



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

**DOKTORA
TEZİ**

**TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLERİN
GİDERİLMESİNDE 1980 SONRASI UYGULANAN
TEŞVİK SİSTEMLERİNİN ROLÜ VE ETKİLERİ**

ALİ AZMİ GÜNGÖR

MALİYE ANABİLİM DALI

NİSAN 2017



**TÜRKİYE’DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLERİN GİDERİLMESİNDE 1980
SONRASI UYGULANAN TEŞVİK SİSTEMLERİNİN ROLÜ VE ETKİLERİ**

Ali Azmi GÜNGÖR

**DOKTORATEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

NİSAN 2017

Ali Azmi GÜNGÖR tarafından hazırlanan "Türkiye'de Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde 1980 Sonrası Uygulanan Teşvik Sistemlerinin Rolü Ve Etkileri" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Gazi Üniversitesi Maliye Anabilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman :Yrd. Doç.Dr.Haydar Lütfü EJDER

Maliye Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

Başkan : Prof.Dr.Nevzat SAYGILIOĞLU

İşletme Anabilim Dalı, Atılım Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

Üye : Prof.Dr.Nurettin BİLİCİ

Hukuk Anabilim Dalı, Çankaya Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

Üye : Prof.Dr. Hilmi ÜNSAL

Maliye Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

Üye : Doç.Dr.Mine Nur BOZDOĞAN

Maliye Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi

Bu tezin, Kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum

TezSavunmaTarihi : 18/04/2017

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Doktora Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.



Prof.Dr. Hilmi ÜNSAL

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü



ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
 - Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
 - Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
 - Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
 - Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,
- bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

18.04.2017

Ali Azmi GÜNGÖR

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLERİN GİDERİLMESİNDE 1980
SONRASI DÖNEMDE UYGULANAN TEŞVİK SİSTEMLERİNİN ROLÜ VE
ETKİLERİ
(Doktora Tezi)

Ali Azmi GÜNGÖR

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Nisan 2017

ÖZET

Bölgesel farklılıklar dünyada ve ülkemizde gün geçtikçe önemi artan bir konu olmaktadır. Bu farklılıklar, küresel rekabetin sonucu, yoğun bir şekilde ülkelerin gerek ekonomik ve gerekse sosyal hayatlarını etkilemektedir. Farklılıkları azaltmayı başaramayan ülkeler, toplam kaynaklarını etkin kullanamama sonucu, giderek global ekonomide daha alt sıralara düşerken, sosyal açıdan da sorunlar yaşamaya başlamışlardır. Bölgesel dengesizliklerinin uzun yıllardır farkında olan Türkiye'nin bu farkları azaltabilmek için kullandığı araçlardan birisi de teşvikler olmuştur. Ancak, bölgesel farklılıkları giderme iddiası ile uygulanan teşvikler, bu farklılıkları kapatamadığı gibi daha da açılmalarına neden olmuşlardır. Teşviklerin etkin olmayışlarının altında yatan en önemli nedenler; 1. Bölgeye özgü bir politikanın araçları olmamaları, 2. Ekonomik büyümenin ekonomik kalkınmaya tercih edilmesi, 3. Siyasi amaçların ağırlık kazanması, 4. Bölgelerin ekonomik yeteneklerini ortaya koyan ve bunların bütün ülke bazında etkin kullanımını sağlayacak bir plan çalışmasının olmaması, 5. Teşviklerin seçici olmaması, 6. Güven vermeyen uygulamaları, 7. Çok başlı idarelerce yürütülmesi ve en önemlisi, 8. Fayda-maliyet analizlerinin yapılmaması önemli etkenler olarak sayılabilir. Bölgesel farklılıkların giderek artması ve buna karşın teşviklerin yetersizliği ve hatta bu farkların daha da açılmasına yol açması, bu konuda yeni bir görüşe ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır.

Bilim Kodu : 5.084
Anahtar Kelimeler : Kırsal Kalkınma, Bölgesel farklar, Teşvik sistemi
Sayfa Adedi : 221
Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Haydar Lütfü EJDER

ROLES AND EFFECTS OF INCENTIVE SYSTEMS APPLIED POST-1980 TO
OVERCOME THE REGIONAL IMBALANCES IN TURKEY

(Ph. D. Thesis)

Ali Azmi GÜNGÖR

GAZİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

April 2017

ABSTRACT

The regional differences get more importance in the world as well as Turkey day by day. Such differences have impacts on both economic and social lives of countries where global competition occurs heavily. Those countries failing to mitigate such differences go down to lower ranks in the list of global economies as a result of failure to use their all sources efficiently and also start to experience issues in social life. Being aware of regional differences for many years, Turkey has used incentives as one of the instruments to reduce such differences. However, applied with claim to overcome regional differences, the incentives have failed to eliminate such differences but made the differences bigger. Among the most important reasons behind incentives' failure to be effective are; 1. The fact that they are not region specific policy instruments, 2. Preference of economic growth rather than economic development; 3. Political objectives' gaining more importance, 4. Failure to have planning to realize economic capabilities of regions and enabling use of them nationwide effectively, 5. Not being selective while granting incentives, 5. Non-reliable practices, 6. Conduct of them by authorities having more than one authorized person and most importantly, 7. Conduct of no benefit-cost analysis. Increase in regional differences as well as inadequacy of incentives and even making differences bigger have all proven that there is need for new views on the matter.

Science Code : 5.084

Key Words : Rural Development, Regional Differences, Incentive Systems

Page Number : 221

Supervisor : Asst. Prof. Dr. Haydar Lütfü EJDER

TEŞEKKÜR

Uzunca bir aradan sonra Doktora Tez çalışma fırsatının tekrar verilmiş olması, bana yarım bırakmış olduğum bir işi tamamlama olanağı verdi. Ancak geçen sürenin uzunluğu , kazandırmış olduğu bazı tecrübeler nedeniyle ufku da genişlemelere yol açmakla birlikte bazı kuramsal bilgilerimin tazelenmesi oldukça zaman aldı. Bu süre içinde bana tahammül ve anlayış gösteren bütün sayın tez danışmanlarıma, başta; Sn.Prof.Dr.Nevzat SAYGILIOĞLU ve Sn.Yrd.Doç.Dr. Haydar Lütfü EJDER'e özellikle teşekkür ederim. Ayrıca çalışmalarına gösterdiği ilgi ve teşvik nedeniyle Sn. Prof.Dr. Nurettin Bilici' ye de teşekkür ederim.

Ali Azmi GÜNGÖR

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR	xvii
1. GİRİŞ	1
2. GENEL OLARAK BÖLGESEL DENGESİZLİK VE TEŞVİKLER..	3
2.1. Genel Olarak Bölgesel Dengesizlik	3
2.1.1. Bölgesel Dengesizliğin Tanımı	3
2.1.2. Bölgesel Dengesizliğin Nedenleri	4
2.1.2.1. Ekonomik Nedenler	5
2.1.2.2. Sosyo Ekonomik ve Politik Nedenler	6
2.1.2.3. Coğrafi Nedenler (Doğal)	7
2.1.3. Bölgesel Dengesizliğin Göstergeleri	8
2.1.3.1. Ekonomik Göstergeler	8
2.1.3.1.1. Bölgesel ve Kişisel Gayrı Safi Katma Değer	8
2.1.3.1.2. Bölgesel ve Kişisel Gelir Düzeyi	9
2.1.3.1.3. Faktör Verimliliğinin Düşüklüğü	10
2.1.3.1.4. Sektörel Yapı	11
2.1.3.1.5. Kamusal Yatırımlar	11
2.1.3.1.6. Mali Göstergeler	11
2.1.3.2. Bölgesel Dengesizliğin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Göstergeleri	11
2.1.3.2.1. Gelir Dağılımı	12

	Sayfa
2.1.3.2.2. İşsizlik ve Kayıt Dışı İstihdam	12
2.1.3.2.3. Yüksek Göç Oranı	12
2.1.3.2.4. Aşırı Kentleşme	13
2.1.3.2.5. Sağlık Koşulları	13
2.1.3.2.6. Eğitim (Beşeri Sermaye).....	13
2.1.3.2.7. Sosyo Ekonomik Gelişme Endeksleri (SEGE) ve İnsani Gelişme Endeksleri	14
2.1.4. Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gerekliliği	14
2.1.5. Bölgesel Kalkınma Teorileri	15
2.1.6. Bölgesel Kalkınma Politikasının Unsurları	18
2.1.7. Bölgesel Dengesizliklerin Sonuçları	20
2.1.8. Bölgesel Dengesizlikleri Gidermede Kamunun Rolü ve Sorumluluğu	22
2.2. Bölgesel Farklılıkları Giderme Aracı Olarak Teşvikler	23
2.2.1. Teşvikin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi.....	24
2.2.2. Teşviklerin Uygulanışı	26
2.2.3. Bölgesel Farklılıkları Gidermede Uygulanan Araçların Sınıflaması	27
2.2.3.1. Vergisel Teşvikler.....	27
2.2.3.2. Teşvik Unsuru Olarak Vergi Harcamaları.....	30
2.2.3.3. Vergi Dışı Teşvik Uygulamaları.....	32
2.2.3.3.1. Yatırımcının Mali Durumunu Etkileyen Doğrudan veya Dolaylı Mali Teşvikler	32
2.2.3.3.2. Kamusal Yatırımlar	32
2.2.3.3.3. Özel Amaçlı Bölgelerin Kurulması	33
2.3. Teşviklerin Bölgesel Dengesizlikleri Gidermedeki Etkileri	34
2.3.1. Teşviklerin Bölgesel Dengesizlikleri Gidermede Ekonomik Etkileri	34
2.3.2. Teşviklerin Bölgesel Dengesizlikleri Gidermede Sosyo-Ekonomik Etkileri.....	35

