investment volume and employment rate, will be analyzed. And finally regional incentive programs effect on regional foreign trade will be evaluated after adopting East and South-Eastern Anatolia Incentive program which is named as 6th region in the national program.

Keywords: Development, Regional Development, Incentives, State supports.

Jel Codes: O10, R58.

1. GİRİŞ

Kullanılmaya başlandığı ilk dönemlerde kalkınma kavramının net bir şekilde tanımlanmasında bazı güçlükler çekilmiş olsa da İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde söz konusu tanım kavramsal bir niteliğe sahip olmaya başlamıştır. Adı geçen süre zarfında ülkelerin Gayri Safi Milli Hasıla düzeylerinde meydana gelen artışlar kalkınma olarak nitelendirilmiş daha sonrasında ise kalkınma kavramının iktisadi büyüme terimi ile

¹ Arş. Gör., Gümüşhane Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, mehmet_akyol81@hotmail.com



açıklanmasının, refah ve yoksulluk gibi sosyal göstergeleri göz ardı ettiği gerekçesiyle çok kısıtlayıcı olduğu ifade edilmiştir

Mikro ölçekte bölgesel kalkınmanın sağlanması makro anlamda ise ülkenin topyekun gelişmişlik seviyesinin artırılmasında birden fazla teşvik araçlarını bünyesinde barındıran devlet yardımları etkili olmaktadır. Dünyanın diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerinde uygulandığı üzere Türkiye’de de çeşitli teşvik politikaları uygulanmaktadır. Cumhuriyetin kurulduğu tarihten günümüze kadar Türkiye’nin çeşitli bölgelerinde bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları önemini korumuş ve hem planlı kalkınma döneminde hem de sonrasında bu farklılıkların giderilmesi amacıyla teşvik politikaları uygulanmıştır. Uygulanan teşvik politikaları sonucunda önemli ilerlemeler kaydedilmiş olsa da bölgeler arasındaki gelir ve gelişmişlik farklılıkları tamamen ortadan kaldırılamamıştır. Bu çalışmada 2012 yılında uygulamaya konulan teşvik sistemi sonrasında devlet tarafından sağlanan desteklerin ekonomik anlamda etkinliği analiz edilmeye çalışılmıştır.

2. KALKINMA VE BÖLGESEL KALKINMA KAVRAMI

Kalkınma, ülkelerin ekonomik ve sosyal yapılarında meydana gelen pozitif yönlü değişim ve gelişmeler olarak ifade edilebilir. Bahsi geçen tanım biraz geliştirilmek istenirse kalkınma kavramı ile bir ülkenin ekonomik anlamda gelişiminin yanı sıra söz konusu ülkede bireylerin eğitim seviyesi, sağlık hizmetlerine erişim imkânları, kültürel gelişmişlik düzeyleri ve demokratikleşme çabaları gibi bireysel ve toplumsal yaklaşımları da bünyesinde barındırmaktadır (Gönel, 2010: 5).

Kalkınma, ekonominin parasal yönünde meydana gelen değişimleri ifade etmesinin yanında aynı zamanda ekonominin niteliksel değişimini de irdelemektedir. Bu bağlamda ülke ekonomisinde üretilen mal ve hizmet miktarındaki artışla birlikte sosyal, kültürel ve toplumsal alanlarda meydana gelen pozitif yönlü değişim ve gelişimler kalkınma kavramı ile asıl belirtmek istenenleri kapsamaktadır. (Çataloğlu, 1977: 7).

Alan ekonomisi veya bir başka ifade ile yerleşme ekonomisi olarak da tanımlanan bölgesel kalkınma olgusu küreselleşmenin hızla yayılması ve soğuk savaş döneminin sona ermesiyle birlikte dünya genelinde ekonomi anlayışının değişmesine ve gerek ülkeler arasında gerekse de bir ülke içerisinde bölgeler arasında gelişmişlik farklarının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Sevinç, 2011: 40). Kalkınma çabaları, özellikle sanayileşme evresiyle önem kazanmış ve 2. Dünya savaşı sonrasında ekonomi literatüründe bir yer edinmeye başlamıştır. Hirschman, Myrdall ve Rostow gibi ekonomistler bölgesel kalkınma konularında çeşitli araştırmalar yapmış ve savaşın neden olduğu olumsuzluklar dolayısı ile Avrupa’nın ekonomik ve sosyal anlamda geri kalmış bölgelerinin kalkındırılmasını amaçlamışlardır (Kargı, 2009: 20).

Bölgesel kalkınma ile ilgili genel bir tanım yapmak gerekirse bölgesel farklılıkların giderilmesi amacıyla geri kalmış bölgelerdeki ekonomik faaliyetlerin üretim ve istihdam politikaları ile desteklenmesi olarak tanımlanabilir. Yine bölgesel kalkınma, ülke genelini oluşturan bölgelerin hem çevresindeki bölgeler hem de dünya ile entegre olarak sürdürülebilirlik çerçevesinde bölge refahının artırılmasına yönelik çalışmalar olarak da tanımlanabilir (Sevinç, 2011: 40). Bölgesel kalkınma kavramı ile açıklanmak istenenin beşeri sermayenin, daha etkin bir şekilde kullanılması yoluyla söz konusu bölge ekonomisinin iyileştirilmesi ve sosyal yaşam standartlarının artırılmasını hedefleyen çalışmalar olduğu belirtilebilir. Bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik çabalar bölgenin sahip olduğu gelişme potansiyeline pozitif yönde etki yaparak söz konusu bölgeye bölge dışından fiziksel sermaye, teknoloji ve girişimci gibi üretim faktörlerinin transferini gerçekleştirmektedir (Işık ve Kılınç, 2011: 9).

Ekonomik açıdan bölgesel geri kalmışlık veya az gelişmişlik sorunlarından gelişmiş ülkeler de en az gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler kadar etkilenmektedir. Konu Avrupa açısından değerlendirildiğinde Fransa’nın güney ve güneybatı bölgeleri, İskandinav ülkelerin kuzey kesimleri, İtalya’nın güneyi ile Hollanda’nın doğusu ve Birleşik Krallığın kuzeyinde yer alan İskoçya ve Wales bölgeleri bölgesel az gelişmişlik sorunu yaşayan yerleşim yerleri arasında gösterilebilir (Kargı, 2009: 20).

Ülkeler arasında yapısal anlamda farklılıkların olması bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik uygulanacak politikalarda da değişiklikleri beraberinde getirmektedir. Bu açıdan gelişmekte olan ülkelerin sahip oldukları birtakım özellikler bölgesel kalkınmanın sağlanmasında politikalar oluşturulmasını güçleştirmektedir. Gelişmekte olan ülkeler uyguladıkları kalkınma politikaları ile genelde bölgesellikten ziyade ulusal kalkınmayı göz önünde bulundurmaktadırlar. Diğer yandan gelişmekte olan ülkelerdeki kaynak yetersizliği üretim faktörlerinin bölgeler arasında hareket kabiliyetini kısıtlamakta bu durum ise üretimin



etkinliğini azaltmaktadır. Ayrıca bahsi geçen ülkelerde bölgesel eşitsizliklere neden olan bir başka faktör ise kırdan kente göç ve hızlı nüfus artışıdır. Söz konusu faktörler çarpık kentleşmeyi beraberinde getirmekte geri kalmış bölgelere yönelik politikalar oluşturulması kaygısı yerini yeni istihdam alanları oluşturulmasına bırakmaktadır (Filiztekin, 2008: 93).

Bölgesel kalkınma politikalarının amacı çevresel, kültürel ve doğal koşullar gibi nedenlerle ülkelerin sanayileşme hareketlerinin belirli bölgelerde yoğunlaşması dolayısı ile diğer bölgelerin ekonomik anlamda geri kalmışlığının giderilmesidir. Diğer yandan söz konusu geri kalmış bölgelerin de sanayileşme evresine katılarak ülke genelinde toplumsal refah seviyesinin aynı oranda artırılması da uygulanmaya çalışılan bölgesel kalkınma politikalarının amaçlarından bir diğeridir.

