

## AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA BAĞLAMINDA DEVLET YARDIMLARI

Yrd. Doç. Dr. Abuzer PINAR\*  
Sibel İNCE ARIKAN\*\*

### ABSTRACT

*State-aids aiming at fostering industrialization and supporting regional development are being allowed in the European Union (EU) provided that they are compatible with the regulations. Despite that the aid discriminating between entrepreneurs and affecting the foreign trade is not being allowed in principle, there are substantial aids, based on some certain principals, to some enterprises, particularly the ones in relatively backward regions. Similar regulations such as “Priority Regions for Development” have been designed also in Turkey, as a country expecting a date for the EU membership in the near future. However those regulations have been altered quite often not necessarily for the primary aim, but particularly for the political rent expectations. Thus there have been some deviations in regulations, and failure in practice particularly in term of reducing regional income gaps. Despite that it is not a precondition for the adjustment procedure of Turkey to the EU, the revision of the regional development policy to set certain principals for state-aids will both ease to get the expected benefit and will also be helpful in adjusting to the fiscal rules of the Union in a possible membership period.*

**Anahtar kelimeler:** *Avrupa Birliği, Bölgesel Kalkınma, Devlet Yardımları, Vergi Teşvikleri*

**Keywords:** *European Union, Regional Development, State-aids, Tax Incentives.*

- 
- Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, Öğretim Üyesi
  - GAP İdaresi, Uzman

## 1.GİRİŞ

Gelişmekte olan ekonomilerde liberalizasyon sürecinde atılan adımlarla ortaya çıkan değişiklikler, piyasa ve rekabet kavramlarının içi doldurulmadığı takdirde “en iyi” dünyayı yakalamak için yeterli olmadığını göstermiştir. Gerçek dünyada rekabet bir dizi piyasa başarısızlığı nedeniyle öngörülen iktisadi işlevini yerine getirememekte ve 1990’lı yıllarda dünya ekonomilerinde gözlemlenen değişimler, devletin ekonomideki rolü ve ekonomiye müdahale biçiminin yeniden sorgulanmasına neden olmaktadır. Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde rekabet için gerekli olan kurumsal ve yasal çerçevenin oluşturulması dahi devletin iktisadi yaşama müdahalesini gerektirmektedir. Burada önemli olan nokta devletin ekonomiye müdahalesinin biçimi olmaktadır.<sup>1</sup> Devlet müdahalesini zorlayan nedenlerden birisi gelişmiş veya gelişmekte olan tüm ekonomilerde ortak yaşanan bir sorun olan bölgelerarası kalkınmışlık farklarıdır. Bu farkların siyasal, sosyal, kültürel ve ekonomik nedenleri olmakla birlikte, “piyasa” koşullarında çözülemeyen bir sorun olduğundan, devletin devreye girmesi gereğini değiştirmemektedir.

Bölgelerarası gelir eşitsizlikleri sanıldığı gibi sadece azgelişmiş ülkelerin sorunu da değildir. Sanayileşmiş ülkelerde de belirgin bir şekilde ortaya çıkan bu sorunun çözümüne yönelik ciddi politikalar geliştirilmektedir. Türkiye’nin orta vadede üyesi olmayı hedeflediği Avrupa Birliği (AB) kapsamında Bölgesel kalkınma ve konuya ilişkin politikalar büyük önem arz etmektedir. Birlik bütçesinden ve ulusal bütçelerden önemli kaynaklar ayrılan bölgesel kalkınma önümüzdeki dönemde de, özellikle AB’nin genişlemesi ile beraber, ön sıralardaki yerini korumaya devam edecektir.<sup>2</sup> Birliğin ekonomik ve siyasal birliğini daha da güçlendirmek amacıyla ciddiye alınan bölgesel kalkınma politikalarının önemli bir aracını devlet yardımları oluşturmaktadır. Birlik bütçesinden yapılan yardımlar yanında, belirli ilkeler çerçevesinde ulusal devletlerin de görece az gelişmiş bölgelere bazı avantajlar sağlamasına izin verilmektedir. Bu avantajların bir bölümü doğrudan bütçe içerisinde yapılrken, bir bölümü de vergi teşvikleri biçiminde ortaya çıkmaktadır.<sup>3</sup>

Yakın bir tarihte AB’den üyelik müzakeresi tarihi bekleyen Türkiye de bölgelerarası kalkınmışlık farkları açısından ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. Sanayiinin önemli bir bölümü Marmara ve Ege bölgelerinde yoğunlaşırken, Doğu, Güneydoğu ve Doğu Karadeniz bölgelerinin ülke ortalamasının çok altında kaldığı görülmektedir. Bu farkları azaltmaya yönelik genel teşvik politikaları ve daha spesifik olarak Güneydoğu Anadolu Projesi benzeri politikalar yıllar içerisinde uygulamaya konulmuştur.<sup>4</sup> Ancak AB ile

<sup>1</sup> J.J. Laffont, “Competition, Information and Development”, **Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics**, 1998.

<sup>2</sup> D. Swann, **The Economics of the Common Market**, Penguin Books, 1995, Eighth Edition.

<sup>3</sup> EC, **Ninth Survey on State Aid in the European Union**. 2001, Brussels.

<sup>4</sup> DPT, **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 2000, DPT:2502-ÖİK:523.

karşılaştırıldığında alınan tedbirler dağınık bir görünüm sergilediği gibi, uygulama sonuçları açısından da amacına ulaşamadığı görülmektedir. Muhtemel bir üyelik sürecinde AB bölgesel kalkınma yardımlarından pay alacak olan Türkiye'nin, ulusal sınırlar içerisinde uyguladığı politikalar açısından da bir uyum sürecine girmesi gerekmektedir.

Bu makale, AB'de bölgesel kalkınma politikalarının mantığı ve politikaları çerçevesinde Türkiye'de bölgesel kalkınmışlık farklarını, mevcut politikaları ve yetersizlikleri tartışmayı amaçlamaktadır. İkinci bölümde AB'de Bölgesel kalkınma politikalarının ekonomik rasyoneli çerçevesinde devlet yardımı düzenlemeleri ve uygulama sonuçları tartışılmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye'de bölgelerarası gelişmişlik farkları değerlendirilerek bu düzenlemeler gözden geçirilmektedir. Makale AB-Türkiye karşılaştırmasını da içeren genel bir bakıştan sonra sonuç bölümü ile tamamlanmaktadır.

## 2.AB'DE BÖLGESEL KALKINMANIN EKONOMİK RASYONELİ

Avrupa Birliği bölgesel kalkınma politikaları, finansal dayanışma temelinde birlik bütçesine yapılan katkılardan bir bölümünün az gelişmiş bölge ve sosyal kesimlere aktarılmasına dayanmaktadır.<sup>5</sup> Bu politikaların ana çıkış noktası dayanışma olarak belirtilmekle beraber, ciddiye alınması gereken ekonomik nedenleri vardır. Bu nedenleri dört ana başlık altında özetlemek mümkündür.<sup>6</sup>

Bölgesel kalkınmaya yönelik bir politikaya sahip olmanın rasyonellerinden birisi, bölgelerarası gelişmişlik açısından önemli farklar bulunması ve bu farklılıkların zaman içerisinde devam etmesi, hatta büyümesidir. Özellikle Avrupa Birliği bünyesinde düşünüldüğünde, ekonomik birliğin güçlendirilmesi, dengeli bir kalkınma için farklılıkların azaltılması ve daha az gözetilen geri kalmış bölgelerin kalkındırılması amaçlanmıştır. Birlik açısından dayanışmanın sağlanması için bu kaçınılmaz görünmektedir. Aksi takdirde görece geri kalmış bölgelerin birliğin ekonomik ve siyasal birlik hedeflerine yönelik politikalarına desteklerinin sağlanması zorlaşacaktır. Ayrıca birliğe katılımı beraber ulusal devletlerin birliğin tarif ve kota gibi kurallarına uyması gerekecek ve sanayi yapılarına göre bundan olumsuz etkilenmeleri söz konusu olacaktır. Örneğin daha az etkin çalışan sektörlerin birlik içindeki diğer ülkeler ile rekabet edememesi büyük bir olasılıktır ve bu da bazı bölgelerin dezavantajlı duruma düşmesi demektir. Bu amaçla bölgesel politikanın geçiş dönemine has olacağı düşünülebilir. Ancak sürekli genişleme ve özellikle bazı doğu Avrupa ülkelerinin de katılımı bölgesel politikanın sürekli hale gelmesini zorlamıştır.