	Sayfa
2.4. Teşviklere İlişkin Yaklaşımlar	36
2.5. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Dengesizlikler ve Teşviklerin Bölgesel Dengesizlikleri Gidermedeki Rolü	38
2.5.1. AB'de Bölgesel Kalkınma Politikası.....	38
2.5.2. Avrupa Birliğinde Bölgesel Kalkınma Politikasının Araçları	39
2.5.3. AB'de Uygulanan Devlet Yardımlarının (Teşviklerin) Dayanağı	41
2.5.4. AB Teşvik Politikaların Genel Hedefi ve Bu Politikalar İçinde Bölgesel Farklılıkların Önemi.....	43
2.5.5. Önemli Bir Bölgesel Proje: MEZZOGIORNO	45
3. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLER VE BU DENGESİZLİKLERİ GİDERMEYE YÖNELİK TEŞVİK UYGULAMALARI	49
3.1. Türkiye'de Bölgesel Dengesizliğin Nedenleri ve Göstergeleri	49
3.1.1. Türkiye'de Bölgesel Dengesizliklerin Ekonomik Göstergeleri.....	49
3.1.1.1. Genel Olarak Türkiye Ekonomisinde Gelişme	50
3.1.1.2. Gayri Safi Katma Değer'in (GSKD) Bölgesel Dağılımı.....	51
3.1.1.3. G.S.K.D.'in Kişi Başı Dağılımı	52
3.1.1.4. Bölgesel Hasıla (Gelir), GSYH	55
3.1.1.5. Bölgelerde Kişi Başı Hasıla (Gelir).....	57
3.1.1.6. Bölgesel Verimlilik Farkları.....	59
3.1.1.7. Kamu Yatırımları (Altyapı).....	63
3.1.1.8. Mali Göstergeler.....	67
3.1.1.9. Sektörel Yapı, Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri.....	68
3.1.2. Türkiye'de Bölgesel Dengesizliğin Sosyo Ekonomik Göstergeleri .	73
3.1.2.1. İşsizlik ve Kayıt Dışı İstihdam	73
3.1.2.1.1. İşsizlik	73
3.1.2.1.2. Kayıt Dışı İstihdam.....	77

	Sayfa
3.1.2.2. Bölgesel ve Kişisel Hasıla (Gelir) Dağılımı.....	81
3.1.2.3. Fiziki ve Siyasi Coğrafya.....	85
3.1.2.4. Kentleşme ve Göç.....	86
3.1.2.5. Bölgesel Sağlık Koşulları	87
3.1.2.6. Eğitim Göstergeleri	90
3.1.2.7. Güvenlik.....	95
3.1.3. Türkiye’de Bölgelerin Durumunu Tespit Eden Çalışmalar.....	96
3.1.3.1. Sosyo Ekonomik Gelişme Endeksi	96
3.1.3.2. İnsani Gelişme Endeksi	98
3.1.3.3. OECD Türkiye Bölgesel Refah (Well-being) Analizi.....	101
3.1.4. Türkiye’de Bölgesel Dengesizliklerin Sonuçları.....	105
3.2. Türkiye’de Bölgesel Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Teşvik Uygulamaları.....	107
3.2.1. 1980 Öncesi Türkiye’de Teşvik Uygulamaları	108
3.2.2. 1980 Sonrası Türkiye’de Teşvik Uygulamaları	109
3.2.2.1. Türkiye’de 1980-2000 Yılları Arasında Bölgesel Dengesizliği Gidermeye Yönelik Teşvik Uygulamaları	112
3.2.2.1.1. Kalkınmada Öncelikli Yöreler.....	112
3.2.2.1.2. Yatırım İndirimi.....	115
3.2.2.1.3. 4325 Sayılı Olağan Üstü Hal Uygulaması.....	116
3.2.2.1.4. 1980-2000 Arası Bölgesel Teşvik Uygulamaları ile İlgili Diğer Yasa ve Bakanlar Kurulu Kararları	117
3.2.2.2. 2000-2015 Arasında Bölgesel Dengesizliğe Yönelik Bölgesel Teşvik Uygulamaları	121
3.2.2.2.1. KÖY Uygulamasının Devamı	121
3.2.2.2.2. Yatırım İndirimi Uygulamasının Devamı	122
3.2.2.2.3. 5084 Sayılı Yasa.....	123
3.2.2.2.4. 2009/15199 Sayılı Teşvik Kararı.....	125

	Sayfa
3.2.2.2.5. 2012/3305 Sayılı Teşvik Kararı	127
3.2.2.2.6. 2000-2015 Yılları Arasında Bölgesel Farklılıkları İlgilendiren Münferit Teşvik Uygulamaları	129
3.2.3. Bölgesel Projeler	130
3.2.3.1. Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP)	130
3.2.3.2. Doğu Anadolu Projesi (DAP)	131
3.2.3.3. Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi (DOKAP)	132
3.2.3.4. SODES	132
3.2.3.5. KÖYDES	133
3.2.3.6. Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA)	134
4. TÜRKİYE'DE 1980-2015 YILLARI ARASINDA UYGULANMIŞ OLAN TEŞVİKLERİN BÖLGESEL DENGESİZLİKLER ÜZERİNDEKİ ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ETKİNLİĞİ ARTIRICI ÖNERİLER	137
4.1. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Bölgesel Dengesizliklerin Ekonomik Unsurları Üzerindeki Etkileri	139
4.1.1. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Bölgesel ve Kişisel Gayrı Safi Katma Değerlere Olan Etkisi	139
4.1.2. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Bölgesel ve Kişisel Hasıla (Gelir) Değişimlerine Etkisi	142
4.1.3. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Sektörel Gelişmelere Etkisi ve Gerçekleşme Oranları	145
4.2. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Bölgesel Dengesizliklerin Sosyo-Ekonomik Unsurları Üzerindeki Etkileri	151
4.2.1. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Gelir Dağılımına Etkisi	151
4.2.2. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin İstihdam Yaratma Bakımından Etkileri	155
4.2.2.1. Türkiye de İstihdamda Bölgesel Gelişmeler	156
4.2.2.2. Kayıt Dışı İstihdam	159
4.2.3. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Sosyo Kültürel Bakımdan Etkileri	160

Sayfa

4.3. 2000 Yılı Sonrası Bölgesel Farklılıkları Azaltma Amacı Taşıyan Teşvik Kararlarının Bölgesel Olan Etkilerinin Değerlemesi.....	163
4.3.1. KÖY Uygulamasının Bölgesel Farklara Olan Etkilerinin Değerlemesi.....	163
4.3.2. Yatırım İndirimi Uygulamasının Bölgesel Farklara Olan Etkilerinin Değerlemesi	164
4.3.3. 5084 Sayılı Yasanın Bölgesel Farklara Olan Etkisinin Değerlemesi.....	165
4.3.4. 2009/15199 Sayılı ve 2012/3305 Sayılı Teşvik Uygulamalarının Bölgesel Farklara Olan Etkilerinin Değerlemesi.....	168
4.4. Türkiye’de 1980 sonrası Bölgesel Dengesizlikleri Giderme Amacında Olan Teşvik Politikalarının Genel Eleştirisi	176
4.4.1. Genel Uygulama Hükümleri Açısından	177
4.4.2. Gerçekleşme Durumları Açısından	181
4.5. Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlikleri Gidermede Teşvik Sisteminin Etkinleştirilmesine Yönelik Öneriler	184
4.5.1. Teşvik Sistemi İle İlgili Öneriler	185
4.5.1.1. Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde İstihdamın Önemi	185
4.5.1.1.1. İstihdamı Artırmada Tarımın Önemi.....	187
4.5.1.1.2. Turizm Sektörünün Bölgesel İyileştirmelerdeki Rolü	188
4.5.1.2. Eğitimin Önemi.....	190
4.5.1.3. Kooperatifleşmeye Teşvik	191
4.5.1.4. Teşvikin Ekonomik Büyüme ve Sosyal Gelişme Öncelikleri ve Kamu Yatırımlarının Önemi	194
4.5.1.5. Ürünsel Bazda Nakliye Teşvikleri.....	196
4.5.1.6. Kamu Alım ve Pazarlama Garantileri	196
4.5.1.7. Bölgesel Farklılıkların Azaltılması İçin Uygulanacak Teşvik Sistemleri İçin Diğer Öneriler	197
4.5.2. Bölge İle İlgili Öneriler	198

Sayfa

4.5.2.1. Bölgesel Envantere Dayalı Öncelikler Sitemi	198
4.5.2.2. Bölgesel Dengesizliğin Giderilmesinde Uygulanacak Teşvik ve Planlarda Yerelin Desteğın Sağlanması.....	200
4.5.2.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) Bölge Kalkınmasındaki Rolü	201
4.5.2.4. Yerel İnisiyatif ve Yerel Girişimci Yaratmak	202
5. SONUÇ.....	203
KAYNAKÇA.....	213
ÖZGEÇMİŞ	225



ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 3.1. Türkiye Ekonomisinde Dönemsel Büyüme Hızları	50
Çizelge 3.2. Dönemler İtibariyle Düzey 1 Bölgelerinin Gayri Safi Katma Değer Payları	51
Çizelge 3.3. Düzey 2 Bölgeleri İtibariyle Kişi Başına GSKD	53
Çizelge 3.4. En Az Gelişmiş 7 Bölgenin Kişi Başı Ve Bölgesel GSKD Sıralaması	54
Çizelge 3.5. Gayri Safi Yurt İçi Hasılanın Bölgesel Dağılımı.....	56
Çizelge 3.6. Gayri Safi Bölgesel Gelirdeki Değişimler	57
Çizelge 3.7. Düzey 2 Bölgeleri Kişibaşı GSYH	59
Çizelge 3.8. Ortalama Büyüme Hızları Ve Büyümeye Katkıları	60
Çizelge 3.9. Onuncu Kalkınma Planı Makro Hedefler	62
Çizelge 3.10. 1990-2015 Dönemi İtibariyle Kamu Yatırımlarının Coğrafi Dağılımı	65
Çizelge 3.11. Coğrafi Bölgelerde 1998 Ve 2015 Yıllarında Kamu Yatırımlarından Kişi Başı Düşen Payların Karşılaştırması Reel Fiyatlarla.....	66
Çizelge 3.12. Yurtiçi Şubelere Ait Mevduatın Bölgelere Göre Dağılımı	67
Çizelge 3.13. Yurtiçi Şubelere Ait Kredilerin Bölgelere Göre Dağılımı.....	68
Çizelge 3.14. İBBS-1 Bazında Bölgelerin Sektörel Katma Değer Payları	70
Çizelge 3.15. Bölgelerin Tarımsal Ve Hizmet Sektörlerinin Verimlilikleri	71
Çizelge 3. 16. 2004 ve 2013 Yılları Karşılaştırmalı Bölgesel İstihdam Düzey 1	76
Çizelge 3.17. Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuluşuna Kaydı Olmayanların (Kayıt Dışı İstihdam) Cinsiyet Ve Tarım/Tarım Dışı Gelişimi	79
Çizelge 3.18. Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Gelire Göre Gini Katsayısı	82
Çizelge 3.19. 1985-2014 Yılları Arası GİNİ Katsayısında Değişmeler	82
Çizelge 3.20. %50 ve %60 Medyan Gelire Göre Bazı Bölgelerde Yoksulluk	83
Çizelge 3.21. Bölgedeki Gelir Yapısının Eşitsizliklere Etkisi	84

Çizelge	Sayfa
Çizelge 3.22. Üç Bölgede Gelirin Faktörlere Dağılımı Ve Gelir Eşitsizliğine Katkıları	85
Çizelge 3.23. 2001-2015 Yılları Arası Sağlık Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Dağılımı	89
Çizelge 3.24. 2000-2013 Yılları +15 Nüfus Eğitiminde Değişimler	90
Çizelge 3.25. İBBS 2 Bölgelerinde +15 Yaş Nüfusun Bölge Nüfusu İçindeki Eğitim Durumu Oranları	94
Çizelge 3.26. Bölgelerde, Eğitim Gruplarında Bölge Nüfusuna Göre En Yetersiz İlk Beş İl	95
Çizelge 3.27. İBBS 2 Bölgeleri Bazında İnsani Gelişme Endeksi (İGE) ve GSYH Endeksi	99
Çizelge 3.28. İllerin Gelişmişlik Düzey Sıralaması (İGE),2010 ve 2012 Yılları Karşılaştırması	100
Çizelge 3.29. OECD'nin Türkiye İçin Bölgesel Refah Göstergelerinin Gelişmiş Ve Geri Kalmış Bölgelerde 1-10 Üzerinden Değerlemesi	104
Çizelge 3.30. OECD, Türkiye'de Bölgesel Refahın Bazı Kriterlerle İBBS 2 Bazında Değerlendirilmesi, 2014 Verileri İle	106
Çizelge 4.1. Düzey 2 Bölgeleri Bölgesel GSKD Oranları Ve Sıralamaları	141
Çizelge 4.2. İllerin GSYH'daki Artışları İle Toplamdaki Payları	144
Çizelge 4.3. Yatırım Teşviklerinin Belge ve Yatırım Tutarı Açısından Sektörel Dağılımı, 1980-2015 Cari, Bin TL	147
Çizelge 4.4. 1980-2008 Yılları Arasında En Geri Üç Bölgenin Sektörel Olarak Toplam Teşviklerden Aldığı Paylar%	149
Çizelge 4. 5. 2009-2015 Yılları Arasında En Geri Üç Bölgenin Sektörel Olarak Toplam Teşviklerden Aldığı Paylar %	149
Çizelge 4.6. Yatırım Teşviklerinin Sabit Yatırım Tutarı Olarak Bölgelere Göre Gerçekleşme Oranı, 1980-2008	151
Çizelge 4.7. 2012-2015 Arası İptal Edilen Teşvikler	151
Çizelge 4.8. Teşvikli Yatırımların Belge Başına Yarattığı İstihdam	156
Çizelge 4.9. Bazı İllerin Tiyatro, Sinema Ve Kütüphane Sayısı	161
Çizelge 4.10. İBBS Düzey 1'e Göre Bireylerin Bilgisayar ve İnternet Kullanım Oranları ile İnternete Bağlantı Türleri	162

Çizelge	Sayfa
Çizelge 4.11. 2009-2011 ve 2012-2015 Yılları Teşvik Uygulamasının Bölgesel Dağılımı	171
Çizelge 4.12. 2009-2011 Yıllarında Büyük Ölçekli Yatırımın Bölgelere Dağılımı	172
Çizelge 4.13. Büyük Ölçekli Ve Stratejik Yatırımların 2012 -2015 Teşviklerinde Bölgesel Ağırlıkları	173
Çizelge 4.14. Bölgesel Ve Büyük Ölçekli Yatırımlarda Katkı Payı Ve Vergi İndirimi.....	174



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ARIP	<i>Agricultural Reform Implementation Project</i>
BKA	Bölgesel Kalkınma Ajansları
BKK	Bakanlar Kurulu Kararı
CAP	Common Agriculturel Project
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DOKAP	Doğu Karadeniz Projesi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EAGGF	Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (EAGGF
ERDF	Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)
ESF	Avrupa Sosyal Fonu (ESF
FIFG	Balıkçılığı Yönlendirilmesi için Mali Araçlar (FIFG)
GAP	Güneydoğu Anadolu Projesi
GATT	General Agreement on Tariffs And Trade (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması)
GB	Gümrük Birliği
GSKD	Gayrisafi Katma Değer
GSYH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
GVK	Gelir Vergisi Kanunu
HDI	(Human Development Report) ,“İnsani Gelişme Raporu (İGR)”,
IMF	Uluslar arası Para Fonu
İBBS	Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
İGE	İnsani Gelişme Endeksi
KBMG	Kişi Başı Milli Gelir
KDV	Katma Değer Vergisi
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülleri
KKDP	Kaynak Kullanımı Destekleme Primi

Kısaltmalar**Açıklamalar**

KÖY	Kalkınmakta Öncelikli Yöreler
KÖYDES	Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
KSS	Küçük Sanayi Siteleri
OGT	Ortak Gümrük Tarifesi
OHAL	Olağanüstü Hal
OSB	Organize Sanayi Bölgeleri
OTP	Ortak Tarım Politikası
SEGE	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi Araştırması
SODES	Sosyal Destek Programı
TFV	Toplam Faktör Verimliliği
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
ÜBYKP	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
WTO	World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)
YDYHK	Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar

1.GİRİŞ

1970'lerden itibaren önemi dile getirilmeye başlanılan, ancak 2000 sonrası, gittikçe hızlanan bir yükselişte olması nedeniyle, üzerinde çok durulmaya başlanılan kavram “bölgesel dengesizlik” olmuştur.

Bölgesel dengesizlik, gelişmiş olanlar da dahil, bütün ulusların önemli sorunu olmakla birlikte Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için çok daha büyük öneme sahiptir. Bu önem, gelişmiş ülkelerle olan farkın, ülkenin sahip olduğu kapasiteyi tam kullanamama sonucu, gittikçe daha önemli boyutlara gelmesi ve devamı halinde aradaki farkın ulusların, ekonomik ve ona bağlı olarak sosyal bünyelerinde büyük tahribatlara neden olarak önemli siyasi sonuçlar doğuracak olmasından ileri gelmektedir. Bölgesel dengesizliklerin önemli bir özelliği de, temeldeki ana nedenleri biliniyor olunmasına rağmen, bu ana nedenleri meydana getiren ikincil ve üçüncül nedenlerin her ülke için değişiklikler göstermesi ve bunun sonucu tek tip (üniform) bir iyileşme reçetesinin olmamasıdır. Bölgesel farklılıkları gidermede uygulanacak reçete (konumuz açısından teşvikler), her ülkenin, altta yatan nedenlerinin iyi analizi sonucu, o ülkeye özel bir uygulama olmalıdır.

Bu tez, önemi ülkemiz açısından yadsınamaz olan bu konunun, uygulanan teşvik sistemleri ile ne boyutta iyileştirilebildiğini ortaya koyma amacını taşımaktadır. Diğer bir ifade ile, Cumhuriyet'in ilk yıllarından bu yana düzeltilmesi amacıyla çaba harcanan bölgesel farklılıklarımız için uygulanmış olan teşviklerin bu farkı gidermede ne oranda başarılı olduklarını irdelemektir.

Tez, girişle birlikte, beş bölüm olarak tasarlanmış olup, ikinci bölüm bölgesel dengesizliğin; tanımını, unsurlarını ve sebeplerinin genel olarak açıklamaya çalışarak Türkiye'deki durumu bu unsurlara göre analiz etmeye çalışmıştır. Üçüncü bölümde bu kez teşvik kavramı ve unsurları konu edilmiş ve uygulama çeşitleri sıralanmaya çalışılmıştır. Teşviklerin bu genel tanımlarını takiben Türkiye'de, bölgesel dengesizlikleri giderme söylemi ile uygulamaya konulmuş teşvikler incelenmiştir.

Üçüncü bölümü tamamlar mahiyette olmak üzere, dördüncü bölüm Türkiye’de uygulanan teşviklerin bölgesel dengesizlikleri gidermedeki etkinliklerinin değerlendirilmesine, tenkidine ayrılmıştır. Bu bölümün sonunda bölgesel dengesizlikleri gidermek amacıyla uygulanacak teşvik sisteminin nasıl olması gerektiği konusunda öneriler sıralanmıştır.

Sonuç bölümü beşinci bölümü meydana getirmektedir.



2. GENEL OLARAK BÖLGESEL DENGESİZLİK VE TEŞVİKLER

Tez'in ana konusunu teşkil eden iki husus bulunmaktadır; bölgesel dengesizlik ve bu dengesizlikleri azaltma amacı ile uygulamaya konulan teşvik politikaları.