Diğer yandan beşeri sermaye yetersizliği, doğal kaynak eksikliği, bölgesel olarak alt yapı ve üst yapı yatırımlarının yetersizliği, enerji kaynaklarının kıtlığı, ulusal ve uluslararası pazarlara olan uzaklık hem ülkelerin karşılaştırılmalı olarak hem de ülke içerisindeki coğrafi bölgeler arasında ekonomik kalkınmışlık sorunlarını gündeme getirmektedir. Buna ek olarak yine bölgesel kalkınma sermaye, sanayi çeşitlendirmesi, liderlik ruhunun oluşması, yerel kurumsal kapasite gibi birçok içsel ve dışsal faktörlerden etkilenmektedir. Bu bağlamda bölgesel kalkınma çabalarının temel maksadı yukarıda adı geçen faktörleri en etkili şekilde kullanarak hem bölgenin hem de bölge nüfusunun faydasını sürdürülebilir şekilde en üst seviyeye çıkarmaktır (Buultjens, Ambrosoli ve Dollery, 2012).

3. TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI

Bölgeler arasında ekonomik açıdan sergilenen performansın farklı olmasının temelinde bölgenin kendine has özellikleri yatmaktadır. Bu özellikler arasında coğrafi, demografik yapı, fiziksel ve beşeri sermaye, üretim verimliliği ve altyapı gibi faktörler gösterilebilir (Keskin, Sungur, 2010: 274). Türkiye'de de doğu ve batı bölgeler arasındaki coğrafi ve iklimsel farklılıklar ekonomik kalkınmışlık düzeylerini etkileyen en önemli faktörlerdendir. Batıdan doğuya gidildikçe arazi yapısının yükselmesi ve sert iklim şartlarının etkili olmasının yanı sıra henüz gelişmekte olan bir ekonomiye sahip olması ve dışa açılmaya başladığı 1980'li yıllardan günümüze kadar geçen süre zarfında yapısal reformları tam manası ile hayata geçirememiş olması bölgesel dengesizlikleri arttıran etkenler olarak gösterilebilir. Diğer yandan Türkiye ekonomisi henüz sanayileşme evresini tamamlayamamış olduğundan istihdamda tarım sektörünün görece payının yüksek olması, insan kaynaklarının bölgeler arasında eşitsiz bir şekilde dağılması, kamu ve özel sektörün borç yükü, bölgeler arasındaki emek verimliliğinin farklılıklar sergilemesi, doğudan batı bölgelere doğru gerçekleşen içgöç ve buna bağlı olarak çarpık kentleşme bölgesel gelişmişlik farklarının oluşmasına zemin hazırlayan diğer unsurlara örnektir (Bilen, 2006: 263).

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar Türkiye'de bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik çeşitli politikalar uygulanmaya çalışılmıştır. Özellikle 1930 yılı sonrasında uygulamaya konulan 1. ve 2. Beş yıllık sanayi planları dönemin ilk bölgesel kalkınma çabaları olarak nitelendirilmektedir. Söz konusu yıllarda kurulması hedeflenen ve altı alt sektörü kapsayan yaklaşık 20 adet sanayi işletmesinin bir tanesi hariç (Paşabahçe Şişe ve Cam Fabrikası İş Bankası öncülüğünde İstanbul'da kurulmuştur) diğerlerinin Anadolu'nun değişik bölgelerinde kurulması hedeflenmiş ve bu politika ile bölgeler arasındaki dengenin sağlanması hususuna büyük önem verilmiştir (Özyurt, 1967: 128-135). Devam eden yıllarda İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması ve Türkiye'nin de savaş önlemi alması sonucunda ulusal kalkınmaya yönelik politikalar uygulamadan kaldırılmış yerine güvenlik politikaları ikame edilmeye başlanmıştır.

Türkiye'de toplumsal ve ekonomik kalkınma 1960 yılından günümüze kadar beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde yürütülmektedir. Planlı kalkınma politikalarının uygulanmaya başladığı 1960 yılı sonrası dönemde Cumhuriyet sonrası imar planlaması dar kalıplarından çıkılarak toplumsal ve ekonomik yapının bütüncül şekilde değerlendirildiği kalkınma planı yaklaşımı benimsenmiştir. Planlı kalkınma dönemini kapsayan 50 yıllık süre zarfında bölgesel gelişmeye ve bölgeler arasındaki farklılıkların giderilmesine büyük önem verilmiştir. Bu bağlamda kalkınma planlarının temel yapısını bölgeler arasındaki farklılıkların minimize edilmesi oluşturmaktadır (DPT, 2003: 49).

Birinci beş yıllık kalkınma planı kalkınmanın bölgeler arası gelişmişlik farklarını giderici bir yapıda olmasını, hızlı nüfus artışı ve şehirleşme sorunlarının çözümlenmesini ve kamu hizmetlerinin bölgeler arasında adil bir şekilde dağıtılmasını hedeflemiş, ekonomik ve sosyal bakımdan geri kalmış bölgelere kamu hizmetlerinin dağıtılmasında öncelik tanımıştır. Söz konusu plan dâhilinde bölgesel gelişmenin belirlenmesine yönelik politikalar aşağıdaki şekilde özetlenebilir (DPT, 1963: 470-485).



Bahar-2016

Spring-2016

Cilt: 5 Sayı: 9 (49-61)

Volume: 5 Issue: 9 (49-61)

- Kaynaklar ve iktisadi faaliyetler ile nüfus dağılımı arasında orantının sağlanması, yatırım kararının alınmasında gelirin dengeli şekilde dağılması gerekliliğinin göz önünde bulundurulması
- Yatırımların ve hizmetlerin dağılımında bölgelerin coğrafi yapılarının dikkate alınması ve belirlenen bölgesel hedeflerin gerçekleştirilmesine dair politikaların hayata geçirilmesi
- Ekonomik ve sosyal açıdan maksimum seviyede verimliliğin elde edilmesinin mümkün olacağı bölgelere kaynakların ve üretim faktörlerinin öncelikli olarak kanalize edilmesidir.

Birinci beş yıllık kalkınma planında ulusal kaynakların en etkin şekilde kullanımına büyük önem verilmiş, kalkınma planı kapsamında ekonomik gelişimin sağlanması amacıyla bölgesel potansiyellerin gün yüzüne çıkarılması hedeflenmiştir. Söz konusu dönemde planlı kalkınma politikasının uygulamaya konulduğu bölgeler, ekonomik anlamda göreceli olarak çok geri kalmış olmamakla birlikte en azından gelişme potansiyeli taşıyan bölgelerdir. Diğer yandan bu bölgelere yatırım yapmak isteyen özel teşebbüs sahiplerine devlet eliyle gelir vergisi ve yatırım teşviki sağlansa da yatırım konusunda devlet söz konusu bölgelerde daha aktif rol oynamıştır (Göymen, 2005: 36).