İkinci bir neden, sanayileşmenin merkeze doğru toplanma eğilimidir. Taşıma maliyetlerini azaltan ölçek ekonomilerinden yararlanma amacı, finansal

<sup>5</sup> AB'de bölgesel politikalarla ilgili daha geniş bilgi için bkz. <[http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/intro/regions2\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_en.htm)>

<sup>6</sup> D. Swann, *a.g.e.*, s. 160-68.

ve diğer hizmetlerin yine merkezlere yığılması, ulaşım ve haberleşme imkanlarının da bu bölgelerde daha çok gelişme eğilimi göstermesi, sanayi merkezlerini daha çekici hale getirir. Arazi ve işgücü kıtlığından kaynaklanan yüksek fiyatların firmaları çevreye doğru itmeleri gibi bir itici güç de ortaya çıkabilir. Ancak deneyimler, güçlü bir bölgesel politikanın olmaması halinde merkeze yığılma etkisinin daha güçlü olduğunu göstermiştir.

Üçüncü neden ülkeler arasındaki verimlilik farklarıdır. Malların serbest dolaşımı ile verimliliği yüksek olan ülkelerdeki üretim daha düşük maliyetli olacak, parasal birliğin geçerli olması halinde verimliliği düşük olan ülkelerin ithalatı artacak ve dış denge bozulacaktır. Bu yüzden dezavantajlı ülkeler bunu aşana kadar bölgesel yardımlara ihtiyaç duyacaklardır.

AB'de bölgesel politikaları zorlayan dördüncü bir neden, ulusal devletlerin yurtiçi üretimi korumak için yüksek miktarlarda devlet yardımı vererek kaynakların etkisiz kullanılmasına neden olmasıdır (Collie, 2000).<sup>7</sup> Bu yüzden topluluk bölgesel yardım politikasını ciddiye alırken, ulusal devletlerin de devlet yardımlarını belirli ilkelere bağlamaktadır (EC, 1999).<sup>8</sup> Ancak önemli bir nokta, topluluk içi bölgesel sorunları çözmek üzere belirli adımlar atıldıktan sonra ulusal devletlerin davranışına müdahale edilmektedir.

Uygulamaya bakıldığında, 2000-2006 döneminde bu aktarmalar toplam bütçenin 1/3'ünü oluşturan 213 milyar Euro civarında olacaktır. Bunun önemli bir bölümü ortalamanın altında bir refah düzeyine sahip olan bölgelere aktarılmaktadır. Aktarma yapılan diğer alanlar ise yapısal sorunlar yaşayan bölgelerin ekonomik ve sosyal açıdan gelişmelerini sağlamak, meslek eğitimi ve istihdam yaratma gibi bölgelerarası gelir farklılıklarını azaltacak alanlara yapılmaktadır. Bölgesel yardımlar çok daha geniş kapsamlı olmakla birlikte, özetle ulaşım ve enerji gibi altyapı, haberleşme hizmetlerinin geliştirilmesi, firmalara nitelikli işgücü sağlanması, bilgi toplumunun araç ve bilgi birikiminin yayılmasına yönelik olarak yapılmaktadır (daha geniş bilgi için bkz. Dipnot 1).

Bölgesel kalkınma amaçlı yardımlar sadece birlik bütçesinden yapılan aktarmalarla sınırlı değildir. Ulusal imkanlarla sağlanan yardımların da önemli bir kısmı buna benzer alanlara gitmektedir. Ancak devlet tarafından belirli girişimcilere yapay bir rekabet avantajı sağlayacak biçimde yardım verilmesi üye ülkeler arasında rekabeti bozucu etkiler yaratabileceğinden Topluluk antlaşmaları bu konuyu detaylı bir biçimde düzenlemeyi hedeflemektedir. Avrupa Birliği'nin kuruluş sürecini başlatan Roma anlaşmasında rekabet ile ilgili temel hükümler yer almıştır. Ancak Topluluk ekonomisi 1974'ün ikinci yarısından sonra savaş sonrası en büyük durgunluğa girmeye başlayınca, Japonya ve yeni sanayileşen ülkelerden gelen yoğun rekabetin bir parçası

<sup>7</sup> D.R. Collie, State Aid in the European Union: The Prohibition of Subsidies in an Integrated Market, *International Journal of Industrial Organization*, 2000, Cilt.18, s.867-84.

<sup>8</sup> EC, *Competition Law in the European Communities: Rules Applicable to State Aid*, Volum II, 1999.

olmuştur. İşsizlik artmaya başlamış ve ekonomik çöküş enerji krizi ve öncesine uzanan yapısal problemleri olan sanayileri daha da kötü etkilemiştir. Bu sorunları olmayan bazı girişimler bile kendilerini finansal sıkıntı içerisinde bulduklarından, genel yardım programları hızla yayılmış ve genel nitelikte çeşitli toparlanma önlemleri uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde devlet yardımlarına, firmaların intibak sürecinde ayakta kalmasını sağlayacak bir rol yüklenmiştir.<sup>9</sup>

Zor durumda olan sanayi kollarının sorunları 1978 Copenhagen zirvesinde gündeme getirilmiş ve ardından Bakanlar Konseyi ile Avrupa Komisyonu (AK) arasında gerçekleştirilen görüşmeler sonunda yardımlarla ilgili yeni kuralların yer aldığı yeni bir metin hazırlanmıştır. Bu metinde 1972'den kalan bazı düşünceler tekrarlanmakla birlikte, özellikle yeniden yapılanma ile ilgili daha yumuşak bir üslup kullanılmıştır: Yardımlar ani ve ağır sosyal ve ekonomik şoklara karşı geçici bir önlem olarak kullanılabilirdi. Yeni kurallar yine devlet yardımlarının şu konularda önemli işlevler üstlenebileceğini belirtmişti: a) özel sektörün yeni yatırım ve teknoloji olanaklarına daha hızlı intibak etmesini sağlamak, b) sözleşme yapacak veya kaynakları yeniden gözden geçirecek sanayilerin uyumunu sağlamak. Komisyon buna itiraz edebileceği halde, yaşanan olağanüstü sosyal ve ekonomik sorunların ciddiyetini kabul ederek üye ülkelerin bu olağanüstü uygulamalarını meşru görmüştür. Esasen eski kodla 92(3)(b) maddesindeki "bir üye ülkenin karşı karşıya olduğu ciddi ekonomik sorun" halinde verilebilecek yardımlara ilişkin ifade de buna bir dayanak teşkil edecek nitelikte idi.

Bu süreçte üye ülkeler, genel depresyon koşulları veya spesifik sanayilerde ortaya çıkan sorunlarla başa çıkmak amacıyla giderek artan oranda yardım verme eğilimine girmiştir. Dolayısıyla AK da giderek artan sayıda faaliyetle uğraşmak zorunda kalmış, formel veya enformel olarak, bu yardımlar ya değiştirilmiş ya da yardım planı iptal edilmiştir. Mevcut durum için belirgin bir çerçeve çizmek üzere 1999 yılında devlet yardımlarını sıkı bir kontrol altına almak için bir komisyon oluşturuldu. Geçmiş yıllarda başlatılan uygulama sürecini yenilemek ve basitleştirmek, saydamlığı arttırmak ve kaynaklar için öncelikli alanlar belirlemek amacıyla oluşturulan komisyon yeni yasal düzenlemeler getirmek yerine mevcut anlaşmaların tam olarak uygulanması yönünde niyet ortaya kondu. Bu doğrultuda devlet yardımlarının envanterinin çıkarılması ve bunların uygulanan politikalar açısından sonuçları üzerine rapor yazılması istendi. Bunun üzerine periyodik olarak raporlar yayınlanmaya başlandı.<sup>10</sup>

AK, 2000-2006 yıllarında uygulanmak üzere gündeme gelen Yapısal Fon (Structural Fund) programları çerçevesinde üye ülkeleri Topluluğun rekabet gücünü artıracak uygulamalara teşvik etmekte ve firmalara yapılacak devlet

<sup>9</sup> D. Swann, *a.g.e.*, s. 164.