Bölgesel dengesizliğin ne olduğu, nelerin bölgesel dengesizliklere yol açtığı ve bir bölgedeki bölgesel dengesizlikleri tespit etmede hangi göstergelere bakmamız gerektiği aydınlatılmadan, uygulanan teşviklerin etkilerinin ortaya konulması mümkün değildir.

Bölgesel dengesizlik hakkında verilecek genel bilgileri takiben teşviklerin yapısı ve bölgesel dengesizlikleri gidermede oynayabilecekleri rol hakkında genel bir bilgi verilmeye çalışılmıştır.

2.1. Genel Olarak Bölgesel Dengesizlik

Bölgesel dengesizliğin tanımının kapsamı, bölgesel dengesizliğin unsurları ve bu unsurların oluşmasına yol açan nedenlerin doğru tespiti, yapılacak iyileştirmelerde en önemli basamaklardan birisidir. Bu önemin, her ülkenin ve her bölgenin, kendisine özel nedenleri ve şartlarından ileri geldiği kabul edilmektedir.

2.1.1. Bölgesel Dengesizliğin Tanımı

Bölgesel dengesizlik veya bölgesel az gelişmişlik, dar anlamda, bir ülkede görülen ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği, geniş anlamda ise her çeşit eşitsizlik olarak tanımlanmaktadır.¹ Bu geniş tarif; sağlık, eğitim, kültür gibi sosyal olanaklardan faydalanamamayı ve iş bulma, işe uygun ücret alma, iş güvencesi, piyasadaki mallara kolaylıkla ulaşamama gibi ekonomik unsurları da içermektedir.

Bölgesel dengesizlik, özünde iktisadi dengesizlik olmakla beraber, bir bütün halinde bakıldığında, kültürel dengesizliğin önemli bir yer tuttuğu bir olgu olduğu söylenebilir.

¹ Özel, Mehmet .(2009). Avrupa Birliği ne Uyum Sürecinde Türkiye de Bölgesel Dengesizlik ve Yeni Yönetmelik Birlik Anlayışları, SBF Dergisi, 64-1, s.168

Bölgesel dengesizlik tanımı, bölgenin içinde bulunduğu coğrafyaya göre izafi bir içeriğe de sahiptir. Gelişmiş ülkelerin bölgesel dengesizlik tanımı ile kalkınmakta olan ülkelerdeki bölgesel dengesizlik tanımında önemli farklılıklar olacaktır. Bu nedenle bölgesel dengesizliği, ülkenin gelişmişlik seviyesi göz önüne alınarak, tanımlamak daha doğru olacaktır.

Bölgesel dengesizlik kavramında önemli bir nokta da bölgeler arasında eşitsizlik olgusu ile birlikte aynı bölge içinde de eşitsizliklerin var olduğudur.² Bunun anlamı, bölge tanımının esnekliğine paralel olarak, dengesizlik tanımı yapılabileceğidir. Bu nedenle, “bölgesel eşitsizlik” kavramı yerine, daha sınırlı bir bölgeyi ifade ettiği varsayılabilir “yöresel eşitsizlik” kavramı kullanılmaktadır.

2.1.2. Bölgesel Dengesizliğin Nedenleri

Bölgesel dengesizlikler gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerde ortaya çıkmakla birlikte nedenleri farklıdır. Bölgesel dengesizliklerin iki yüz yıl önce sanayi devrimi ile ortaya çıktığı ve son yüzyılda artan bir biçimde hissedilmeye başlandığı düşünülecek olursa, gelişmiş ülkelerde dengesizliğin nedeni kapitalizmin bir sonucu olarak gelişmenin mekânda eşitsiz dağılımının, gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomik bağımlılık sonucu uluslararası sermayenin bir etkisi olarak ortaya çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır.³

Bölgesel dengesizliklerin sadece ekonomik sorunlara bağlanarak açıklanması sorunun önemini ifadede yetersiz kalmaktadır. Başka bir ifade ile en önde görünen nedeni ekonomik olmakla beraber, onu hazırlayan, pek çok faktör bölgesel gelişmişlik farklarının nedeni olabilir.

Bölgesel eşitsizliklerin ekonomik nedenlerini hazırlayan unsurların, sosyolojik olarak o toplumun zihniyeti ile çok sıkı bağlı olduğu görülmektedir.⁴ Bundan dolayı farklılık nedenlerinin ağırlığını teşkil eden unsur veya unsurlar bölgeden bölgeye

² Ercan, Fuat (2006). (2006). Bölgesel Kalkınmada Değişim : Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime. Arı, Aylan. (Derleyen). *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler*, İstanbul ,Derin Yayınları, 72

³ Mehmet Özel, a.g.e., s.166

⁴ Sarıtaş, M., (2002). *Ekonomik Kalkınmanın Sosyo-Kültürel Temelleri*. Planlama Dergisi, Özel sayı,397.

değişebilmektedir. Bazı kaynakların değerlemedeki önemi tartışılmasa da (sağlık, eğitim gibi), yaşam için hayati önemde olan su, elektrik, beslenme gibi unsurların birincil önceliği olan bir bölgede, diğerlerinin önemi çok düşüktür.⁵

Bölgesel dengesizlik, tarihsel ve kültürel miraslar ile coğrafyanın sahip olduğu doğal ve beşeri kaynaklara da doğrudan bağlıdır⁶. Bu durumda bölgesel yetersizlikleri sadece ekonomik unsurlara bağlamak yerine sosyal nedenlerle birlikte ele almak daha doğru olacaktır.⁷

Bölgesel dengesizliklerin nedenlerini genel olarak üç grupta toplamak mümkündür ; Ekonomik nedenler, sosyo ekonomik ve politik nedenler ve coğrafi (doğal) nedenler.

2.1.2.1. Ekonomik Nedenler

Ekonomik nedenler olarak⁸ ; geri kalmış bölgelerde üretim faktörlerinin tam istihdam edilememesi ve optimal dağılımın sağlanamaması, gelir düzeyinin düşük olması nedeniyle tasarrufların ve dolayısıyla sermaye birikiminin yetersiz olması, pazarın yeterince büyük olmaması sonucu bölgede üretim yapan sektörlerin ileri-geri bağlantılardan yoksun olmasının yol açtığı nedenler olarak sayılabilir. Bu bölgelerin sahip olduğu olumsuzluklar nedeniyle diğer firmaların gelmediği bu bölgelerde faaliyet gösteren firmalar dışsal ekonomilerden de yeterince fayda sağlayamazlar. Sayılan unsurlar nedeniyle bölgede yeterli talebin oluşmaması sonucu bu bölgelerde ölçek ekonomileri de oluşamaz. Ekonomik faaliyetlerin yeterince gelişmesini engelleyen unsurlar, bu bölgelerden nitelikli işgücünün kaçmasına, yani göçe yol açacak olup bu ise bölgedeki durumun daha da kötüleşmesine hizmet edecektir. Belki de bütün sayılanların özetini yapacak olan bölgenin serbest piyasanın ana motorunu oluşturan “kar” unsuru açısından cazip olmamasıdır. Özel sektörün yer ve sektör seçiminde birinci derece rolü olan karın

⁵ Öztürk, L., (2007), *Bölgesel farklılıklar, Bölgesel Kalkınma*. İmaj Yayın, 16.

⁶ Akman, E., Negiz, N., Akman, Ç. (2013). Sürdürülebilir Bir Kalkınma İçin Yavaşça Acele Et (Festina Lente). Özer, B., Şeker, G. (Editörler). *Yerel ve Bölgesel Kalkınma : Küresel ve Yerel Bakış Açıları* . Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.s.38

⁷ Dinler, Z. (2012). Bölgesel İktisat. Ekin Yayın. 97

⁸ Bozdoğan, M.N. (2014). Bölgesel kalkınma ve İBBS Esasına Dayanan Yeni Yatırım Teşvik Sisteminin Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. S.49-81.Türkiye’de Bölgesel Kalkınma ve Teşvik Politikaları, Nobel Yayınları, Editör, M.N.Bozdoğan, s.56-57

bu bölgelerde yetersiz olması, bölgeye yeterli yatırımların gelmemesini açıkladığı gibi, kamunun ve uygulanacak devlet yardımlarının (teşviklerin) neden bu bölgeler için önemli olduğunu da açıklamaktadır.

Özellikle 1980 sonrası dünya kapitalizmiyle daha çok entegre olan Türkiye de küreselleşme rüzgarından etkilenmiş, bu ise bölgesel farklılıkların artmasında önemli bir etken olmuştur. Neoliberal politikaların yeni yüzü olan Küreselleşmenin prensipleri doğrultusunda kamunun ekonomiden çekilme ve refah devleti harcamalarında kısıntıya gidilmesi ile bölgesel farklılıklara kaynak ayırımı güçleşmiştir.⁹

2.1.2.2. Sosyo Ekonomik ve Politik Nedenler

Bölgesel gelişmedeki ekonomik unsurları etkileyen ve nedeni olan, bölgeye özgü, pek çok sosyal unsurlar da bulunmaktadır.

Sosyal nedenler bölge insanının daha kaliteli bir yaşam sürmesine olanak sağlayan unsurlardan oluşmaktadır. Çok geniş bir yelpazeyi kapsayan sosyal nedenler ; sağlık, eğitim, telekomünikasyon, yol gibi kalkınmanın önemli unsurlarını kapsadığı gibi, su, elektrik gibi zorunlu unsurları da kapsar. Diğer taraftan, sosyal ve kültürel hizmetler de artık hayati unsurlar kadar önemli olmuştur.

Sosyal ortamın yukarıda sayılan unsurlarının temini ve iyileştirilerek yaşam kalitesinin yükseltilmesi her ne kadar gerekli maddi koşulların (ekonomik büyüme) oluşturulmasına bağlı olmakla birlikte, bu iyileştirmeleri talep edecek olan bölge insan davranışları da çok önemlidir. Daha kaliteli bir yaşamı sağlayacak unsurlara olan talep, bölgenin kültürel yapısı ve bu yapıya bağlı yenilikleri içselleştirme kapasitesi ile çok yakından ilgilidir.¹⁰

⁹ Birol Erkan, Dumlupınar Üniversitesi Sayı: 2 Sosyal Bilimler Dergisi Haziran 1999 Türkiye’de Nedenleri ve Boyutlarıyla Bölgesel Düalizim, s.119-136

¹⁰Sarıtaş,M., a.g.e. 403.