İkinci beş yıllık kalkınma planının temel amacı planın kapsadığı dönem zarfında kişi başına düşen gelir seviyesinin sürekli ve hızlı bir şekilde artırılmasının yanı sıra çeşitli gelir grupları ve bölgeler arasında dengeli gelişmeyi sağlamaktır. Bu maksatla yatırımların ülke geneline dağılımı açısından projelerin hazırlanmasında ekonomik faaliyetleri geri kalmış bölgelere yönlendirmek için çeşitli kuruluş yerleri üzerinde durulmuştur. Söz konusu bölgelerin doğal kaynaklarını ve insan gücüne dayalı potansiyellerini değerlendirecek projeler öncelikle ele alınmıştır. Kamu tarafından sağlanan alt yapı ve sosyal içerikli hizmetlerin bölgeye yönlendirilmesi ile birlikte özel sektör yatırımlarını bu bölgeye yönlentecek teşvik edici uygulamalar yürürlüğe konmuştur. Ayrıca toplumun fiziki refahının, bir başka deyişle bireysel tüketim harcamalarının artırılmasından ziyade sosyal adalet ve fırsat eşitliğinin gerçekleştirilmesi ikinci kalkınma planının temel amaçları arasında yer almaktadır. Bu şartlar altında ekonominin hızlı gelişimi teşvik edilecek bunun sonucunda da gelecek kuşakların refah seviyesi arttırılabilecektir. Diğer yandan hızlı nüfus artışı dolayısı ile ortaya çıkan şehirleşme sorunu üzerinde durulmuş ve bölgeler arasında şehirleşme faaliyetlerinin dengeli bir şekilde gelişmesi desteklenmeye çalışılmıştır (DPT, 1968: 263-271).

İlk kalkınma planında olduğu gibi ikinci beş yıllık planda da esasen temel politika karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olan sektörlerin desteklenmesidir. Konu bölgesel anlamda ele alındığında her bölgenin kapsadığı coğrafi alanda üstünlüğü olan sektörün desteklenmesi öngörülmüş geri kalan az gelişmiş bölgelerin ise diğer yatırım teşvikleri uygulamaları ile kalkındırılmasına çalışılmıştır. İlk planda öncelikli olarak geliştirilmesi hedeflenen bölgeler Marmara bölgesinin doğusu, Çukurova havzası, Antalya ve Zonguldak illeri şeklinde belirlenmiş, görece olarak zaten gelişmiş sayılabilecek bu bölgelerin desteklenmesi ile bölgesel kalkınmadan ziyade ulusal kalkınmanın ön planda tutulduğu sonucuna varılmaktadır (Filiztekin, 2008: 94).

Üçüncü beş yıllık kalkınma planında ise özellikle geri kalmış veya daha az gelişmiş bölgelerin belirlenmesi amacını taşıyan “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” kavramı ön plana çıkmıştır. 1960 sonrası dönemde bölgeler arasındaki gelişme farklarının iyice belirginleşmesi sonucunda farklılıkların giderilmesine yönelik politikaların uygulanması gerekliliği hükümetlerin gündemine alınmıştır. Sonuç olarak hem Doğu Anadolu hem de Güneydoğu Anadolu bölgesindeki iller ile ülkenin diğer bölgelerindeki geri kalmış yöreler “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” (KÖY) olarak adlandırılmıştır (Yavan,2008:131). Belirlenmiş bazı kriterler çerçevesinde benzer özellikleri kapsayan iller bu kapsama alınmıştır. Geri kalmış veya az gelişmiş yöreler olarak adlandırılan bu illerin ortak özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanmaktadır (Gökçen,1990:370).

- Genellikle söz konusu yörelerde yerleşme eğilimi toplu bir seyir izlemediğinden eğitim, sağlık ve kültürel faaliyetler gibi toplumsal faydayı artırıcı yatırımlar etkili ve verimli olamamakta ve kalkınmanın en önemli etkeni olan beşeri sermaye yeterince aktif olarak kullanılamamaktadır.
- Ekonomik faaliyetlerin gelişmediği bu bölgelerde eksik istihdam ve işsizlik sorunu gözlenmekte ve bunun sonucunda diğer bölgelere doğru nüfus göçü yaşanmasına neden olmaktadır. Aşırı göç, çarpık kentleşmeyi beraberinde getirmekte ve kamu yatırımlarının bu şehirlerde yoğunlaşmasını kaçınılmaz bir hale sokmaktadır.
- Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesi gibi kalkınmada öncelik tanınacak yörelerin diğer belirgin özellikleri ise coğrafi konumları yanı sıra iklim şartlarının sert olması, toprak ve doğal kaynakların elverişsizliği ve sosyo-kültürel yapıları olarak sayılabilir.



Bahar-2016

Spring-2016

Cilt: 5 Sayı: 9 (49-61)

Volume: 5 Issue: 9 (49-61)

Üçüncü beş yıllık kalkınma planında kalkınmada öncelik verilecek bölgelerden ziyade “yöre” kavramı kullanılmakta ve bu şekilde bölgesel kalkınmadan ziyade il bazında kalkınma faaliyetlerinin desteklenmesi amaçlanmıştır. Bunun nedeni ise kısa bir süre zarfında bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesinde sarf edilen çabanın kaynakların en etkin şekilde kullanılmasını önleyeceği ve sermaye birikimini olumsuz yönde etkileyeceği düşüncesidir. Bu düşünce kapsamında ekonomik anlamda geri kalmış bölgelerin kamu yatırımları ile desteklenmesi yerine özel teşebbüse teşvik verilmesi suretiyle geliştirilmesi düşüncesi ön plana çıkmıştır (Göymen, 2005: 33).

Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) ilk defa 1968 yılında belirlenmiş ve çoğunluğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde bulunan 22 ili bünyesinde barındırmıştır. Zamanla politik kaygılarla il sayısında bir artış sergilenmiş, nitekim 1979 yılına gelindiğinde ise diğer bölgelerden de bazı illerin eklenmesiyle Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) sayısı 41’e yükselmiştir. 1981 yılına kadar kalkınmada öncelik tanınan şehirler birbirinden farklı gelişmişlik seviyelerine sahip olsalar da bu şehirlere sunulan devlet teşvikleri bakımından ayırım gözetilmemiştir. 1981 yılından sonraki dönemlerde ise Bakanlar Kurulu tarafından alınan karar çerçevesinde KÖY’lerin kendi içerisinde öncelikli olarak ikiye ayrılması ve daha az gelişmiş illerin teşviklerden daha fazla yararlandırılması uygun görülmüştür. Ayrıca yine kalkınmada öncelik tanınması kararı alınan il seviyesi 41 iken 1981 yılından sonra bu sayı 25’e düşürülmüştür (DPT, 2005: 50).

Dördüncü Kalkınma Planı’nda sektörler ve bölgeler arasında bağların güçlenmesi, mal ve hizmet alımlarının yoğunlaşmasının ekonominin bütünleşmesine katkı sağlayacağı belirtilmiştir. Yine söz konusu planda teşvik tedbirlerinin, sanayinin bölgeler arasındaki eşitliğin sağlanmasına katkı yapacak şekilde kullanılmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Diğer yandan ekonomik açıdan geri kalmış bölgelerde yerel sermayenin kaynak ve imkanları en iyi şekilde değerlendirerek kalkınmada önemli bir rol oynaması hedeflenmiştir.

Dördüncü Kalkınma Planı’nda Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde tarımsal faaliyetlerde toplumsal faydanın maksimize edilmesi ve toplumun modern bir yapıya kavuşturulması için kamu arazilerinin kullanımına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılması istenmiştir. Son olarak Kuzeydoğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin hem birbirleri ile hem de ülkenin diğer bölgeleri ile entegrasyonunun sağlanması için hızlı ve güvenli bir ulaşım ağının kurulmasının gereği belirtilmiştir (DPT, 1979: 409).

Beşinci beş yıllık kalkınma planında önceki planlarda olduğu gibi kalkınmada öncelikli yöre uygulamasının devam ettirilmesi planlanmıştır (Yardımcıoğlu, Kocamaz ve Sezal, 2012: 386). Bu yörelere yönelik hazırlanan yatırım planları ile altyapı yatırımlarının eşgüdümü olarak yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Bu bağlamda söz konusu yörelere bütçelerinde yeterli ödeneğin ayrılması ve gerekli görülmesi halinde bütçe dışı kaynaklardan da yararlanması planlanmıştır. Kalkınmada öncelikli yörelerde büyük sanayi yatırımlarının desteklenmesine ilave olarak küçük ölçekli ve emek yoğun sanayilerin de teşvikler aracılığı ile desteklenmesinin gereği belirtilmiştir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesi ülkenin Ortadoğu’ya açılan kapısı olduğundan özellikle Ortadoğu pazarına yönelik ihracat temelli mal üretecek sektörlerin de teşvik edilmesine planda yer verilmiştir (DPT, 1985, 163).