<sup>10</sup> Elimizdeki son rapor 2001 tarihli 9. Rapordur (bkz. EC, 2001: *a.g.e.*).

yardımları bu bağlamda büyük önem taşımaktadır. Ancak bu yardımı alan ve almayan firmalar açısından bir ayırım söz konusu olduğundan, Topluluğun rekabet gücünü artırmaya yönelik bu önlemler iç piyasanın işleyişini tehdit edebilecek niteliklere de sahiptir. Dolayısıyla devlet yardımlarını gerekli hale getiren önemli ekonomik nedenlerden dolayı bu yardımların, tümden yasaklanmak yerine, ilke olarak ortak pazarla uyumlu olmadığı kabul edilmiş, ancak istisnai durumlarda izin verilebileceği yönünde bir çerçeve çizilmeye çalışılmıştır. Sistemin temel kuralları Avrupa Topluluğu (EC) antlaşmalarının 87. ve 88. maddelerinde kapsamlı olarak düzenlenmiştir.<sup>11</sup> Bu düzenlemelere göre Topluluk devlet yardımı kurallarının olabildiğince geniş ancak ucu açık olmadığını göstermektedir. Yapısal Fon programları çerçevesinde finanse edilen faaliyetlerin çoğu yukarıda sayılan ölçütleri sağlamakta ve 87(1) kapsamına girmektedir. Aynı düzenlemenin 87(2) ve 87(3) maddelerinde istisnalar da düzenlenmiştir. Bu istisnalar 88. maddede Komisyonun onaylaması gereken devlet yardımı planlarının meşruiyetini de sağlar. Bu maddeye göre üye ülkeler uygulamaya geçmeden önce planladıkları devlet yardımlarını Komisyona bildirmek zorundadırlar. Aynı madde Komisyona herhangi bir yardım planının istisnalar grubuna girip girmediğine, girmiyorsa iptal edilmesi veya değiştirilmesini karara bağlama yetkisini de vermektedir.

Ortak pazarla uyumlu yardım türleri 87(2)'de şu şekilde sayılmıştır: Malın kaynağı açısından herhangi bir ayırım yapılmamak koşuluyla kişilere yapılan sosyal amaçlı yardımlar, doğal afetler veya olağanüstü durumlarda ortaya çıkan zararları telafi etmek amacıyla yapılan yardımlar, Almanya'nın bölünmesinden dolayı dezavantajlı duruma düşen bölgelerin ekonomik durumlarını düzeltmek için yapılan yardımlar. Madde 87(3)'de ise ortak pazarla uyumlu olabilecek yardım alanları belirtilmiştir. Yapısal fon uygulamalarıyla ilgili olarak şu istisnalar özellikle önemlidir: Yaşam standardının anormal derecede düşük olduğu veya ciddi eksik istihdam (underemployment) yaşanan bölgelerin ekonomik kalkınmalarını geliştirmek için yapılacak yardımlar, ortak çıkarı zedeleyecek kadar ticaret koşullarını etkilememek koşuluyla belirli ekonomik faaliyetleri veya ekonomik alanları geliştirmek üzere yapılan yardımlar.

Komisyon yetkisini kullanırken firmanın büyüklüğü, faaliyet gösterdiği bölge, sanayi kolu ve yardımın amacı gibi spesifik bazı yaklaşımlar geliştirmiştir. Geniş bir yetkiye sahip olduğu için Komisyon, yetkinin saydam bir biçimde kullanıldığını göstermek ve otoriteler ve firmaların yasal pozisyonlarını görmeleri için, yaklaşımlarını kamuoyuna açıklamaktadır. Bu amaçla herhangi bir yardımın istisna grubuna girip girmediğini belirlerken dikkate aldığı ölçütleri de yayınlamaktadır.

<sup>11</sup> Eski kodlama sistemine göre 92 olan bu madde 1.Mayıs.1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam anlaşmasına göre 87 olarak değiştirilmiştir (daha geniş bilgi için bkz. EU, **Vademecum: Community Rules on State Aid**, 1999, <<http://europa.eu.int/comm/dg04/aid/other.htm>>).

Madde 87(3)'e göre üç ana istisna alanı belirlenmesi mümkündür:

1. Bölgesel Yardım: Bu maddede belirtilen ölçütler bölgesel sorunlarla başa çıkmak amacıyla yapılacak yardımların onaylanmasına bir temel hazırlamaktadır. Maddenin (a) bendi normalin ötesinde düşük bir yaşam standardına sahip veya ciddi işsizliğin olduğu bölgelere yapılacak yardımlarla ilgilidir. Buradaki düşük yaşam standardı AB ortalamasına göre düşünülmektedir. Aynı maddenin (c) bendi ise ulusal ortalamaya göre düşük olan bölgelerle ilgilidir ve üye devletler ulusal gerekçelerle bunu ortaya koymalıdır.

2. Yatay (Horizontal) Yardımlar: "Cross-industry" veya "yatay" kurallar, herhangi bir sanayi veya bölgede yaşanan bir soruna ilişkin yardımlarla ilgilidir. Bunlar KOBİ'ler, Ar-Ge, çevrenin korunması, zor durumda olan firmaların kurtarılması ve yeniden yapılandırılması, istihdam, az gelişmiş kent merkezlerindeki girişimler ve meslek edindirmeye verilen yardımlardır.

3. Sektörel Kurallar: Bunlar spesifik sanayilere yapılan yardımlardır. Ciddi ekonomik sorunlar yaşamış hassas (sensitive) sektörler için yapılacak yardımlarla ilgili özel kurallar belirlenmiştir. Bu sektörler kömür ve demir, yapay iplik, motorlu taşıtlar ve gemi yapımıdır. Bu sektörler için yapılacak yardımlar diğer alanlara göre daha kısıtlayıcı kurallara bağlanmıştır. Genellikle kapasiteyi düşürme koşulu yanında her yardımı tek tek bildirme zorunluluğu da getirilmiştir.

**Tablo 1. Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımlarının İçeriği ve Bölgesel Ayırımı**

Yardım Türü	Yardım Bölgesi		Diğer Bölgeler	Yardım Kategorisi
	Gelişmişliği AB ortalamasının altındaki Bölgeler	Gelişmişliği Ulusal ortalamasının altındaki Bölgeler		
Başlangıç Yatırımı (Büyük Firma)	✓	✓	0	Bölgesel Yardım
Başlangıç Yatırımı (KOBİ)	✓	✓	✓	Bölgesel yardım&KOBİ yardımı
Başlangıç yatırımı bağlantılı istihdam yaratma (büyük firma)	✓	✓	0	Bölgesel Yardım

Başlangıç yatırımı bağlantılı istihdam yaratma (KOBİ)	√	√	√	Bölgesel Yardım&KOBİ yardımı
Başlangıç yatırımı bağlantılı olmayan istihdam yaratma	√	√	√(*)	İstihdam Yardımı
İş devamlılığının sağlanması	√	0	0	İstihdam Yardımı
Çevre Koruma Harcamaları	√	√	√	Çevre Koruma Yardımı
Ar-Ge Harcamaları	√	√	√	Ar-Ge Yardımı
İşletme (operating) Yardımı	√	0	0	Bölgesel Yardım
Ulaşım Yardımı #	√	√	0	Bölgesel Yardım
“Soft” Yardımlar (KOBİ)	√	√	√	KOBİ Yardımı
Meslek Edindirme Yardımı	√	√	√	Meslek Edindirme Yardımı

\*Sadece KOBİ’ler ve dezavantajlı durumdaki çalışanlar için.