Sosyo ekonomik nedenleri şöyle sıralamak mümkündür¹¹ ; altyapı eksiklikleri, üretim ve ücret düşüklüğü, işsizlik, satın alma gücünün düşüklüğüne yol açan gelir seviyesinin ve dağılımının bozukluğu, sağlık ve eğitim hizmetlerinin yetersizliği, sosyal ve kültürel hizmetlerin yetersizliği, hızlı nüfus artışı, planlama yetersizliği.

Bu bölgelerde uygulanacak bölgesel politikaların başarısını etkileyen önemli bir diğer unsur da siyasal iktidarın kendi iktisat politikasına göre bazı bölgelere kalkınmada öncelik tanınması ve bu bölgeleri teşvik tedbirleri ile cazip hale getirmesidir. ¹² Diğer yönden bölgesel farklılığın bulunduğu bölgelerin büyük bir kesiminde hakim olan feodal yapı, bölgede yapılacak bazı reformların başarıya ulaşma şansını zorlaştırmaktadır.

Bölgesel farklılıkların önemli olduğu Doğu ve Güneydoğu bölgeleri bakımından “güvenlik” unsurunun, Batı bölgelerine oranla, yatırımcıların bu bölgeye çekilmesinde önemli bir etken olduğunu da göz önüne almamız gerekmektedir.

2.1.2.3. Coğrafi Nedenler (Doğal)

Doğal faktörler deyince ; yer altı ve yer üstü kaynaklar, iklim durumu, toprak yapısı, ürün cinsi, bitki örtüsü v.s. akla gelir. Doğu bölgelerimiz, bu kaynakların pek çoğu bakımından son derece fakirdir. Batı Anadolu ile karşılaştırıldığında, Doğu Anadolu’nun zararına işleyen coğrafi koşullar, bu bölgenin ekonomik kalkınmasını engelleyen olumsuz faktörlerin en önde gelenlerindendir.

Türkiye’de geri kalmış bölgelerin tamamı, birkaç küçük istisna dışında, Doğu, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Karadeniz bölgesinde bulunmaktadır. Batıdan başlayarak coğrafi yüzeyin doğu bölgesine doğru yükselip 2000 metrelere çıkması ve ova ve platolardan sarp dağlara bürünmesi bölgenin gelişmemesinde önemli bir etken olmuştur.

Bazı bölgelerde, fiziki coğrafyanın gerek yüzey şekilleri açısından gerekse iklim koşulları açısından ortaya çıkardığı zorluklar, yerleşim yerlerinin seçiminde ve bu yerlerin merkezlerle bağlantılarını sağlayan ulaşım altyapılarının yapımında da

¹¹ Bozdoğan, M.N. (2014). a.g.e. s. 57-58

¹² Birol Erkan, a.g.e., s.119-136

büyük engeller çıkartmıştır. Ulaştırma, bölgenin sosyo-ekonomik gelişiminde bazen en önemli unsur olabilmektedir. Nitekim özellikle Doğu Anadolu bölgesi, arazinin sarp olması, kışların sert geçmesi ve ulaşım altyapısının yetersizliği nedeniyle yatırımların tercih edilmediği bir konumdadır. Ülke topraklarının %30.6'sı kullanmaya elverişli iken bu oran Doğu Anadolu da %23.5'dir. Aynı şekilde ülke topraklarının % 36.2'si çayır, mera iken bu oran Doğu Anadolu'da %20.6'dır.¹³

2.1.3. Bölgesel Dengesizliğin Göstergeleri

Bölgesel dengesizliklere neden olan yukarıda sayılan ekonomik, sosyo ekonomik-politik ve coğrafi nedenler bölgelerde kendilerini ekonomik ve sosyo ekonomik bazı göstergelere yansıtarak ifade ederler. Bu göstergeler, gelişmiş bölgelerle gelişmemiş bölgeler arasındaki farkları ortaya koyarak, karşılaştırmalarda bizlere yol gösterirler. Diğer yönden yine bu göstergeler yardımıyla bölgeler için yapılan iyileştirmelerin etkilerini ölçme ve bölgenin bir dönemden diğerine iyileşme veya kötüleşme durumunu anlamamıza yardımcı olacaklardır. Bölgesel dengesizliğin göstergelerini de ekonomik ve sosyal olarak ayırmak mümkündür.

2.1.3.1. Ekonomik Göstergeler

Bölgelerin ekonomik kapasitelerini karşılaştırmaya yarayan bu göstergeleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

2.1.3.1.1. Bölgesel ve Kişisel Gayri Safi Katma Değer (GSKD)

Bir üretim süreci sonunda meydana gelen çıktı ile kullanılan girdi arasındaki fark kısaca "Katma Değer" olarak ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle katma değer, üretilen çıktı değerinden, o değer üretilmesi için kullanılan girdilerin düşülmesiyle elde edilen değer olarak tanımlanmaktadır.¹⁴

Bölgesel Gayrisafi Katma Değer (GSKD) ise, bir bölgede yerleşik ekonomik birimlerin belli bir dönemde, bu bölgedeki ekonomik faaliyetleri sonucunda

¹³ Gündüz, Ali Yılmaz . a.g.e., s.106

¹⁴ Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Gelişmişlik Farklılıkları, Doğu Anadolu'nun Bölgesel Gelişmedeki Yeri ve Çözüm Önerileri, Türkiye Kalkınma bankası, 2012, s.6

ürettikleri mal ve hizmetlerin (çıktı) üretim değerinden, bu üretimde bulunabilmek için kullandıkları mal ve hizmetler (ara tüketim) değerinin çıkarılması sonucu elde edilen değerdir.¹⁵ $GSKD \text{ (temel fiyatlarla)} = \text{Çıktı (temel fiyatlarla)} - \text{Ara Tüketim (alıcı fiyatlarıyla)}$.

Gayrisafi katma değere ürünler üzerindeki vergiler eklenmesi ve sübvansiyonların çıkarılması sonucunda GSYH'ya ulaşılmaktadır.

Bölgesel gayrisafi katma değer ile bölgede ikamet eden üretici birimlerin ekonomik faaliyetlerinin ölçülmesi amaçlanmaktadır, bu nedenle üretici birimin yerleşik olduğu bölge, hesaplamalarda esas alınmaktadır. Bölgesel GSKD, bölgede ikamet eden hane halklarının gelirinin ölçüsü değil, bölgenin üretim gücünün bir göstergesidir.

26 bölge için yayımlanan gayri safi katma değer tahminlerinin bölgesel gayri safi yurtiçi hasıla tahminlerinden temel farkı, KDV ve ÖTV gibi ürün üzerinde bulunan vergileri içermemesidir.

Bölgesel GSKD verilerini iki açıdan incelemek bize bölge hakkında önemli bilgiler verecektir: bölgeden yaratılan toplam katma değer ve bölgede yaşayan birey başına düşen katma değer. Yaratılan katma değer in ortaya çıkışında sermaye ve işgücünün payları ve etkileri bizleri bölgenin katma değer yaratmada ortaya çıkan verimlilik farklarına götürebilecektir.

2.1.3.1.2. Bölgesel ve Kişisel Gelir Düzeyi (Gayri Safi Yurtiçi Hasıla)

Gayri Safi Yurtiçi Hasıla veya gelir, bölgenin ve bölgedeki kişilerin zenginliğini gösteren göstergelerden birisidir. Bu nedenle bölgenin toplam gelir düzeyi ve bireylerinin gelir düzeyi, bölgenin doğal zenginliklerine, sanayisinin gelişmişliğine ve bölgedeki adil gelir dağılım mekanizmalarının varlığına göre değişiklikler göstermektedir. Gelir seviyesinin yüksekliği bölgenin ve kişilerin refah seviyelerinin bir göstergesi kabul edilmektedir. Bölge gelirleri açısından yüksek potansiyele

¹⁵ TÜİK, Nisan 2014, Bölgesel Sonuçlar, 2004-2011 s.2

sahip olmak her zaman bölgede kişisel gelirlerin yüksek olduğunu göstermemektedir.

Piyasada işlemlerin ticari değerleri üzerinden sonucunu ölçen bir veri olan G.S.Y.H., üretimden çok mübadeleye yani malların değişim değerine dayanıp, kullanım değerleri göz ardı etmekte olup, toplumdaki eşitsizlik ve gelir dağılımı bozukluklarının gereği gibi algılanmasına imkan vermemektedir.¹⁶ Bu şekilde hesaplanan kişi başına düşen gelir yüksekliğinin, bir ülkenin veya bir bölgenin iktisadi ve sosyal kalkınmışlığını gösteremediği çok yaygın olarak kabul edilen bir olgudur. Buna karşın, GSYH'nın bölgelerin bir birleri ile karşılaştırılmalarında bir fikir verebileceği kabul edilir.

2.1.3.1.3. Faktör Verimliliğinin Düşüklüğü

Başta emek gelirlerindeki düşüklük olmak üzere bölge hasılasının düşük çıkmasında bölgedeki faktörlerin verim düşüklüğü önemli rol oynar. Bölgesel gelir dağılımı, kişi başı gelirin, verimlilik ve düşük istihdamdan etkilenmesi sonucu bozulur. Bölgesel gelir farklarını oluşturan verimlilik;¹⁷ ölçek ekonomisine dayalı sektörel yapının (özellikle imalat sanayi ve hizmet), karşılaştırmalı üstünlük sağlayabilecek sektörlerdeki uzmanlaşması ve bu uzmanlaşmanın oluşmasına imkan verecek olan ileri ve geri bağlantıların bölgede toplanması, ile mümkün olabilir.