Altıncı beş yıllık kalkınma planında dikkat çeken husus bölgesel planlamada sadece Kalkınmada Öncelikli Yörelere gelişimine yer verilmiş olmasıdır. Adı geçen planda bölgesel gelişmeye paralel olarak yatırımların, şehirleşme metropolleşme ve sanayileşmeye yönelik problemlerin giderilmesi amacıyla nüfus çeken cazibe merkezleri oluşturulmasından ziyade mevcut nüfusun gereksinimlerini karşılayacak nitelikte olması planlanmıştır. Bir başka ifade ile altıncı kalkınma planında bölge planlaması yerine bölgesel gelişmeye daha fazla önem verildiği ileri sürülebilir (Eşiyok, 2002: 19).

Altıncı beş yıllık kalkınma planı kapsamında Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) sürdürülebilir gelişmenin sağlanması açısından birçok sektörü içinde barındıran bütünsel bir kalkınma atağıdır. GAP’ın ana hedefleri arasında hayat standartlarının yükseltilmesi, yoksulluğun giderilmesi, bölgede istihdam seviyesinin yükseltilmesi ve bu sayede toplumsal refahın artırılması sayılabilir. GAP Türkiye’nin Güneydoğu ve Doğu bölgelerini içine almakta ve toplam 9 ili (Gaziantep, Batman, Diyarbakır, Adıyaman, Kilis, Mardin, Şırnak, Şanlıurfa, Siirt) kapsamaktadır (Göymen, 2005: 35).

GAP master planı çerçevesinde aşağıdaki öngörüler yer almaktadır (Sarıca, 2001: 159-160).

- Projeye ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının katkısı, gelişme ihtimalinin olduğu alanlarda doğal yapı dikkate alınarak yerleşim planlarının hazırlanması
- Bölgedeki tarih, tabiat, turizm ve kültür varlıklarının korunmasına yönelik önlemlerin alınması



- Yerleşim yerlerinde gelişmişlik esasına dayalı kademeli olarak gelişme planlarının hazırlanması ve hukuki alt yapının bu planlarla uygun şekilde düzenlenmesi
- Bölge şehirlerinin ekonomik ve toplumsal olarak ilgi ve cazibe merkezi haline getirilmesi
- Bölgede üniversitelerinin bölgenin kalkınmasına katkı sağlayacak şekilde desteklenmesi

GAP, tarımsal ve sınıı kalkınma hedeflerine ilave olarak ülkenin genel kalkınma hamlesine de pozitif bir katkı sağlamaktadır. Bu açıdan söz konusu hedefler sadece bölgenin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden gelişimini amaçlamamakta ulusal kalkınmaya da hizmet etmektedir. Temelde GAP, ekonominin kırsal ve tarımsal yapısının değişimine odaklanmış, projenin tamamlanması ile birlikte büyük ölçekli sulama altyapısının da yardımıyla tarım işletmelerine ve tarımsal üretim biçimine pozitif katkı sağlayacak ve ayrıca bölgede tarım ile geçimini sağlayan nüfusun hayat standartlarını arttıracaktır (Yıldız, 2008: 289).

Türkiye ekonomisi 1990'lı yılların başından itibaren iç borç stokunda meydana gelen hızlı artış ve finansal sistemdeki sağlıksız yapı dolayısıyla sorunlar yaşamaya başlamıştır. Yüksek kamu açıklarından kaynaklanan iç dengesizlikler bir süre sonra dış dengede de hızlı bir şekilde bozulmaya neden olmuş, özellikle körfez krizi dolayısı ile ihracatın azalması ve ithalatın artması ödemeler bilançosu açıklarının oluşmasına ve sonuç olarak 1994 yılı başında sermaye ve döviz piyasalarında bir krizin yaşanmasına ortam hazırlamıştır. Ekonominin istikrarının sağlanması, kamu açıklarının azaltılması ve ödemeler bilançosu açıklarının giderilmesi amacıyla 5 Nisan 1994 yılında istikrar paketi açıklanmıştır.

Yedinci beş yıllık kalkınma planı ülke ekonomisinde yaşanan bu olumsuzluklar üzerine inşa edilmiş ve planda, bölgesel gelişmeye yönelik uygulanacak politikalar ve alınması gereken tedbirler geniş şekilde yer bulmuştur. Diğer yandan bu planda bölgesel gelişme projeleri belirlenmiş ve bu projeler hayata geçirilmeye başlanmıştır (Dinler, 2010: 58). Bu bakımdan yedinci beş yıllık kalkınma planı çerçevesinde aşağıdaki kararların alınmıştır (DPT,1995:177).

- Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde istihdam sorunlarının çözümü için konut ve hayvancılık sektörlerinde sonuç odaklı projelerin hayata geçirilmesi, bölgeler arasında yoğun göç hareketlerinin önlenmesi amacıyla söz konusu bölgelerde tarımsal gelişmenin desteklenmesi, sulu tarım projeleri ile katma değeri yüksek ürünlerin yetiştirilmesinin sağlanması ve bu ürünlerin bölgede kurulması planlanan küçük ve orta ölçekli işletmelerde işlenmesi
- Kırsal kesimde müteşebbis ruhunun geliştirilmesi ve kooperatifçiliğin yaygınlaştırılması için danışmanlık hizmetlerinin sunulmasına önem verilmesi
- Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesi için hazırlanan eylem planı kapsamındaki yatırımların sürdürülmesi ve yörede hızlı şekilde çözülmesi gereken sorunlar için acil destek programlarının uygulanması
- Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) ile dış pazarlar arasındaki ticaretin geliştirilmesi için gerekli alt yapı çalışmalarının hızlandırılması, sınır ticaretinin desteklenmesi ve serbest bölgelerin oluşturulması
- KOSGEB tarafından Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri öncelikli olmak üzere girişimciliği destekleme programlarının uygulanması

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma planı uzun vadeli strateji çerçevesinde ele alınmış ve küreselleşmenin hız kazanması ile birlikte dünyada yaşanmakta olan kapsamlı değişimi göz önünde bulundurarak ekonomik ve sosyal dönüşümlerin yönlendirilmesinde önemli bir işlev üstlenmeyi amaçlamaktadır. Plan enflasyonun Avrupa Birliği ülkeleri ile uyumlu bir seviyeye indirilmesini, bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesini, ekonomik açıdan istikrarlı büyümenin sağlanması ve söz konusu büyümenin sürdürülebilirliğinin tesis edilmesini ve ülkenin bölgesel rekabet gücünün artırılmasını hedeflemektedir.

2000 yılı sonunda GAP projesinden esinlenerek Doğu Anadolu Bölgesinin geliştirilmesine yönelik yeni bir kalkınma projesi oluşturulmuştur. Doğu Anadolu Projesi (DAP) olarak adlandırılan bu proje Doğu Anadolu bölgesinde yer alan 5 üniversitenin (Fırat, Atatürk, İnönü, Yüzüncü Yıl ve Kafkas) kendi aralarında oluşturdukları ortak girişim aracılığı ile yürütülmüştür. Ağrı, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkâri, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van, Ardahan, Bayburt ve Iğdır illerini kapsayan proje sadece doğu bölgesindeki illeri kapsamamakta aynı zamanda Doğu Karadeniz bölgesine ait Gümüşhane ve Bayburt illerini de içinde barındırmaktadır (Bingöl ve Varol, 2002: 316).