#Merkezden uzak veya nüfus yoğunluğunun düşük olduğu yerlerde konumlanmış olan girişimlerin karşılaştıkları ek ulaşım maliyetlerini telafi etmek için verilen yardımlar.

Tablo 1’de özetlenen yardımlar otomatik olarak verilmez. Herhangi bir yardım belirli sınırlar çerçevesinde ve kurallara bağlı olmak koşuluyla, Komisyonun onayından geçtikten sonra verilir. Topluluğun yardımlar üzerindeki denetimi, Komisyonun planlanan yardımın 87. maddedeki istisnalar kapsamında olup olmadığına karar vermesini sağlayan “önceden izin ilkesi” çerçevesinde gerçekleşmektedir. Bu sisteme göre, yapılması planlanan veya zaten yapılmakta olan bir yardım projesinin değiştirilmek istenmesi halinde



Komisyonu bildirilmelidir (de minimis kuralına uygun düşen yardımlar bunun dışındadır-bu kural üç yıla yayılan ve 100,000\_ 'yu geçmeyen yardımlardır ve ihracat yardımı dışındaki her türlü yardımı kapsar); bildirim yapıp onay alınmayan bütün yardımlar Komisyon tarafından kural dışı kabul edilir ve ortak pazara uyumsuz bulunması halinde iadesi de istenebilir.

AB'de devlet yardımlarının toplam büyüklüğü 1990'ların sonlarında 80 milyar \_ olmuştur. AB bütçesinden yapılan yardımlar ise 60 milyar \_'yu geçmektedir. Toplamda bakıldığında büyük ölçüde bölgesel kalkınma ile bağlantılı olarak verilen yardımlar 140 milyar \_'yu geçmektedir.<sup>12</sup> Ulusal düzeyde yapılan yardımlarda 1990'ların ortalarındaki 105 milyar \_ olan düzeye göre yaklaşık %24 oranında bir düşüş görülmektedir. Dönem içerisinde dalgalanmalar olmakla birlikte, çevre, istihdam yardımı ve meslek eğitimi dışındaki bütün alanlarda mutlak olarak bir düşüş görmek mümkündür.

Ülkeler arasında da büyük farklar gözlenmektedir. Örneğin toplam kişi başına yardımlarda Almanya ile İngiltere arasında 3 kattan daha fazla fark varken, imalat sektörüne yapılan yardımlar açısından Portekiz ile İtalya arasında 7 kattan fazla fark vardır. Üye ülkeler arasındaki farklar büyük ölçüde devam etmektedir. İmalat sektörüne yapılan yardımların katma değere oranına bakıldığında bu fark çok daha büyüktür. Yunanistan'da bu oran %4.9 iken İngiltere'de %0.7'dir. İngiltere, İsveç ve Portekiz için bu oranlar AB ortalamasının çok altında yer almaktadırlar.<sup>13</sup> Ülkeler arasındaki yakınsamaya bakıldığında Yunanistan, İrlanda, Portekiz ve İspanya'nın imalat sektörüne verdiği yardımlar %7.8'den %9.3'e çıkarken, dört büyük ekonomi olan Almanya, İtalya, Fransa ve İngiltere'nin aynı sektöre yaptığı yardımların payı %84'den %80'e inmiştir. Aradaki fark hala yüksek olmakla birlikte en yüksek ile en düşük arasında bir yakınsama görmek mümkündür. Bu farklar büyük ölçüde bölgelerarası kalkınmışlık farklarından kaynaklanmaktadır. Yardımların önemli bir bölümü, Tablo 1'de de görüldüğü gibi, bölgesel kalkınmışlık düzeyine bağlı olarak verildiğinden bu farkları doğal karşılamak gerekir. Uzun dönemde bölgelerarası kalkınmışlık farkları azaldıkça devlet yardımları açısından da bir yakınsama ortaya çıkması beklenir.

Yardımların verilmiş biçimi açısından bakıldığında, bütçe içi harcamalar tercih edilmekte ve imalat sektörüne verilen yardımın %73'ü bu şekildedir. Ancak ülke bazında bakıldığında sağlanan vergi avantajlarına göre daha saydam olan bütçe içi harcamalar yöntemiyle yapılan yardımlar büyük ölçüde farklılaşmaktadır. Bazı ülkelerde bu oran %90'ı geçerken, Danimarka, Fransa ve İtalya gibi bazı ülkelerde imalat sektörüne verilen yardımların %30'dan fazlası vergi teşviki biçiminde olmaktadır.

<sup>12</sup> EC, 2001, a.g.e.

<sup>13</sup> EC, Eighth Survey on State Aid in the European Union, 2000, Brussels.

İstihdam ve mesleki eğitim AB'nin önem verdiği alanlar arasında yer aldığından genel olarak bir artış eğilimi görülmektedir.<sup>14</sup> Topluluğun en çok önem verdiği konulardan birisi, üye ülkelerin istihdam ve yeteneklerin geliştirilmesi, eğitilmiş ve değişen ekonomik koşullara kolay uyum sağlayan işgücü ve piyasası oluşturulması yönünde ortak bir strateji oluşturulması ile ilgilidir. Topluluğun rekabet gücünü artırmak ve işgücü yaratmak için büyük önem taşıyan meslek eğitimine yatırım yönünde bütün ülkeler teşvik edilmiştir. Bu yardım kategorisinin önemini vurgulamak için Komisyon Temmuz 1999'da meslek eğitimi ile ilgili yardımların bir blok halinde düzenlemelerden muaf tutulması yönünde bir karar almıştır. Yardım amaçlarına bakıldığında imalat sektörüne verilen yardımların %50'den fazlası bölgesel amaçlıdır ve Topluluk antlaşmasının 87(3)a maddesine göre bölgesel yardımı hak eden en az gelişmiş bölgelere yönlendirilmiştir. Ar-ge, çevrenin korunması ve KOBİ'lere yapılan yardımlar, yatay amaçlarla yapılan yardımların büyük bir bölümünü oluşturmaktadır.

Yardımların bileşimine bakıldığında, tarım sektörüne verilen yardımlar belirli bir düzeyi korumakta, hatta artış eğilimi göstermektedir. Komisyon 1990'ların sonunda üye ülkelerle yaptığı çok taraflı görüşmeler sonucunda tarıma yapılacak devlet yardımları konusunda yeni ve geniş kapsamlı bir topluluk tasarısı hazırlamıştır. Ortak pazarla uyumlu değişik yardımların net hesaplarını çıkarmanın bir gereği olarak AK, Düzenleme Konseyi'nin (Council Regulation) yürürlüğe girmesiyle beraber, üye ülkelerin tarıma verilecek yardımlar konusundaki önerilerini değerlendirmek ve 87(2) ve (3)'de belirlenen muaflikları uygulamak için kuralları yeniden gözden geçirmek, yenilemek ve düzenlemeler arasındaki uyumu sağlamak için bir faaliyet başlatmıştır. Yeni ve açık bir çerçeve sağlamayı amaçlayan bu düzenleme, tarım politikasında ortaya çıkan gelişmeleri ve tarımsal ürünlerin kalitesi iyileştirilip geliştirilirken, çevre ve kırsal kesimdeki geleneksel mirası korumayı da hesaba katmaktadır. İmalat sanayii ve hizmetlere yapılan yardımlar da oransal olarak büyük ölçüde önemini korurken, bölgesel yardımlarda görece bir azalma görmek mümkündür. Ancak diğer kategorilerde yer alan yardımların büyük bölümü bölgesel kalkınma ile bağlantılı verildiğini belirtmek gerekir (bkz. Tablo 1).