Bölgesel gelir dağılımını etkileyen önemli unsur, emeğin katma değeri yüksek ürünler üretmesinde, yani bölgesel verimlilik farklarıdır. Bu verimliliği yaratamayan bölgelerin gelirlerinin de düşük kalacağını bekleyebiliriz.

¹⁶ Mustafa Durmuş. (2012). Büyüme : Neyin Büyümesi ?. İktisadi Büyümeye İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme, *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, Cilt:23. Sayı :83. s.41

¹⁷ Filiztekin, a.g.e., s.60

2.1.3.1.4. Sektörel Yapı

Her bölgede çok çeşitli ürün, değişik sektörler tarafından üretilmektedir. Bölgelerin değişik sektörlerle göre yaptıkları bu üretim, bölgenin gelir ve büyüme seviyelerinin de bir açıklaması olabilmektedir.¹⁸

Gelişmiş ülkelerin ve gelişmiş bölgelerin, gelişim süreçleri, tarımsal ekonomiden sanayi ve hizmetlere doğru bir gelişme göstermektedir. Sonuçta bölge üretimde hakim olan sektörler, bölgenin gelir düzeyini yükselten, katma değeri yüksek sektörlerden oluştuğu sürece gelişme daha büyük olacaktır.

2.1.3.1.5. Kamusal Yatırımlar

Kamusal yatırımlar, özellikle; ulaşım, eğitim, sağlık ve haberleşme gibi, altyapıya yönelenler, bölgesel farkların azalmasında önemli etkindir. Ekonomideki kıt kaynakların üretken bölgeler yerine geri kalmış bölgelere yönlendirilmesi bazı itirazlara neden olmakla birlikte, ülkenin bir bütün halinde kalkınması, geri kalmış bölgelerin üretime katkı sağlayamaması ve gelişmiş bölge ürünlerine yaratılabilecek talepten yoksun olunması da önemli bir ekonomik sorundur.

2.1.3.1.6. Mali Göstergeler

Mali göstergelerin bölgeler açısından gösterebileceği en önemli husus bu bölgelerde kullanılan kredilerin ve banka mevduatlarının toplam içindeki oranıdır. Bu gösterge, bir bölgedeki ticari faaliyetin yoğunlu ve boyutu hakkında önemli bir ipucu teşkil edecektir.

2.1.3.2. Bölgesel Dengesizliğin Sosyo Ekonomik ve Kültürel Göstergeleri

Bir bölgedeki gelişmenin seviyesini ölçebileceğimiz ekonomik göstergelerin yanında sosyo ekonomik ve kültürel göstergeler de vardır. Bu göstergelerin, ekonomik göstergelerin gelişmesine bağlı olduğu veya zorunlu olduğu

¹⁸ Filiz,a.g.e., s. 56

düşünülebilirse de bu göstergelerden bazıları ekonomik kalkınmanın ön koşulunu oluşturur.

2.1.3.2.1. Gelir Dağılımı

Gelirin kişisel veya bölgesel göstergelerinden daha ziyade, gelirin nasıl dağıldığı, bölgesel farklılıkları tespit açısından çok daha önemli olmaktadır. Gelirin adil dağılmaması, çoğu kez asgari yaşam koşullarını sağlamanın altına inerek yoksulluğun yaygın bir hal almasına yol açmaktadır. Bu durum özellikle bölgesel farklılıkların yoğun olduğu bölgelerde daha çok hissedilir ve farklılığın önemli bir nedeni olarak görülür.

Gelir eşitsizliğini ve yoksulluğu ifade etmede, ülkede bir dönem içindeki kazançların ülke yurttaşlarına bölünmesi suretiyle (aritmetik ortalama) kişi başına düşen gelir ölçüsü yerine, daha etkin bir yöntem olarak, belli bir yüzde ile ifade edilen, medyan gelir (ortanca gelir) eşiğine göre de toplumun yapısı incelenebilir.

2.1.3.2.2. İşsizlik ve Kayıt Dışı İstihdam

İşsizlik ve ona bağlı kayıt dışı istihdam bölgesel farklılığın görüldüğü bölgelerin önemli sorunlarından birisidir. Bölgesel dengesizliğin oluşmasına neden olan diğer pek çok unsurun (göç, düşük gelir ve bozuk gelir dağılımı gibi) başlangıç noktasını oluşturur işsizlik ve bu bölgelerde yüksek olan kayıt dışı istihdam.

2.1.3.2.3. Yüksek Göç Oranı

Bölge olanaklarının yeterince gelişmemiş olması, bölgede yaşayan insanların diğer gelişmiş bölgelere göç etmesine yol açmaktadır. Bu durum çift yönlü etki doğurur; göç veren bölgenin üretime katkı yapacak eleman açısından zayıflamasına ve daha düşük üretimin ve fakirliğin oluşmasına yol açarken diğer yönden bölgede yapılacak üretime olabilecek talebin azalmasına da yol açacaktır.

2.1.3.2.4. Aşırı Kentleşme

Bölgesel yetersizliklerin baş göstermesi sonucu bölgeden gelişmiş bölgelere olan yoğun göç, göç alan bu bölgelerde veya kentlerde planlanandan daha fazla insanın barınma, gıda sorunları ile birlikte trafikte yoğunlaşma, sağlık ve eğitim sorunlarına, bölge güvenliğinin zayıflamasına, geniş bir varoşlaşmanın meydana gelmesine yol açacaktır. Göçün kentlerde işçi ücretlerini düşürmesi ve bu yolla maliyetleri azaltması umulabilirse de bu durum kırsaldaki kayıt dışının göç alan bölgelerde yaygınlaşmasına, gelir dağılımı bozukluklarına neden olacaktır.

2.1.3.2.5. Sağlık Koşulları

İnsan kalitesinin yükselmesi ve buna bağlı işgücünün yeterliliği sağlıklı bir ortamda yaşamayı gerektirir. Bölgenin iklim koşullarının, bölge insanının gelişmesi üzerine olabilecek olumsuz etkilerinin telafisi ancak güçlü bir sağlık sistemine sahip olunmakla önlenabilir. Sağlık koşullarının, bölge ihtiyacını karşılamaktan uzak olması bölge insanının mental ve fiziksel olarak işgücü verimliliğini düşürdüğü gibi göçlerin de bir sebebi olabilmektedir.

2.1.3.2.6. Eğitim (Beşeri Sermaye)

Eğitim, bölge kalkınmasında kullanılacak kaynaklardan en yüksek verimin elde edilmesine, dolayısıyla bölge gelirinin yükselmesine yol açan en önemli unsurdur. Bölge kalkınması için kullanılacak sermayenin, verimli kullanılması ancak teknoloji kullanımını mümkün kılan, işgücü ile sağlanabilmektedir. Bu bağlamda eğitim, okuma yazma oranlarının ötesinde, kadınların da işgücüne katılabildiği, mevcut çalışanların yeni teknolojilere adapte olmalarını sağlayan, her türlü formel ve enformel eğitimi kapsamaktadır.

Eğitim, istihdam sorununun temelinde yatan önemli faktörlerden birisidir. Sürekli değişim içinde olan piyasaların üretim ihtiyacına cevap verebilecek kapasitede iş gücünün sağlanabilmesi ancak eğitilmiş çalışanların yetiştirilmeleri ile mümkündür.

2.1.3.2.7. Sosyo Ekonomik Gelişme Endeksleri (SEGE) ve İnsani Gelişme Endeksleri (İGE)

Türkiye’de ve uluslar arası kuruluşlarca yapılmış olan ve ülkemizdeki bölgelerin, ekonomik ve sosyal verilerine dayandırılan, bazı çalışmalar mevcuttur. Bu göstergelerin önemi bizler için bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyleri hakkında önemli bilgiler edinmemiz olup, diğer taraftan özellikle SEGE verilerine dayalı olarak düzenlenen teşvik politikalarını da yorumlamamıza yardım etmesidir.

2.1.4. Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gerekliliği

İktisadi coğrafya teorisinin kurucusu olan Krugman’a göre¹⁹ kalkınma planlarında homojenlik terk edilip, ülke içi coğrafi farklılıkların iktisadi yönden hesaba katılmaları zorunludur. Uluslararası ticaret analizleri genelde ülkeleri boyutsuz düşünür ve iktisadi coğrafyayı hesaba katmazlar. Oysa bölgelerin sektörel özellikleri, uzmanlaşma seviyeleri, coğrafi yapıları onların özelliklerini oluşturmaktadırlar. Aynı ülkenin bir birine komşu iki bölgesi arasında bile; ulaştırma maliyetleri, doğal kaynaklar, merkeze yakınlık gibi unsurlardan doğan farklılıklar oluşabilmektedir.

Bölgesel kalkınma politikaları iktisadi coğrafyanın getirdiği avantaj veya dezavantajları göz önüne alarak, bölgeler arası dengeleri korumak, her bölgenin en etkin bir biçimde ulusal ekonomiye katkı sağlamasını gözetmek durumundadır.

Diğer yönden bölgesel politikaların sadece yapıldıkları bölgeyi değil bütün ülkeyi etkileme güçleri vardır. Bölgesel politikalar belli parametrelere dayalı olarak oluşturulurken, aynı parametrelerin politika değişiklikleri nedeniyle yeniden değiştiği söylenmektedir (Lucas Eleştirisi).²⁰ Bu durum, bölgesel kalkınma politikalarının tek boyutlu düşünülmemesi, çok yönlü etkilerin göz önüne alınması gerektiğini vurgulamaktadır.