DAP'ın temel hedefi bölgenin sosyal ve ekonomik gelişimine katkı sağlamak ve kamu desteği yanında özel teşebbüsün de potansiyelinden faydalanarak Erzurum, Van, Malatya ve Elazığ illerini cazibe merkezi haline



Bahar-2016

Spring-2016

Cilt: 5 Sayı: 9 (49-61)

Volume: 5 Issue: 9 (49-61)

getirmektedir. Projenin diğer hedefleri arasında ise yatırımcılara rehberlik yapacak fizibilite çalışmalarının hayata geçirilmesi, bölgede girişimci ruhunun oluşmasına katkı sağlamak, kırsal ve kentsel yaşam standartlarını arttırmak amacıyla yapılması gereken kamu yatırımlarının belirlenmesi olarak sayılabilir (Yağanoğlu, 2010: 2-7).

Diğer yandan bölgesel kalkınmaya yönelik uygulanması planlanan bir başka proje ise Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi (DOKAP)'dır. Tarihte ipek yolu üzerinde bulunması dolayısı ile gelişme göstermiş bölge ipek yolunun önemini yitirmesi sonucunda Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinden biri konumunu almıştır. Doğu Karadeniz Bölgesi'nin kalkınmasının hem Türkiye ekonomisinin büyümesine önemli bir katkı sağlayacağı hem de Türkiye'nin bölgeye komşu ülkeler ile uluslararası entegrasyonunun artırılmasına ivme kazandırması beklenmiştir. Bu nedenle Devlet Planlama Teşkilatı ve Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı bölgesel kalkınma projesinin hazırlanmasında işbirliğinde bulunmuştur. Ayrıca bölgenin net dışa göç veren bölge konumunda olması, tek ürünlü tarımsal faaliyetlerin hakim durumu, görel olarak hizmetler sektörünün payının büyük olması ve bölge içi eşitsizlikler Doğu Karadeniz Bölgesi'nin karakteristik özelliklerini oluşturmaktadır.

DOKAP kalkınma projesinin temel amaçları ekonomik, sosyal ve çevresel açıdan aşağıdaki şekilde sıralanabilir (TKB, 2000: 7).

- Tek sektörlü üretim yapısından çıkarak istihdam imkanlarını çeşitlendirmek, gelir seviyesini arttırarak bölge içinde sermaye birikiminin sağlanmasına katkıda bulunmak.
- Bölgeler arası eşitsizlikleri ve dış göçü mümkün olduğu kadar azaltmak, toplumsal bağlılığa ve bölgesel bütünleşmeye yardımcı olmak
- Sosyo-ekonomik faaliyet alanlarını geliştirmenin ve çeşitlendirmenin hareket noktası olarak çevresel kapasiteyi iyileştirmek

DOKAP bölgesel kalkınma için belirlenen temel stratejiler ise ana hat altyapısının güçlendirilmesi, su kaynaklarının geliştirilmesi ve yönetimi, mevcut araziye daha rasyonel şekilde kullanmak için toprak kullanım hakkının iyileştirilmesi ve mahalli idarelerin güçlendirilmesi olarak ifade edilebilir.

Sekizinci Kalkınma Planı'nda bugüne kadar uygulanan kalkınma planları çerçevesinde bölgesel gelişme konusunda önemli mesafelerin alındığı belirtilmiş fakat bölgeler arası gelişmişlik farklarının hala bir sorun olduğu ileri sürülmüştür. Yine kalkınmada öncelikli illerin gelişiminde önemli bir paya sahip olan alt yapı yatırımlarının nakit akışı ve ödenek yetersizliğinden zamanında tamamlanamaması, söz konusu bölgelerin gelişimini olumsuz yönde etkilemekte ve özel sektör tarafından yapılan yatırımların oluşturduğu pozitif dışsallıktan faydalanılmasını önlemektedir. Bu bağlamda Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel gelişmeye yönelik uygulanması kararlaştırılan politikalar (DPT, 2000: 60-64).

- Göçlerin metropollerden gelişme potansiyeli yüksek, ticari ve toplumsal bağları güçlü, gelir ve istihdam bakımından çarpan etkisi yaratabilecek fonksiyonel bölge merkezlerine yönlendirilebilmesi
- Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri olmak üzere eğitimsiz kadın nüfusun bilgi, beceri ve deneyimlerini geliştirebilecekleri kursların kurulması
- Bölgelerin gelişmesi muhtemel sektörlerine yönelik uzmanlaşma çalışmalarının yapılması
- Doğu Anadolu Projesi (DAP)'ın ana hat altyapısının iyileştirilmesi, çok amaçlı su kaynaklarının geliştirilmesi ve yönetilmesi, toprak kullanım hakkının iyileştirilmesi ve mahalli idarelerin güçlendirilmesi şeklinde ifade edilmektedir.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, değişimin hızlı ve çok boyutlu bir şekilde yaşandığı, global belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamıştır. Dokuzuncu Plan, sürdürülebilir kalkınmayı yakalamış, istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil şekilde paylaşan, küresel rekabet gücüne sahip, bilgi toplumu olmanın gereklerini yerine getiren ve AB'ye üyelik sürecinde gerekli adımları atan bir Türkiye hedeflemektedir. Dünyada ve Türkiye'de değişen ekonomik ve toplumsal şartlar nedeniyle kalkınma planları çok daha önemli bir hale gelmiş makro dengelerin gözetildiği, piyasaların etkin bir şekilde işlemesine imkan veren kurumsal ve yapısal regülasyonları öne çıkaran temel amaç ve özelliklere yoğunlaşan bir yaklaşım benimsemiştir. Ayrıca planda uygulama etkinliklerinin ve şeffaflığın sağlanması ve hesap verebilirliğe zemin hazırlanması amacıyla izleme ve değerlendirme mekanizması oluşturulmuştur. Bu bağlamda bölgesel gelişmeye yönelik olarak (DPT, 2006: 98);



- Kalkınma ajansları ile bir bütünlük içerisinde çalışılacak ve tüm bölgenin kalkınma stratejileri ve planları tamamlanacaktır.
- Planda mikro kredi uygulamasından bahsedilmiş ve girişim sermayesi gibi uygulamalar ile yatırım, istihdam ve üretim arttırılacaktır.
- Üniversitelerin sivil toplum kuruluşları ve iş dünyası ile bütünleşmesi sağlanacak eğitim, araştırma, hizmet faaliyetlerinde bulunulması ve üniversite-sanayi işbirliği teşvik edilecektir.
- Gelişme potansiyeli yüksek bölgelerde teknolojik bilgiye erişim kolaylaştırılacak ve söz konusu bölgelerde etkin bölgesel Ar-Ge altyapısı kurulacaktır.

Beş yıllık kalkınma planlarının sonuncusu olan Onuncu kalkınma planında da bölgesel gelişmenin üzerinde durulmuş doğu ve batı bölgeleri arasında halen sosyoekonomik gelişme farklılıklarının devam ettiği belirtilmiştir. Bu bağlamda kişi başı GSYİH bakımından ise geliri en düşük olan il ile gelir seviyesi en yüksek olan il arasında 4,3 kat kadar fark olduğu dile getirilmiştir. Diğer yandan plan döneminde bölgesel gelişme alanında önemli ilerlemeler kaydedilmiş ve 2011 yılında toplam ihracat 2006 yılına göre yüzde 57 artarken gelişme endeksine göre yapılandırılmış sınıflandırmada son sırada yer alan 5 ilin toplam ihracattaki artış oranı ise yüzde 270 seviyelerine ulaşmıştır. Yine söz konusu bölgelerde üniversitede okuyan öğrenci sayısı artışı ülke ortalaması olan yüzde 79,4 ün üzerinde seyretmiş ve yüzde 81,4 seviyesinde gerçekleştirmiştir. Yukarıda sayılanlara ilaveten karayolu ve havayolu ulaşımında meydana gelen gelişmelerin yanı sıra hızlı tren hatlarının faaliyete geçmesi metropollerden kırsal kentlere hızlı ve konforlu ulaşımı beraberinde getirmiştir.