AB'de KOBİ'lere yapılan yardımlara özellikle sıcak bakılmaktadır. Bunun temel nedeni bu işletmelerin istihdam yaratma ve büyümeye ilişkin potansiyellerine karşılık, içerisinde buldukları yapısal sorunlar ve teknolojik yetersizliklerdir. Komisyon 1999 yılında bu alana yapılacak belirli yardımların genel düzenlemelerden muaf tutulması için bir karar almış ve önceki düzenlemelere ek olarak yatırım yardımının istihdam yaratmaya bağlanması öngörülmüştür. Buna göre yatırım yardımı, yatırımın yaratacağı ek istihdam maliyetinin belirli bir oranı olarak hesaplanacaktır. Devletin doğrudan yabancı yatırıma verdiği destek devlet yardımı sayılmaktadır. Ancak topluluk sanayiinin

<sup>14</sup> Uygulamalar açısından üyeler arasında bir uyum henüz sağlanamadığından bu rakamların da yeterli olmadığı söylenebilir.

rekabet gücü üzerindeki etkisi yanında KOBİ'lerin gelişmesi gibi başka bazı topluluk amaçlarına da katkısı olacaksa, ortak pazar ile uyumlu kabul edilebilmektedir. KOBİ'lerin dışa dönük doğrudan yabancı yatırımları konusunda KOBİ'lere yapılan devlet yardımı kuralları uygulanmaktadır.

Bu bölümdeki tartışmalar ve uygulama örneklerinden anlaşılacağı üzere, AB'de devlet yardımları için belirgin bir çerçeve oluşturulduğu gibi, uygulamada Komisyonun etkin bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Yardım projelerinin tek tek Komisyon denetimi ve onayından geçmesi, işleyiş sürecini büyük ölçüde saydam hale getirmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi belirli bir disiplin sağlanmış olmakla beraber dönemsel olarak farklı bazı uygulamalarla karşılaşmak mümkündür. Son yıllarda genel bir azalma trendi görülmekle birlikte, önceki deneyimler de göstermiştir ki, gerektiğinde Birlik ve Ulusal devletler yardımların gevşetilmesi yönünde bir niyet ortaya koyabilmektedirler.

### 3.TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMAYA YÖNELİK DEVLET YARDIMLARI

Bölgelerarası gelişmişlik farkları açısından bakıldığında Türkiye ciddi sorunlarla karşı karşıyadır. Sorunların bir bölümü bölgelerin coğrafik koşulları ve sosyal yapıları ile ilgilidir. Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri bu açıdan ciddi yapısal sorunlarla yüz yüzedir. Diğer önemli bir neden ise gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerin ortak sorunu olan ve sanayileşme sürecinde kaçınılmaz olarak ortaya çıkan kutuplaşmadır. Doğal kaynaklar ve ulaşım olanakları ölçek ekonomileri ile bir araya geldiğinde sanayi belirli bölgelerde toplanmaktadır. Zamanla nitelikli işgücü ve yan sanayiler de bu bölgelerde yoğunlaşmakta ve bu süreç kendi kendisini besler hale gelmektedir. Bu açıdan ele alındığında Türkiye'de sanayi üretiminin büyük ölçüde Marmara ve Ege bölgelerinde yoğunlaştığı görülecektir.

İller bazında ele alındığında 2001 yılı itibariyle 4,000 \$'ın üzerinde kişi başına gelire sahip iller Kocaeli ve Bolu, 3,000 \$'ın üzerinde gelire sahip iller ise Kırklareli, Yalova, Muğla, İzmir ve İstanbul'dur. Ülke ortalamasının üzerindeki bu illerin sayısı sadece 7'dir ve Marmara ve Ege bölgelerinde veya mücavir alanlarında bulunmaktadır. Geliri 2,000\$'ın üzerindeki iller de büyük ölçüde bu bölgelere yakın alanlarda yer almaktadır. Geliri 1,000\$'ın altında bulunan illerin ise, Yozgat ve yakın zamanda il statüsüne kavuşan Aksaray dışarıda tutulduğunda, hemen tümü Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer almaktadır.<sup>15</sup> Geliri 1,500\$'ın altındaki illerde de durum farklı değildir.

Bölgelerarası gelir farkları sadece bir üretim sorunu olmanın ötesinde kentleşme ve nüfus dağılımının çarpıklaşmasına neden olmakta, eğitim ve

<sup>15</sup> Bu iller, kişi başına gelire göre büyükten küçüğe, Mardin, Aksaray, Adıyaman, Kars, Van, Iğdır, Yozgat, Ardahan, Hakkari, Bingöl, Bitlis, Şırnak, Muş ve Ağrı'dır.

sağlık hizmetleri dahil bir çok insani gelişme aracını da olumsuz etkilemektedir. Bu yüzden Türkiye’de de en azından niyet açısından ciddiye alındığı söylenebilir. Bu çerçevede başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerindeki iller olmak üzere, ülkenin bazı yöreleri “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” (KÖY) olarak tanımlanmıştır. Bu çalışma planlı dönemde başlatılmış ve yıllar içerisinde bazı değişiklikler yapılmakla birlikte bugüne kadar devam ettirilmiştir. İlk olarak, 28 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı yasa gereği, 1968 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerini kapsayan 22 il KÖY olarak belirlenmiştir. 1980’lerin başına gelindiğinde KÖY kapsamındaki il sayısı 40 civarına ulaşmıştır. Bu tarihlerden sonra, bu kapsamdaki illerin de farklı gelişme eğilimi göstermesi hesaba katılarak, önceliklerin belirlenmesi açısından birinci ve ikinci dereceden kalkınma öncelikli yöreler olmak üzere bir derecelendirme yapılmıştır. Zaman içerisinde bu derecelendirme değişikliklere uğramış ve yürürlükteki 1999 yılı Genel Teşvik Mevzuatı’na göre, uygulamada etkinliği arttırabilmek için iller itibarıyla Gelişmiş Yörelere (GY), Normal Yörelere (NY) ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) ayırımına gidilmiştir.<sup>16</sup>

Ekonomik kalkınma ve sosyal gelişme sürecinde kentleşme ve büyüme açısından bölgesel farklılıkların ön plana çıkması teşvik sisteminin daha da bölgeselleştirilmesi gereğini ortaya koymuştur. 2001 yılında alınan yeni bir kararlar teşvik mevzuatı yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen hedefler ile Avrupa Birliği normları ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak tasarrufları yatırıma yönlendirmek suretiyle, katma değeri yüksek, ileri ve uygun teknolojileri kullanarak bölgelerarası dengesizlikleri gidermek, istihdam yaratmak ve uluslararası rekabet gücü sağlamak için yatırımların desteklenmesi amaçlanmaktadır.<sup>17</sup> Mevcut düzenlemelerde büyük ölçüde bölgesel gelişmişlik düzeyine göre düzenlenen devlet yardımları genel olarak dört ana başlık altında incelenebilir. Nakit teşvikler, vergisel teşvikler, arsa tahsisi ve enerji desteği.<sup>18</sup>

Nakit teşvikler temel olarak Kaynak Kullanımını Destekleme Primi (KKDP) ve Fon Kaynaklı Kredi (FKK) olmak üzere iki araçtan oluşmaktadır. Karşılıksız hibe nitelikli bir teşvik aracı olan KKDP, 1985-1991 dönemindeki önemli yatırım teşvik araçlarından birisi olmuştur. Değişik oranlarda uygulanan bu araç, öncelikli sektörlerde, Organize Sanayi Bölgelerinde (OSB) ve KÖY’de daha yüksek oranlarda uygulanmış ve 1991 yılından itibaren uygun koşullu krediye (FKK) dönüştürülmüştür. Buna göre, ar-ge yatırımları, teknopark ve teknoparklarda yapılacak yatırımlar, çevre korumaya yönelik yatırımlar, hammaddelerini sözleşmeli üretim modeli ile temin eden tarımsal sanayi

<sup>16</sup> DPT, a.g.e., s.50-71.

<sup>17</sup> Bu bölümde tartışılan teşvik tedbirleri 21.01.1998/4325 ve 18.01.2001/24291 sayılı kararlara dayanmaktadır. Son olarak 09.07.2002/24810 sayılı “yatırımlarda devlet yardımları hakkında karar” ile bazı değişiklikler yapılmıştır.