¹⁹ Yavan, Nuri (2013). Coğrafya: Yeni Yüzyılda Fırsatlar ve Tehditler, Coğrafyacılar Derneği Kongresi, Bildiriler Kitabı, Editörler Ali Demir, Yılmaz Arı, 19-21 Haziran 2013, S.520-534

²⁰ Filiztekin, s.6

2.1.5. Bölgesel Kalkınma Teorileri

Kalkınma ekonomisi ile bağlantılı olarak ortaya çıkan, bölgesel ekonomik büyüme ve kalkınmayı açıklayan teoriler 1950'lerin sonunda ortaya çıkmıştır. Bu teorilerin ana hatları şöyledir²¹ ;

1. Neoklasik iktisat görüşüne dayalı olan Solow ve Swan'ın ortaya attığı görüşe göre, uzun dönemde mekansal eşitsizliklerin azalacağı ve bölgenin ekonomik bakımdan optimal dengeye doğru yakınsama yapacağı öngörülür.
2. Yine Neoklasik görüşe dayanan bir diğer teori ise, Rostow'un kalkınma aşamaları teorisi olup, ekonomik kalkınmada, tüm ülkeler ve bölgeler aynı kalkınma yolunu izleyerek, tarımdan sanayiye, ardından hizmetlere, hizmetlerden de bilgiye dayalı gelişme süreci geçireceklerdir.
3. İlk modern büyüme teorileri olarak kabul edilen Keynesyen (post Keynesci) bölgesel politikalar ise Harrod ve Domar'ın, Keynes'in makro-statik açıdan ele aldığı tam istihdama ulaşma modelinin makro-dinamik olarak ele almalarına dayanır.²² 1950-1980 arasında etkili olan bu teorilere göre, piyasa sisteminin bölgesel farklılıkları azaltmaktan ziyade artıracığı ve böylece bölgesel düzeyde iraksamanın ortaya çıkacağını vurgulanmıştır.
4. 1980'lerin sonunda ekonomik büyümenin sadece neoklasik üretim fonksiyonuna dayanılarak açıklanamayacağını, insan sermayesi, eğitim, teknolojik ilerleme, Ar-Ge, dışsalılık, yayılma (spillover) ve artan getiri gibi faktörlerin de öneminin olduğunu savunan ve daha önceleri göz ardı edilen mekan kavramının da büyümede hesaba katıldığı, yeni içsel büyüme teorileri ortaya atılmıştır (Romer 1986 ve Lucas 1988).²³
5. Son aşamada ise, 1990'ların başında Krugman tarafından, mekanın (bölgenin) ekonomik büyümede göz önüne alınması gereken bir unsur olduğu teorisi (yeni ekonomik coğrafya modeli) ortaya atılmıştır.²⁴ Bu teori, dışsalılıkların ve ulaşım maliyetlerinin bölgesel gelişmedeki rolüne dikkat çekerek, sanayilerin yoğunlaşmasına yol açan ve dışsal ekonomiler doğuran bazı bölgelerin

²¹ Nuri Yavan, Yeni Yüzyılda Fırsatlar ve Tehditler, a.g.e.,s. 528

²² ACAR,Yalçın. (2008). İktisadi Büyüme ve Büyüme Modelleri. 5.Baskı. Dora Yayıncılık. S.83-85
KAYNAK,Muhteşem. (2011). Büyüme Teorilerine Giriş. İkinci Baskı.Gazi Kitapevi, s.87-90

²³ YILDIRIM,Nesrin. (2011). İktisadi Büyüme Teorisi. Barış Kitap., s.85-86

²⁴ EKİNCİ,Emine Demet . ERSUNGUR, Ş. Mustafa. (2013). Yeni Ekonomik Coğrafya ve Teorik Modelleri. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 2013 /3. S.208-209

ekonomik faaliyetlerin büyümesine imkan tanıdığını, bu durumun ise yerel ve bölgesel eşitsizliklerin kaynağı olduğunu ileri sürer. Bu yığılmanın ve dışsal ekonomilerin gücü bir süre sonra merkezin bölgesel yakınsama etkisi yaratması yerine, çevrenin yalnızlaşmasına (ıraksamasına) yol açabilecektir.

6. 2000’li yıllardan sonra ise bölgesel kalkınma “kurumsal teori” denilen, bölgesel büyümede, yerel ve bölgesel kurumların, bölgenin varlıklarını ve kaynaklarını daha iyi yönetebileceğini savunan (yönetişim) teoriler ileri sürülmüştür.²⁵

Bugün bu kuramsal yaklaşımları temsil eden ve birbirine zıt iki görüş vardır : birincisi Dünya Bankası’nın görüşü, ikincisi ise Avrupa Birliği (AB) ve İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı’nın (OECD) temsil ettiği görüş.²⁶

Dünya Bankasının görüşü: mekansal dengesizliğin kaçınılmaz olduğunu, yığılmanın önlenemez ve gerekli bir durum olduğunu, kapitalizmin yapısı gereği refahın bütün yerlerde hiçbir zaman aynı olmadığını ve olmayacağını savunarak, bölgesel kalkınmada bölgeyi göz ardı ederek, bölge için zorunlu unsurların gereğini savunmaktadır.

Dünya Bankası (DB) görüşüne göre: ekonomik faaliyetleri coğrafi olarak dağıtmaya çalışmanın gereksiz olduğu, bunun büyümeyi engelleyebileceği gibi aynı zamanda yoksulluğun azalması ve refahın yayılmasına da katkı sağlamayacaktır. Bunun yerine günümüzdeki bölgesel politikalar, geri kalmış bölgelerdeki ekonomik etkinlikleri teşvik ederek, bölgenin kendi “kullanılmayan potansiyelini kullanması” için gelişmiş bölgelerle, ekonomik bakımdan, entegre olmalıdırlar. Yani bölgesel politika, gelişmiş ile az gelişmiş bölgeler arasındaki etkileşim üzerine inşa edilmelidir. Bu yaklaşıma göre göç, bölgesel ölçekte bir politika başarısızlığı ve sorun değil, aksine insanların daha iyi yaşam elde etme arzusunun bir ölçüsü ve kalkınmayı sağlamada ve yığılmayı kolaylaştırmada önemli bir belirleyici olarak görülmektedir. Yığılma ekonomisi, mekânsal eşitsizliğin tipik bir göstergesi değil, aksine ekonomik yığılmanın olduğu alanlardan sağlanan

²⁵ YAVAN, Nuri. (2013) Coğrafyacılar Derneği Yıllık Kongresi Bildiriler Kitabı, a.g.e., s. 522

²⁶ 2008 Küresel Krizi sırasında ve sonrasında Dünya Bankası, AB ve OECD tarafından bölgesel kalkınma politikasını yeniden ele alan 4 uluslararası rapor/çalışma yayınlanmış olup bu raporlardan bir tanesi Dünya Bankası tarafından 2009 yılında yayınlanan “World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography” olup Bankanın görüşünü yansıtırken, diğer üç rapor ise AB ve OECD nin görüşlerini yansıtmaktadır. (Nuri Yavan, a.g.e.s.522-529)

getirilerin az gelişmiş bölgelerdeki sosyal hizmetlere kaynak aktarılmasına olanak sağlayan bir faktör olarak görülmektedir.²⁷

DB'sı yığılmanın yetersiz olduğu bölgeler için ise öncelikle genel yönetim ve sosyal hizmetler gibi her bölge için zorunlu unsurların tesisine öncelik verilmesini, uzaklık veya mesafe problemi olan bölgeler için kurumsal politika ile birlikte altyapı politikası önerilmektedir. Ülkenin gerektirdiği tüm gerekli temel sosyal hizmet kurumları,örneğin eğitim, sağlık, güvenlik, temizlik vb. tüm ölçeklerde sağlanmalıdır. Karayolları, demiryolları, limanlar, havaalanları ve telekomünikasyon ağları gibi mekansal olarak yerleşik “altyapılar” bölgesel kalkınma politikasının aracı olmalıdır.

Teşviklerin ise, sadece bölgede temel hizmetler için gerekli kurumların bulunduğu, makul ölçüde etkin olduğu ve ulaşım altyapısının yerinde olduğu durumlarda, spesifik problemleri, örneğin kentsel alanlardaki gecekondu sorununu halletmek için, çok ender durumlarda, sadece yığılma, göç ve uzmanlaşma gibi piyasa güçlerinin zayıf işlediği, içsel bütünleşmesinin bulunmadığı ülkelerde kullanılmasını önermektedir.

Buna karşılık, bölgesel kalkınma için AB ve OECD'nin yaklaşımı ise, mekan temeline dayanmakta, coğrafyanın önemli olduğunu ve coğrafyanın sadece mekandaki gelişme potansiyelini değil, aynı zamanda orada yaşayan insanların gelişme potansiyelini de şekillendirdiğini belirtmektedir. Bu nedenle Dünya Bankası'nın önerdiği tek tip reçetenin bölgesel farkların giderilmesinde yeterli olamayacağı görüşüdür.

Mekana dayalı yaklaşımın iki temel boyutu bulunmaktadır :²⁸

1. Mekansal ortam, sosyal, kültürel ve kurumsal özellikleri olan bir şeydir. Bu nedenle mekansal etkiler politikada açık bir şekilde dikkate alınmadıkça, uygulanacak politikalar amaçlarına ulaşamaz.
2. Mekana dayalı yaklaşım, politika oluşturmada nerede, ne zaman, neyin yapılması gerektiği sorunu ile ilgili bilgi sorunu üzerine odaklanır: Azgelişmişliğin

²⁷Yavan, N. (2013). Coğrafya : Yeni Yüzyılda Fırsatlar ve Tehditler. ,a.g.e., s.526.

²⁸Yavan, N. (2013). Coğrafya : Yeni Yüzyılda Fırsatlar ve Tehditler. ,a.g.e., s.526-529

neden olduğu sosyal dışlanma, yerel potansiyeli de engellemektedir. Bu durumda amaç yerel grupların politika yapan, ülke yönetimi ile etkileşiminin sağlanmasıdır.