Ayrıca bölgelerin rekabetçi sektörlerde gelişmelerini sağlamak amacıyla özellikle 2012 yılında uygulanmaya başlanan yeni yatırım teşvik sistemi ile hem bölgesel hem de sektörel öncelikler daha ayrıntılı şekilde tanımlanmaya çalışılmış teşvik kapsamının ve teşvik araçlarının özellikle kalkınmada geri kalmış bölgelere doğru kaydırılması sonucunda söz konusu bölgelerde teşvik belgesi alan yatırımların sayısında artış sağlanmıştır (TBMM, 2013: 141).

4. YENİ YATIRIM TEŞVİK SİSTEMİNİN UYGULANMASINA YÖNELİK POLİTİKALAR

Teşvik kavramı, destek olmak, cesaretlendirmek ve motive etmek gibi anlamları bünyesinde barındırmaktadır. Ekonomi yazınında teşvik ise, çeşitli iktisadi faaliyetlerin diğerlerine nazaran daha hızlı ve daha fazla gelişmesine imkân sağlamak amacıyla kamu aracılığı ile çeşitli yöntemlerle sağlanan maddi veya maddi olmayan destek, yardım ve özendirilmeler olarak tanımlanabilir (İncekara, 1995: 9). Diğer bir tanıma göre teşvik, ülkelerin ulaşmak istedikleri belirli ekonomik ve sosyal hedefler doğrultusunda özellikle gelişmesi istenilen iktisadi faaliyetlere yönelik, kamu tarafından uygulanan maddi veya hukuki destek ve yardımlardır (Durman ve Önder, 2006: 41).

Bu bağlamda sermayeyi tabana yaymak, bölgesel farklılıkları gidermek, katma değeri yüksek ve ileri teknolojilerin kullanılmasını sağlamak, yeni iş sahaları oluşturarak istihdamı arttırmak ve uluslararası rekabet gücünü arttırmak amacıyla yatırımların özendirilmesine yönelik yatırım teşvikleri, ilk olarak 1913 tarihinde uygulanmaya başlamıştır. 1960 yılı sonrasında ise planlı dönemin uygulamaya konulmasıyla yatırımların teşviki, özel sektör için yol gösterici bir niteliğe sahip olan kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde çıkarılan kararname ve tebliğler ile yürütülmüştür. Ekonomik ve sosyal açıdan geri kalmış yörelerin kalkınmasının temini için bu yörelere ilişkin özel teşvik politikalarının uygulanması, yatırımlarda devlet desteklerini düzenleyen teşvik politikalarının en önemli amaçlarından birisi olmuştur (DPT, 2003: 50).

1960 yılından günümüze kadar geçen sürede Türkiye’de uygulanan kalkınma politikalarının dengeli bir seyir izlediği görülmektedir. Söz konusu bölgesel kalkınma politikalarının başlıca araçları; Beş Yıllık Kalkınma Planları, Kırsal Kalkınma Projeleri, Entegre Bölgesel Kalkınma Planları, Yatırım Teşvikleri, Kalkınmada Öncelikli Yörelere, Küçük Sanayi Siteleri ve Organize Sanayi Bölgeleri olarak sıralanabilir. Kalkınma planlarının amaç ve stratejileri çerçevesinde bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla hazırlanan bölge planlarına ek olarak, seçilmiş bazı iller için hazırlanan il gelişim planları da yer almaktadır. Bahsedilen araçlar içerisinde en yaygın kullanılan araç, sektörlerle ve yörelere göre farklılaştırılmış teşvik sistemi uygulamasıdır (Keskin ve Sungur, 2010: 282).



Yeni teşvik sistemi olarak adlandırılan Yatırımlarda Devlet Yardımları hakkında karar 28328 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak 19 Haziran 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yeni teşvik sisteminin amacı belirlenen ve hali hazırda uygulanan kalkınma planları ve kalkınma hedefleri doğrultusunda tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirilmesine, üretim miktarının artırılmasına bağlı olarak istihdam seviyesinin yükseltilmesine, hem bölgesel hem de uluslararası rekabet gücünün artırılmasına, büyük ölçekli ve stratejik özelliği bulunan yatırımların özendirilmesine, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine verilen desteğin artırılmasına, doğrudan yabancı yatırımları ülkeye çekecek altyapının oluşturulmasına yönelik usul ve esasların belirlenmesidir.

Yeni yatırım teşvik programı; genel teşvik uygulamaları, bölgesel teşvik uygulamaları, büyük ölçekli yatırımlar ve stratejik yatırımlar olmak üzere dört ana gruptan oluşmaktadır. Grupların belirlenmesinde yatırımların konusu, büyüklükleri ve bölgeleri göz önüne alınmaktadır. Yeni teşvik sisteminde ülke 6 bölgeye ayrılmakta ve verilecek destekler bölgelere göre farklılık göstermektedir. Aşağıdaki tabloda söz konusu ayırım detaylı şekilde gösterilmektedir (Resmi Gazete, 2012, 2-3).

Tablo 1. Teşvik Uygulanacak İllerin Bölgelere Göre Sınıflandırılması

1. Bölge	2.Bölge	3.Bölge	4. Bölge	5. Bölge	6.Bölge
Ankara	Adana	Balıkesir	Afyon	Çankırı	Bozcaada
Antalya	Aydın	Bilecek	Amasya	Bayburt	Gökçeada
Bursa	Bolu	Burdur	Artvin	Aksaray	Van
Eskişehir	Çanakkale	G. Antep	Bartın	Adıyaman	Şırnak
İstanbul	Denizli	Karabük	Çorum	K.Maraş	Şanlıurfa
İzmir	Edirne	Karaman	Düzce	Gümüşhane	Siirt
İzmit	Isparta	Manisa	Elazığ	Erzurum	Muş
Bursa	Kayseri	Mersin	Erzincan	Giresun	Hakkari
	Kırklareli	Samsun	Kırıkkale	Ordu	Mardin
	Konya	Trabzon	Kastamonu	Niğde	Kars
	Sakarya	Uşak	Hatay	Kilis	Iğdır
	Tekirdağ	Zonguldak	Nevşehir	Yozgat	Diyarbakır
	Yalova		Malatya	Tunceli	Bitlis
			Kütahya	Tokat	Bingöl
			Kırşehir	Sinop	Batman
			Rize	Osmaniye	Ardağan
			Sivas		Ağrı

Kaynak: Besni Organize Sanayi Bölgesi http://www.besniosb.org.tr/docs/Tesvik_ozet_yeni2.pdf

Bölgesel teşvik uygulamaları kapsamında desteklenecek sektörler il bazındaki şehirlerin potansiyel gelişme seyirleri ve ekonomik anlamda ölçek büyüklükleri dikkate alınmıştır. Bu bağlamda şehirlerin gelişmişlik seviyelerine göre yapılacak teşviklerin yoğunlukları derecelendirilmiş ve hangi şehirlerin hangi ve söz konusu şehirlerde yapılacak yatırımların hangilerinin bölgesel desteklerden yararlanabileceği belirlenmiştir. Büyük ölçekli yatırımlara verilecek desteklerde ise uygulama kapsamına alınan 12 sektörde yapılacak yatırım 50 Milyon TL’den eksik olmamak kaydı ile sektöre göre farklı büyüklükte belirlenmiş yatırım projeleri aynı şekilde bölgelere göre farklılaştırılmış teşvik araçları ile desteklenmesi öngörülmüştür. Stratejik yatırımların teşvikinde ise ithalata bağlı ürünlerin üretiminin artırılması amacıyla bir dizi yaklaşım tasarlanmıştır. İthalat bağımlılığı yüksek olan söz konusu ürünlerin üretilmesinin teşvikinde bölge veya şehir ayırımı gözetilmeksizin yatırım ve teşvik araçlarından mümkün olan en yüksek oranda faydalanılması sağlanacaktır. Son olarak bölgesel, büyük ölçekli veya stratejik yatırım teşviklerinin herhangi birinin destek kapsamından yararlanamayan yatırımlar ise bölge ayırımına tabii olmaksızın genel teşvik uygulamaları kapsamında değerlendirilecek ve desteklenecektir (www.tesvik.gov.tr,2014).