<sup>18</sup> Türkiye’de yatırım teşviklerine ilişkin daha geniş bilgi için bkz. M. Duran, **Türkiye’de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler ve Etkinliği**, Hazine Müsteşarlığı Araştırmaları, 2002, Ankara.

yatırımları, Bilim Teknoloji Yüksek Kurulu veya Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu tarafından belirlenen öncelikli teknoloji alanındaki yatırımlar, bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar, organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerinden oluşan organize küçük sanayi bölgelerine taşınacak yatırımlar ile ilgili diğer Bakanlar Kurulu kararlarında öngörülen yatırımlar için Fon'dan kredi tahsisi, tarımsal sanayi yatırımlarına sözleşmeli üretim için kullanılmak üzere ayrıca işletme kredisi tahsisi yapılabilir. FKK, 1995 yılından itibaren kapsamı daraltılarak istisnai olarak kullanılan bir teşvik aracı haline getirilmiş ve uygulamada KOBİ, Bölgesel Amaç, ve ar-ge gibi sınırlı alanlara kaynaklara bağlı olarak tahsis edilir hale gelmiştir.<sup>19</sup>

Vergisel teşvik araçları yatırım indirimi, Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu istisnası, Katma Değer Vergisi istisnası ve Vergi-Resim-Harç istisnasından oluşmaktadır. Bu teşvikler uygulamada yatırım dönemi dahil 5 yıl gelir ve kurumlar vergisinden muafiyet ve daha sonraki yıllarda bu vergilerden istihdam durumuna göre % 40-50 indirim, işçilerden kesilen vergilerin 2 yıl gecikmeli olarak ödenebilmesi, işçilerden alınan SSK işveren hissesinin Hazine tarafından karşılanması biçiminde olabilmektedir. Yatırım indirimi için de değişik uygulamalar gündeme gelmektedir. Gelişmiş yörelerde yapılacak yatırımlar için % 40, Organize Sanayi Bölgeleri ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılacak yatırımlar için % 100, uluslararası rekabet gücü kazandıracak, yüksek teknoloji gerektiren, katma değeri yüksek, vergi gelirleri ve istihdam artırıcı özelliklerden en az ikisini içeren 250 milyon ABD Doları karşılığı Türk Lirasını aşan sanayi yatırımlarda ise yöre farkı gözetilmeksizin %200 olarak uygulanmıştır. Normal yörelerde yapılacak yatırımlar ile yöre farkı gözetilmeksizin Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin (KOBİ) yatırımları, ar-ge yatırımları, çevre korumaya yönelik yatırımlar ve özel önem taşıyan yatırımlar da büyük ölçüde teşvik edilmektedir.<sup>20</sup>

Bedelsiz arazi tahsisi ve enerji desteği konusunda da önemli sayılabilecek düzenlemeler mevcuttur. Kalkınmada öncelikli yörelerde, Organize sanayi bölgelerine öncelik verilmek koşuluyla asgari 10 kişilik istihdam öngörülen

<sup>19</sup> M. Duran, a.g.e., s.7.

<sup>20</sup> Özel önem taşıyan sektör yatırımları: Teknopark ve teknoparklarda yapılacak yatırımlar, enerji dahil altyapı yatırımları, Bilim Teknoloji Yüksek Kurulu veya Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu tarafından belirlenen öncelikli teknoloji alanında yapılacak yatırımlar, elektronik sanayi yatırımları, gemi ve yat inşa yatırımları, tersane yatırımları, uçak ve helikopter yatırımları, eğitim yatırımları, sağlık yatırımları, turizm yatırımları, maden istihracına yönelik yatırımlar, bilişim teknolojisi yatırımları, yazılım geliştirme yatırımları, genel amaçlı rehabilitasyon merkezleri ve huzurevleri yatırımları, bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na belirlenen küçük sanayi siteleri ile küçük sanayi sitelerinden oluşan organize küçük sanayi bölgelerinde yapılacak yatırımlar, ileri teknoloji gerektiren, katma değeri yüksek, vergi gelirleri ve istihdam artırıcı özelliklerden en az birini içeren ve sabit yatırım tutarı 50 milyon ABD Doları karşılığı Türk Lirasının üzerindeki yatırımlar.

teşvik belgeli yatırımlara Hazineye ait arazi veya arsaların mülkiyeti bedelsiz olarak devredilebilecektir. Maliye bakanlığınca belirlenmesi öngörülen usul ve esaslara ilişkin düzenlemeler “Olağanüstü Hal ve Kalkınma Öncelikli Yörelerde” istihdam yaratılması ve yatırımların teşvik edilmesine yönelik amaçlara vurgu yapmaktadır. Buna ek olarak belirli bölgelerde KOBİ’ler dahil, yatırım teşvik belgesi kapsamında yapılacak yatırımlara kullanılacak elektrik enerjisi ücreti kademeli olarak 3 yıl süre ile indirimli olarak uygulanması öngörülmüştür. Bu doğrultuda ilk yılda fatura bedelinin %50’si oranında, takip eden iki yılda %40 ve %25 oranında bir indirim öngörülmektedir.

Yürürlükteki mevzuata göre, KOBİ Teşvik Kararı ile KOBİ’lerin yeniden tanımlanması öngörülmektedir. Buna göre KOBİ, makine, teçhizat, demirbaş, tesis taşıtlarının toplam yasal defter kayıtları tutarı 400 milyar lirayı aşmayan ve en fazla %25’i büyük işletmelere ait imalat ve sanayi alanında faaliyette bulunan işletmelerden, 1-9 işçi çalıştıran Mikro Ölçekli, 10-49 işçi çalıştıran Küçük Ölçekli, 50-250 işçi çalıştıran Orta Ölçekli İşletmeler KOBİ olarak tanımlanacaktır. KOBİ’lere yönelik sektörel kısıtlamaların kaldırılması öngörülmektedir. Bu kapsam içerisinde yatırım kredisi faizi % 10-15, işletme kredisi faizi % 15-25 arasında uygulanacaktır. Kalkınmada öncelikli yörelerdeki eğitim ve sağlık sektörleri ile yazılım geliştirme yatırımları teşvik sisteminden yararlanabilecektir. Ayrıca yatırım tutarı tavanı yeniden belirlenerek sabit yatırım tutarı tavanı 100 milyar liradan 400 milyar liraya yükseltilecektir. Aracı banka sayısının da artırılması öngörülmektedir. Halkbank’ın yanısıra, Türkiye Kalkınma Bankası, Türkiye Sınai Kalkınma Bankası ve Sınai Yatırım ve Kredi Bankası kredi işlemlerinde aracı banka olarak görevlendirilecektir. Daha önce 6 ay olarak uygulanan yatırım süresi, bina harcaması olan teşviklerde 2, diğerlerinde 1 yıl olarak düşünülmektedir. Bu süreler en çok 1 yıl uzatılabilecektir.

Türkiye’de son yıllarda bölgenin özel koşulları da dikkate alınarak Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamındaki illere özel bir önem verilmiştir. GAP’taki pazar kısıtı, talep açısından sanayileşme için sorun yaratmaktadır. Bununla beraber sulu tarıma geçişin henüz başlarında bulunulmasına rağmen, sulamayla ortaya çıkan gelir artışı ile elde edilen sermaye kaynakları yeni yatırım isteklerini cesaretlendirmekte ve tarımsal sanayie yönelik yeni yatırım projelerini gündeme getirmektedir. Tarım sektöründe uygulanan teşvik tedbirlerinin düzenlenmesi çerçevesinde tarımsal sanayi yatırımı yapan ve bu yatırımı için gerekli hammaddeyi çiftçilerle sözleşmeli üretim yaparak temin eden yatırımcıların teşvik edilmesi planlanmaktadır. Bu şekilde, tarımsal ürünlerin pazarlanmasının kolaylaştırılması çiftçinin yerinde istihdam edilmesi ve çiftçi gelirinin yükseltilmesi düşünülmektedir. Bu gelişme sürecinin süreklilik kazanması için ulaşım ve haberleşme altyapısı ve özellikle enerji iletim ve dağıtım sorunlarının hızla giderilmesi, Organize Sanayi ve Küçük Sanayi Siteleri gibi doğrudan sanayi altyapısı olanaklarının hızla geliştirilmesi gerekli görülmektedir.

#### 4.KÖY UYGULAMASINA GENEL BİR BAKIŞ

Önceki bölümlerde özetlenen Avrupa Birliği ve Türkiye'deki düzenlemelere bakıldığında genel bir benzerlik saptamak mümkündür. Devlet yardımlarının öngörülen araçları ve seçiciliği gözönüne alınırsa, görece az gelişmiş bölgelerin öncelikli olması, işletme büyüklükleri, hassas olarak tanımlanmış özel önem taşıyan sektörler, istihdam yaratma kapasitesi gibi kavramlar çerçevesinde yapılan düzenlemeler büyük ölçüde paralellik arz etmektedir. Ancak devlet yardımlarının Türkiye'deki uygulama sonuçları açısından büyük bir başarı elde edildiği söylenemez. Bu olumsuz sonuçların alınmasında ülkedeki genel makroekonomik sorunların yanında, mevzuattaki dağınıklık ve çerçevenin sıkça değiştirilmesi, amaca uygun kullanılmasını sağlamak amacıyla gereğinden fazla zorlaştırılan bürokratik süreç ve siyasal rant amaçlı düzenlemelerin etkisi sayılabilir.<sup>21</sup>

Türkiye özellikle son on yılda ciddi makroekonomik sorunlar yaşamış ve ekonomik büyüme açısından dikkate değer bir duraklama yaşamıştır. Bu yüzden ekonomik büyümeyi hızlandırmak amacıyla bir dizi teşvik tedbiri ve devlet yardımı uygulamasına geçmesi doğaldır. Ancak bir bütün olarak ülke kalkınması yönünde alınacak önlemlerle bölgesel kalkınma amacıyla devreye girecek önlemlerin belirginleşmesi gerekmektedir. Bölgesel kalkınma açısından uygulanacak olan devlet yardımları düzenlemeleri kaçınılmaz olarak görece az gelişmiş bölgelere bazı ayrıcalıklar tanır ve bu nedenle de AB'de ciddi bir denetim konusu olmaktadır. Dolayısıyla burada gelişmişlik açısından bir ayrımcılık yapılması bir sorun değildir. Denetimin amacı bu yardımların amacına uygun yapılmasını sağlamaktır.

Türkiye'deki KÖY uygulamasına bakıldığında, düzenlemelerde sıkça yapılan değişiklikler ilkeleri tamamen ortadan kaldırmış, bölgeler arasındaki gelir eşitsizliklerini ortadan kaldırmak ya da bölgesel potansiyelleri değerlendirmek yerine tamamen siyasal rant elde etmek amacıyla kullanılabilir hale gelmiştir. La Porta ve diğerlerinin<sup>22</sup> kamu bankaları için kullandıkları çerçeveyi devlet yardımları için düşünürsek, bu yardımların bölgesel kalkınma veya siyasal rant elde etme amaçlı olmak üzere iki biçimde kullanılması mümkündür.<sup>23</sup> Siyasal iktidarların kısa dönemli popülerite amacı yerine ülke

<sup>21</sup> Türkiye'de devlet yardımlarının hukuki çerçevesi ve AB'ye üyelik sürecindeki gelişmeler için bkz. T. Köksal, Avrupa Birliğine Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Devlet Yardımlarının Hukuki Çerçevesi, **Rekabet Dergisi**, 2001, No.7, s.3-25.

<sup>22</sup> R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer, "Government Ownership of Banks", 2000, **Harvard University, mimeo**.

<sup>23</sup> P. Sapienza, "What do State-owned Firms Maximize? Evidence from the Italian Banks, 2000, **Northwestern University, mimeo**" çalışmasında benzeri bir yaklaşımla İtalya'daki kamu bankalarının amaç fonksiyonlarını incelemiş ve kredi kararlarında siyasal rant beklentilerinin daha baskın olduğu sonucuna varmıştır. Aynı konuda AB ve ABD karşılaştırması için bkz. G. Cacciato, "Subsidies, Competition Laws and Politics: A Comparison of the E.U. and the U.S.A.", **European Policy Paper Series**, 1996.

potansiyellerinin değerlendirilmesi ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla kullanılması için KÖY veya benzeri düzenlemelerin belirli ilkelere bağlanması gerekir. Çünkü bu düzenlemelerin, bölgesel kalkınmayı sağlama amacına yönelik olarak başladığı halde, zaman içerisinde birincil amaçlarını kaybettiğini gözlemlemek mümkündür. KÖY kapsamı zaman içerisinde çok genişlemiş ve bu kapsamda bulunan iller arasındaki benzerlikler bile farkedilemez hale gelmiştir.

KÖY kapsamında kişi başına geliri 2000 dolar civarında olan Zonguldak, Kırıkkale, Artvin, Nevşehir ve Karaman gibi iller bulunurken, 500 dolar civarında olan Muş, Şırnak ve Ağrı gibi iller de yer almaktadır. Diğer yandan geliri ilk gruptan çok daha düşük olan bazı illerin ise bu kapsamda yer almadığı görülmektedir. Bu düzenlemelerin hangi ölçütlere göre yapıldığı açıklık kazanmamaktadır. Açıktır ki bu kapsam sadece gelişmişlik düzeylerine göre değil muhtemelen siyasal getiri amacının da güdülmesiyle zaman içerisinde bazı ölçütler gözardı edilerek belirlenmeye başlamıştır.

AB'de devlet yardımları uygulaması açık bir şekilde Birlik ve ülke ortalamasının altında olan bölgeleri esas almıştır. Bu ölçütü Türkiye için kullanmak zor görünmektedir. Çünkü sanayi az sayıda merkezde toplanmış ve kişi başına gelir de buna bağlı olarak ciddi farklar içermektedir. Örneğin 2001 itibarıyla bakıldığında 3000 doların üzerinde kişi başına gelire sahip olan illerin sayısı sadece 7 il bulunmaktadır. Bu bir gerçek olmakla beraber KÖY kapsamı bunu dahi gözönüne almamaktadır. Dolayısıyla öncelikle ülke şartlarında devlet yardımları için bir ölçütün belirlenmesi ve bu doğrultuda bölgesel kalkınma amaçlı devlet yardımı düzenlemelerinin yapılması gerekir.

Diğer önemli bir konu Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da belirtildiği gibi politikaların sadece bölgelerarası gelir farklarını azaltma amaçlı değil, bölgesel potansiyellerin değerlendirilmesi yönünde düzenlenmesi gerekir. Bu tür bir yaklaşım İl ve bölge planlarında daha gerçekçi olunmasını beraberinde getirecektir. Örneğin belirli bölgeler yapısı itibarıyla tarıma uygun olduğundan, özellikle tarımsal üretimin iyileştirilmesi ve bir sonraki aşamada özellikle tarıma dayalı sanayinin ön plana çıkarılması daha doğru olacaktır. Bu çerçevede düşünüldüğünde Doğu Anadolu Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki iller çarpıcı birer örnek teşkil etmektedirler. Büyük bir tarım potansiyeline sahip bu bölgelerde altyapının en önemli unsurlarından birisi barajlar olmuştur. Bu alanda dikkate değer yatırımlar yapılmış ve enerji üretimine yönelik yatırımların hemen tamamı sonuçlandırılmış halde, istihdam yaratarak gelir artışına neden olacak sulama altyapısı ve diğer yatırımlar hedeflerin çok gerisinde kalmıştır. Enerji üretimi ülke açısından önemli bir katkı olmakla beraber tek başına istihdam yaratan bir niteliği olmadığından bölge açısından doğrudan gelir artırıcı bir etkisi olmamıştır. Barajların ekonomik ömrü açısından düşündüğümüzde önemli fırsatlar kaçırılmıştır ve ülkenin yaşadığı ekonomik zorlukların da etkisiyle bu zararları telafi edecek etkin bir politika da henüz gündemde değildir.