**Tablo 2. Yeni Yatırım Teşviki Kapsamındaki Teşvik Araçları**

Destek Uygulamaları	Genel Teşvik Uygulamaları	Bölgesel Teşvik Uygulamaları	Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki	Stratejik Yatırımların Teşviki
KDV İstisnası	*	*	*	*
Gümrük Vergisi Muafiyeti	*	*	*	*
Vergi İndirimi		*	*	*
Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği		*	*	*
Gelir Vergisi Stopajı Desteği	*	*	*	*
Sigorta Primi Desteği		*	*	*
Faiz Desteği		*		*
Yatırım Yeri Tahsisi		*	*	*
KDV İadesi				*

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı, <http://www.tesvik.gov.tr>

Tablo 2’de görüldüğü üzere yatırımların desteklenmesi 4 farklı teşvik uygulaması ve 9 farklı teşvik araçından oluşmaktadır. Söz konusu teşvik araçları aracılığı ile yatırımcıya sağlanan desteklerin kapsamı yatırımın kapasitesine ve yatırım içeriğine göre değişiklik sergilemektedir. Diğer yandan aşağıdaki tabloda 2004-2014 yılları arası dönemi kapsayan 10 yıllık süre zarfında hem yabancı sermaye hem de yerli sermaye açısından düzenlenen yatırım teşvik belgeleri, yatırım miktarı ve istihdam açısından teşvik sisteminin ekonomi üzerindeki etkileri değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Tablo 3. 2004-2014 Yılları Arasında Düzenlenen Yatırım Teşvik Belgeleri

	Belge Adedi	Sabit Yatırım Tutarı (Milyon TL)	İstihdama Katkısı
2004	3468	16.083	158.751
2005	3628	16.362	157.841
2006	2686	14.240	105.188
2007	2706	22.441	120.914
2008	2903	23.785	107.341
2009	2262	26.098	83.732
2010	4010	60.870	145.712
2011	4288	53.122	123.793
2012	4271	57.198	146.808
2013	4944	94.725	190.942
2014*	2691	39.005	87.939

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü, <http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=EE7EE7B1-D8D3-8566-45201CE77E5F0FDD>

* Veriler 31.08.2014 Tarihine kadar olan süreyi kapsamaktadır.

Tablodan görüldüğü üzere küresel ekonominin genişleme evresine girdiği 2004 sonrası dönemde edinilen teşvik belgesi, sabit yatırım tutarı ve istihdama olan katkı önemli ölçüde artış göstermiştir. Küresel finans krizinin yaşanmaya başladığı ve Türkiye’de etkisini gösterdiği 2008 ve 2009 yıllarında ise hem yatırım teşvik belgesi adedinde hem de yatırım tutarı ve istihdama olan pozitif katkı gözle görülür şekilde azalma göstermiştir. Diğer yandan yeni teşvik sisteminin uygulanmaya başladığı 2012 yılının ikinci yarısından sonraki dönemde ise teşvik politikası etkinliğini göstermiştir. Yatırımlara sağlanan teşvikler 2013 yılında da etkili şekilde karşılık bulmuş 4944 adet yeni yatırım belgesi çıkartılmış ve 190 Bin kişiye ise iş imkânı sağlanmıştır.



Yeni teşvik sistemi istihdama katkısının yanı sıra dış ticarete de katkı sağlamaktadır. Aşağıdaki tabloda yeni teşvik sisteminin dış ticaretin ihracat boyutuna ne gibi katkılar sağlamış olabileceği üzerinde durulmakta ve özellikle bölgesel kalkınmada daha fazla önem verilen ve altıncı bölge olarak ifade edilen Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki şehirlerde yapılan yatırımların üretim ve dış ticaret etkileri değerlendirilmektedir.

Tablo 4. Yeni Teşvik Sisteminin Dış Ticarete Olası Etkileri

Yıl/Bölge	Doğu Anadolu Bölgesi		Güneydoğu Anadolu Bölgesi	
	İhracatçı Firma Sayısı	İhracat Değeri (Bin Dolar)	İhracatçı Firma Sayısı	İhracat Değeri (Bin Dolar)
2006	466	411.000	1395	2.423.000
2007	435	622.000	1444	3.287.000
2008	448	703.000	1581	4390.000
2009	568	839.000	1776	4.446.000
2010	591	890.000	1883	5.178.000
2011	559	901.000	2016	6.945.000
2012	610	927.000	2135	8.061.000
2013	623	1.184.000	2674	8.873.000
2014*	559	887.000	2488	5.945.000

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı, <http://www.ekonomi.gov.tr/index.cfm?sayfa=EE7EE7B1-D8D3-8566-45201CE77E5F0FDD>

*31.08.2014 tarihine kadar derlenen verilerden oluşmaktadır.

Tablo 4'de Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde ihracatçı firma sayısı ve milyon dolar cinsinden yapılan ihracat miktarı gösterilmektedir. Tablodaki değerler dikkate alındığında yeni teşvik sisteminin uygulamaya girdiği 2012 yılından sonra hem ihracatçı firma sayısında hem de ihracat miktarında bir artış olduğu gözlenmektedir. Fakat söz konusu artışa yeni teşvik sisteminin çok büyük bir katkısı olduğu söylemek mümkün değildir. Bir başka ifade ile yeni teşvik sisteminin hem ihracatçı firma sayısında hem de yapılan ihracat miktarına etkisinin ileriki yıllarda daha net bir şekilde ortaya çıkacağı belirtilebilir. Fakat 2014 yılına ait son veriler göz önüne alındığında ağustos ayı sonu itibari ile Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki ihracatçı firma ve ihracat miktarında bir önceki yılın aynı ayına göre sırası ile %7,9 ve %15 seviyesinde bir artış olduğu gözlenmektedir. Aynı şekilde Güneydoğu Anadolu Bölgesinde ise bu değerler sırası ile %13 ve %5 seviyesinde gerçekleşmiştir.

5. SONUÇ

Cumhuriyetin kurulmasından günümüze kadar geçen süre zarfında Türkiye'de bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik çeşitli teşvik politikaları uygulanmış fakat bu politikalar söz konusu bölgelerin iç dinamiklerinden faydalanılarak hazırlanmasından ziyade merkezi bir politika olarak hayata geçirilmiştir. Hayata geçirilen teşvik politikalarının bölgesel ihtiyaçları göz önünde bulundurmaması, bölgesel gelişmişlik farklarının istenilen seviyede giderilememesi sonucunu doğurmuştur.

2012 yılında uygulanmaya konulan yeni teşvik sistemi daha önce uygulanan teşvik politikalarından bazı konularda farklılık göstermektedir. Yeni teşvik sistemi cari açığın giderilmesi ve kümelenme faaliyetlerinin hayata geçirilmesi ile teknoloji yoğun üretimin desteklenmesini hedeflemektedir. Diğer yandan stratejik yatırımlara daha fazla önem verilecek olması ithal malların ülke içerisinde üretilmesi imkânını doğuracak ve cari açığın finansmanına katkı sağlayacaktır. Diğer yandan son teşvik uygulamasında bölge ayırımı yapılmaksızın ileri teknoloji gerektiren ürünlerin üretimini yapacak sektörlerin desteklenmesi de teknoloji yoğun ihracatın artmasına ve ayrıca teknoloji yoğun ithal mal talebinde de azalmaya imkân sağlayacaktır.