Teşvik belgelerinin ülke genelinde ve KÖY'deki dağılımı da bir başka yönüyle asli amacın uygulamada fazla bir anlam ifade etmediğini doğrulamaktadır. Tablo 2'de görüldüğü gibi özellikle önemli değişikliklerin yapıldığı 1998 sonrası teşvik belgesi sayısı ve belge bağlantılı öngörülen yatırımlarda genel bir düşüş eğilimi hakimdir. Bu tür bir tablonun ortaya çıkışında 1999 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik durgunluğun önemli etkisi vardır. Ülke bazında bakıldığında özellikle derin bir krize dönüşen 2001 yılı ekonomik sorunlarının etkisini teşvik belgelerinin sayısı, öngörülen yatırım tutarı ve istihdam yaratma kapasitesi açısından açıkça görmek mümkündür. Bunun ötesinde teşvik tedbirlerinin öncelikli amacı açısından bakıldığında tablo daha da çarpıktır.

**Tablo 2. Türkiye'de Verilen Teşvik Belgelerinin Dağılımı (2002 yılı fiyatlarıyla, Milyar TL)**

YILLAR	KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER (KÖY)			TÜRKİYE			KÖY / TÜRKİYE (%)
	Adet	İstihdam (kişi)	Toplam Yatırım	Adet	İstihdam (kişi)	Toplam Yatırım	Toplam Yatırım
1998	1.003	69.224	3.666.005	4.291	285.531	19.176.837	19,1
1999	618	39.936	2.034.702	2.968	193.479	17.623.921	11,5
2000	693	35.096	4.945.881	3.521	187.981	17.367.426	28,5
2001	436	20.077	2.081.861	2.155	107.268	13.630.858	15,3
2002	447	24.207	1.933.055	3.002	142.806	15.229.673	12,7
<b>Toplam</b>	<b>3.197</b>	<b>188.540</b>	<b>14.661.504</b>	<b>15.937</b>	<b>917.065</b>	<b>83.028.715</b>	<b>17,7</b>

**Kaynak:** Hazine İstatistikleri.

Önceki bölümlerde sözkonusu tedbirlerin özellikle bölgesel az gelişmişlik temelinde belirlendiğini belirtmiştik. Ülke geneli ve KÖY karşılaştırması yapıldığında, Tablo 2'de görüldüğü gibi, KÖY'de öngörülen teşvik belgeli yatırımların ülke genelinde öngörülen yatırımlara oranı ortalama olarak

%20'nin altındadır.<sup>24</sup> Makroekonomik sorunların yaşandığı dönemlerde ise aynı oran %11'lere kadar düşmektedir. KÖY'lerin olumsuz ortamdan daha çok etkilendikleri çarpıcı bir biçimde görülmektedir. Ele alınan dönemde Türkiye'deki 81 ilden 50'sinin KÖY kapsamında olduğu düşünülürse bu tablonun çok daha çarpıcı olduğu görülecektir. Sorunların daha detaylı olarak incelenmesi gerektiği unutulmamakla beraber, en azından kişi başına gelirdeki gelişmeler ve teşvik tedbirlerinin uygulaması açısından Türkiye'deki devlet yardımları uygulamasının ciddi bir biçimde gözden geçirilmesinin kaçınılmaz olduğu açıktır.

## 5.SONUÇ

Bölgelerarası gelir eşitsizlikleri açısından Türkiye'deki yapı, her ülkenin özel koşulları olmakla beraber, genel olarak başka ülkelerle birçok benzerliğe sahiptir. Azgelişmiş ülkelerdeki bölgelerarası farkların ciddi boyutlarda olması açısından Türkiye de nasibini almaktadır. Ancak orta gelir grubundaki bir ülke olması ve yakın gelecekte Avrupa Birliği'ne üyeliği hedeflemiş özel konumu ile bölgesel kalkınma politikaları arasında bir paralellik görmek mümkün değildir. Sözü edilen soruna gelişmiş ülkelerde bilinçli ve ilkeleri belirlenmiş politikalarla çözüm aranırken, ülkedeki siyasal ve bürokratik mekanizmanın geri özelliklerinden kaynaklanan nedenlerle politikaların belirlenmesi, uygulanması ve sonuçları açısından dikkate değer bir başarısızlık sergilemektedir.

Enerji, haberleşme (telekom) ve diğer fiziki altyapı açısından küçümsenmeyecek yatırımlar yapıldığı halde bunun özel sektörde bir "crowding-in" yaratarak bütün sektörlerde büyümeye katkı yaratması yönünde başarılı adımlar atılamamıştır. Sanayiinin çok az sayıdaki bölgelerde yoğunlaşması ile beraber gelen çarpık kentleşme, eğitim, sağlık ve diğer sosyal hizmetlerdeki yetersizlikler nedeniyle kalkınamayan Türkiye'de kişi başına gelir de beklendiği ölçüde artamamıştır. Sonuçta özellikle son yirmi yılda ekonomik açıdan bazı önemli başarıların elde edildiği yolundaki genel kanaati toplamda doğrulayan bazı göstergeler olmakla birlikte, kişiler ve bölgelerarası gelir düzeyi karşılaştırmaları aynı kanaati doğrular gözükmemektedir.

Bölgelerarası gelişmişlik farkları özelinde bakıldığında, görünen o ki, bu kadar emekle hazırlanan ve "uygulanan" kalkınmada öncelikli yöreler (KÖY) uygulaması, ülkede bölgeler arası eşitsizlikleri ortadan kaldırmak bir yana bölgesel potansiyellerin değerlendirilmesi açısından da başarılı sonuçlar verebilmiş değildir. Bu olumsuz sonuçların alınmasında ülkedeki genel makroekonomik sorunların yanında, mevzuattaki dağınıklık ve çerçevenin sıkça değiştirilmesi, amaca uygun kullanılmasını sağlamak amacıyla gereğinden fazla

<sup>24</sup> Türkiye'de yatırım teşviklerinin bölgeler açısından değerlendirilmesine ilişkin daha geniş bilgi için bkz. H. Afşar, **Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları ile Mevcut Teşvik Mevzuatının Değerlendirilmesi**. Hazine Müsteşarlığı Araştırmaları, 2003, Ankara.

zorlaştırılan bürokratik süreç ve siyasal rant amaçlı düzenlemelerin etkisi sayılabilir.

Avrupa Birliği hedefi ülkede yapılan bir çok düzenlemenin çerçevesini büyük ölçüde belirlemektedir. Devlet yardımları açısından bakıldığında AB'de bölgesel kalkınmayı ve sanayileşmeyi desteklemek amacıyla yapılan devlet yardımları belirli ilkelere uygun olmak koşuluyla kabul edilmekte, Birlik bütçesinden ve ulusal bütçelerden dikkate değer yardımlar yapılmaktadır. Üyelik sürecindeki Türkiye'de de benzeri düzenlemeler yapılmış ve özellikle Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) çerçevesinde, bölgesel kalkınmayı destekleyici politikalar gündemdeki yerini her zaman korumuştur. Ancak bu politikaların amacına uygun yürütülmesinden ziyade siyasal rant elde etme kaygısıyla sıkça değiştirildiği görülmektedir. Gelineen noktada söz konusu düzenlemelerde ciddi sapmalar olmuş ve bölgesel kalkınma açısından da sonuç alınamaz hale gelmiştir. AB'ye uyum sürecinde bir zorunluluk olmasa bile, bölgesel kalkınma politikasının gözden geçirilmesi ve orta vadede belirli ilkelere bağlanması, hedeflere ulaşmayı kolaylaştırabileceği gibi muhtemel bir üyelik müzakeresi sürecinde mali uyumu da kolaylaştıracaktır.