Önceki teşvik uygulamalarında çeşitli bölge ayırımına gidilmiş ve her bölgenin gelişmişlik düzeyine göre teşviklerden yararlanma imkânı belirlenmiştir. Fakat bu durum bazı aksaklıkların oluşmasına ortam hazırlamış örneğin bölge içerisinde daha fazla gelişmiş bir ilin söz konusu bölgeye sağlanan desteklerden



Bahar-2016

Spring-2016

Cilt: 5 Sayı: 9 (49-61)

Volume: 5 Issue: 9 (49-61)

daha fazla yararlanmasını ve yatırım çekmesini beraberinde getirmiştir. Son teşvik sisteminde ise bölge ayrımı illerin gelişmişlik düzeyi göz önüne alınarak yapılmıştır. Bu bağlamda en az seviyede gelişmişlik göstergesine sahip şehirlerin teşviklerden daha fazla yararlanmasına ve teşviklerin etkinliğinin artmasına imkân sağlayacaktır.

Bölgeler arasındaki farklılıkların oluşmasında ekonomik nedenlerin yanında coğrafi özelliklerin de dikkate alınması gerekmektedir. Coğrafi özellikler dolayısı ile ortaya çıkan ulaşım ve iletişim gibi altyapı sorunlarının giderilmesi söz konusu bölgelere ulaşımında yaşanan lojistik problemlerinin de minimum seviyeye indirilmesinde önemli bir rol oynayacak ve bölgesel gelişmeye katkı sağlayacak diğer unsurlardır. Ayrıca gelişmişlik seviyesi bakımından geri kalmış bölgelerde eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin en az gelişmiş bölgeler seviyesine çıkarılması da önem arz etmektedir. Bu bağlamda yeni teşvik sisteminde daha önceki destek programlarında uygulanmayan ulaşım ve eğitim gibi konulara ağırlık verilmesi ve bu alanlardaki yatırımların teşvik edilmesinin olumlu sonuçlar doğuracağı ifade edilebilir.

KAYNAKÇA

- BİLEN, G. (2006). “Türkiye’de Yeni Bölgesel Politikanın Oluşumu”, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Tepav, 257-271.
- BİNGÖL, F. ve VAROL, A. (2002). “Bölgesel Kalkınmada Doğu Anadolu Projesi (DAP) Yaklaşımı”, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:12, Sayı:2, s.316, Elazığ.
- BUULTJENS, J., AMBROSOLI K., and DOLLERY, B. (2012). “The Establishment of Regional Development Australia Committees in Australia:Issues and Initiatives for Tthe Future”, Australasian Journal of Regional Studies, Vol.18, No. 2, 182-205.
- ÇATALOĞLU O. (1977). Ekonomik Kalkınma ve Büyüme Doğruluk Matbaacılık, İzmir
- DİNLER, Z. (2010). Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze İzlenen Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kalkınma Ajansları, Ekin Kitapevi, Bursa
- DPT (1963). “Kalkınma Planı: Birinci Beş Yıl (1963-1967)”, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf> erişim: 29.08.2014
- DPT (1968). “İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972”, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara
- DPT, (1979). “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983”, Yayın No, DPT: 1664 Ankara
- DPT, (1985). “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989” Yayın No DPT:1974, Ankara
- DPT, (1995). “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000”, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara
- DPT, (2000). “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu” Ankara
- DPT, (2003). “Ön Ulusal Kalkınma Planı 2004-2006)”, Ankara
- DPT, (2000). “Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005”, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara,
- DPT, (2006). “Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013”, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Ankara
- DURMAN, M. ve ÖNDER, H. (2006). Sanayileşme Sürecinde Teşvikler, Alfa Aktüel, İstanbul
- EŞİYOK, A. (2002). “Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Dengesizlikler: Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin Kalkınmasına Yönelik Bir Model Önerisi” TKB A.Ş. Genel Araştırmalar, Ankara.
- FİLİZTEKİN, A. (2008). “Türkiye’de Bölgesel Farklar ve Politikalar” TÜSİAD, Yayın No: TÜSİAD-T/471.
- GÖKÇEN, A. (-). “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulanan Gelişme Politikaları”, [Erişim Adresi: <http://journals.istanbul.edu.tr/iuifm/article/viewFile/1023007686/1023007188>, s.370, Erişim Tarihi: 30.08.2014].
- GÖNEL, F. D. (2010). Kalkınma Ekonomisi, Efil Yayınevi, 1.Basım, Ankara.



Bahar-2016

Spring-2016

Cilt: 5 Sayı: 9 (49-61)

Volume: 5 Issue: 9 (49-61)

GÖYMEN, K. (2005). “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Yerel Kalkınma için Ortaklıklar Uluslararası Konferansı, İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul.

URL: <http://www.tesvik.gov.tr/index.cfm?sayfa=36C9CABF-954F-845A-F08FFE495004990C>

IŞIK, N. ve EFE KILINÇ, C. (2011). “Bölgesel Kalkınmada Ar-Ge ve İnovasyonun Önemi” Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Ekim 6(2), 9-54.

İNCEKARA, A. (1995). Türkiye’de Teşvik Sistemi, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:1995/10, İstanbul.

KARGI, N. (2009). “Bölgesel Kalkınma Yaklaşımlarındaki Gelişmeler ve AB Perspektifi Altında Türkiye’nin Bölgesel Politika Analizi”, International Journal of Economic and Administrative Studies, Year: 2, Volume:1, Number: 3, 19-40.

KESKİN, H. VE SUNGUR, O. (2010). “Bölgesel Politika Ekseninde Yaşanan Dönüşüm: Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikaların Değişimi”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:21, 271-293.

ÖZYURT, H. (1967). “Atatürk Dönemi Birinci Ve İkinci Beş Yıllık Sanayileşme Planları Ve Türk Ekonomisindeki Yapı Değişikliğine Etkileri, 128-135 (1933-1938)”, [Erişim Adresi: <http://journals.istanbul.edu.tr/iusoskon/article/viewFile/1023006477/1023006001> Erişim Tarihi: 28 Ağustos 2014]

Resmi Gazete, (2012). “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ” (Tebliğ No: 2012/1)

SARICA, İ. (2001). “Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeleri”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (1), 154-204.

SEVİNÇ H. (2011). “Bölgesel Kalkınma Sorunsalı: Türkiye’de Uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikaları” Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, Journal of Entrepreneurship and Development, Volume: 6, No: 2, 35-54.

TKB, (2000) ”Doğu Karadeniz Bölgesi Bölgesel Kalkınma Planı Çalışması: Taslak Nihai Rapor”, Araştırma Müdürlüğü.

YAĞANOĞLU, V. (-). “Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Tarımsal Kalkınmaya Etkileri”, [Erişim Adresi: http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/459257ddab7b85b_ek.pdf, Erişim Tarihi: 01.09.2014].

YARDIMCIOĞLU, M., KOCAMAZ, H., ve SEZAL, N. (2012). “Türkiye’de Günümüze Kadar İzlenen Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kalkınma”, 2. Bölgesel Sorunlar Ve Türkiye Sempozyumu, 381-395.

YAVAN, N. (2008). “Yeni Yatırım Teşvik Sisteminin Bölgesel Kalkınma Politikaları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, 5. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu: Sanayi Politikasının Yönetişimi, TEPAV Bildiri Kitabı, Ocak, Ankara, 125-154.

YILDIZ, Ö. (2008). “GAP İllerinde Sosyal ve Ekonomik Dönüşüm”, Ege Akademik Bakış, Cilt:8, Sayı:1, 287-300.