Bir yerdeki azgelişmişlik ya bölge insanının isteksizliği veya kapasitesizliğinden kaynaklanmakta ya da bölgedeki kamu müdahaleleri tarafından desteklenen yığılmanın yarattığı merkezi etkilerden kaynaklanmaktadır. Merkezi politika uygulamaları (dışsal) bölgesel değişimleri tetikleyebilecek bir yol olarak görülmektedir. Amaç, bölgesel güçler ile merkezi planlama arasında bir denge kurulmasıdır. Diğer bir ifade ile yerel aktörler, hedefler belirleyip projeleri tasarlarlarken, merkezi planlama (veya merkezin bölgesel ajanı) yerel aktörlerin izlemesi gereken genel koşulları yerel için tasarlanan özel hedeflerle uyumlaştırmalıdır. Bu şekilde “mekana dayalı kalkınma politikası” ile, kamu mal ve hizmetlerini bölgenin ihtiyaç ve istekleri doğrultusunda ayarlayarak diğer mekanlarla bağlantı kurulmasını hedefleyen bir sistem oluşmaktadır.

AB ve OECD'nin görüşüne göre bölgelerin kendine özgü özellikleri bulunmakta olup tek bir kalkınma yaklaşımının bulunmadığı vurgulanarak, bütün bölgelere aynı tarz politikaların uygulanması gerektiği görüşünü ileri süren Dünya Bankası yaklaşımının doğru olmadığı ileri sürülmektedir. Buna göre, her bölge için büyüme fırsatı bulunmaktadır ve kalkınma politikasının rolü bölgesel varlıkları harekete geçirerek büyüme için sinerji yaratmak olmalıdır.

2.1.6. Bölgesel Kalkınma Politikasının Unsurları

Bölgesel kalkınmada devletlerin uygulayacağı politikalar, bölgesel dengesizliğin boyutları ve türleri açısından, gelişmiş bölgeler ve gelişmekte olan ülkeler için farklılıklar gösterecektir. Her durumdaki bölge için geçerli olan şart, dengesizliği giderecek kalkınmanın, bölge özelliklerini yansıtan, unsurlara dayalı politikalarca sağlanması olmalıdır.

Neo-klasik görüşün “yakınsama hipotezi” nin bölgesel farkları kaldırmak bir yana pek çok aksayan tarafının olduğunun görülmesi bölgeye özgü politikalar yapılmasını gerektiğini ortaya koymaktadır. Ancak bu politikalar yapılırken, dışsal

ekonomilerin varlığı göz önünde bulundurulmalı ve etkilerinin sadece yapıldığı bölge ile değil tüm ülkeyi etkileyen sonuçlar doğurabileceği unutulmamalıdır. Bu nedenle bölgesel kalkınma politikaları, ülke genel koşulları ve etkilenmeleri de göz önüne alınarak dikkatli seçilmelidir.²⁹

Bölgesel politikaların başarısı için şu dört unsur gerekli görünmektedir :³⁰

1. Teşvik uygulayarak, bölgenin kalkınmasına katkı sağlayacak (ekonomik kalkınmayı) ekonomik faaliyetlerin bölgeye gelmesini sağlamak,
2. Bölgesel alt yapı için devlet yatırımlarının çoğalmasını sağlamak,
3. Bölgesel yönetimin, bölge sorunlarının çözümünde yetki ve sorumluluklarını artırmak.
4. Metropol bölgelerin gelişimlerini sınırlamak, göçü önleyici tedbirler almak.

Bölgesel politikalar, eşitlik ve verimlilik kavramları arasında bir tercih yapmaya zorlanmaktadır. Buna göre ekonomik büyüme ve verimliliğin öne çıktığı durumlarda bölgesel farklılıkların giderilmesinin aksamaması söz konusu olabilmektedir.³¹ Bu nedenle ekonomik büyüme ve verimlilik sorununu büyük ölçüde halletmiş olan gelişmiş ülkeler sosyal adalete dönük politikalara ağırlık verebilirlerken, gelişmekte olan ülkeler kaynak yaratıcı alanlara birikimlerini yönlendirerek, yatırımları ve milli geliri artırmaya çalışmaktadırlar.³²

AB ve OECD'nin bölgesel önerilerinde belirtildiği gibi, Bölgesel politikalar, sürekli kamusal yardım ve teşviklerle ayakta durmak yerine, bölgenin kendi dinamiklerini harekete geçirerek sürdürülebilir bir bölgesel ekonomi yaratılmasına özen göstermek zorunda olduğu kabul edilmektedir.³³ Ancak yine AB ve OECD önerilerine göre, rekabetçiliğin öne çıkartılmaya çalışıldığı, bölgesel kalkınmada önemli bir unsur olan "planlama"nın önemini kaybettiği söylenebilir.³⁴

²⁹ Alpay Filiztekin, a.g.e., s.35

³⁰ Zeynel Dinler, a.g.e., 283

³¹ Ercan, Fuat. (2006). A.g.e., s.78

³² Dinçer, Bülent, Özasan, M., Kavashioğlu, T., a.g.e., s.11.

³³ Bozdoğan, M.N. (2008) Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi. TOBB Yayını, a.g.e., s.10

³⁴ Filiztekin, a.g.e., 37

Her bölgenin kendi üstün olduğu alanlarda uzmanlaşmasının herkesin çıkarına olduğunu savunan, “ Karşılaştırmalı üstünlükler” in önemli olduğu planlama, artan talebin yönetimi ile üretimin sürdürülmesi arasında bir denge kurmak üzere oluşturulmakta ve önemli ölçüde devletin müdahalesine gerek duyulduğu ifade edilmektedir. Büyüme kutupları ve ihracat hedefi doğrultusunda bölgelerde seçilecek sektörler fiziksel altyapı ve teşviklerle destek vererek bölgenin kalkınmasının sağlanması amaçlanmaktadır.

1980’lerden sonra ülkelerarası ticaretin gelişmesi ve sermaye dolaşımının önündeki engellerin kalkması ile artan rekabet ve belirsizlik ortamı ve örgütsel yapıların değişen koşullara intibak edememesi gibi nedenlerden dolayı devletin kaynaklara müdahalesi tercih edilmemiştir.

Yeni anlayış; devletin piyasayı güçlendirici, rekabetçi üstünlüğü koruyucu (merkezi planlamanın karşılaştırmalı üstünlüğü yerine) stratejik planlamanın öne çıkmasını savunmaktadır. Amaç, karların ortak olmadığı, herkesin kendi çıkarlarını, sürdürülebilir bir şekilde, diğer bölgelere aldırmadan en karlı ve etkin çalışabilecekleri bir coğrafyada hareket edilmesine ve kamunun da buradaki şartları uygun olmasını sağlamasına dayanır. Bu görüş şüphesiz küreselleşme savının bir sonucudur.

Sürdürülebilirlik, geniş anlamda, iktisadî büyümenin ötesinde sosyal ilişkiler, (kurumlar arası ilişkilerin geliştirilmesi, eğitilmiş ve bilgi üreten toplum) siyasi yapılar ve çevrenin korunmasını kapsayan (içinde yaşanmak istenen bir çevre) bir ortamı ifade etmektedir.³⁵

2.1.7. Bölgesel Dengesizliklerin Sonuçları

Bölgesel dengesizlik her şeyden evvel ekonomik gelişmenin doğal bir sonucudur. Gelişen bölgede ortaya çıkan dışsal ekonomiler, o yörede faaliyete geçen diğer ekonomileri ve atıl kaynakları da harekete geçirerek ve sonuçta diğer bölgelere de taşıma yaparak canlılık getirebileceği gibi çoğunlukla diğer bölgelerin olanaklarını da yoksullaştırdığı ifade edilmektedir.

³⁵ Bozdoğan, M.N., (2014). Bölgesel kalkınma ve İBBS Esasına Dayanan Yeni Yatırım Teşvik Sisteminin Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi., a.g.e. ,s.53

Bu durumda diğer yöreler aleyhine gelişme kutbu olan bölgelerde ekonomik büyüme iki önemli sorunu da beraberinde getirir : geri kalmış bölgelerin sorunu ve aşırı gelişmiş merkezlerin sorunu³⁶. Geri kalmış bölgelerde, üretim faktörlerinin gelişmiş bölgeye kayması ile beliren ekonomik sorunlar ve bunun sonucu düşük gelir, işsizlik, yetersiz altyapı, yetersiz sosyal hizmetler nedeniyle, belki de ekonomik sorunlardan daha önemli, sosyo-politik sorunları ortaya çıkartmaktadır. Bölgesel dengesizlik, ekonomik durgunluğun yanı sıra kalkınma hızını düşürücü bir etmen olmakta; çevrenin merkeze olan bağımlılığı çerçevesinde üretken kaynakların merkeze akmasına, çevrenin yoksullaşmasına ve toplumsal yapıda değişime yol açmaktadır. Diğer taraftan, üretim faktörleri için çekim merkezi haline gelen aşırı gelişmiş bölgelerde ise; istihdam, eğitim, sağlık, konut, su, enerji, altyapı, güvenlik vb sorunlarının yaşanmasına yol açabilmektedirler.³⁷

İletişimin çok yüksek olduğu, ülke içi bölgelerin ve ülkelerin, birbirlerini çok iyi takip edebildiği çağımızda, rakamlar bazında refah seviyesi yüksek görünse de bölgelerarası uçurumların oluşması büyük sosyal huzursuzlukların ve çalkantıların ortaya çıkmasına nedendir. Ekonomik sorunların sonucu olarak ortaya çıkan bu durum, ülkelerin kendi içinde ayrışmasına kadar gitmektedir. (Kuzey-Güney İtalya ve Fransa, İspanya'da olan durum).

Diğerleri aleyhine gelişen bölgelerde de, gelişmenin getirdiği yığılma bir noktadan sonra, gerek üretimi etkileyen maliyetlerin artmasına ve gerekse, çevre kirlenmesi, aşırı trafik, stresin çoğalması, sağlığın bozulması, hayatın pahalılaşması gibi yaşam kalitesini düşüren etkilerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır. Kamusal maliyetlerde (yol, su elektrik, kanalizasyon, asayiş gibi) de aşırı yükselmeye neden olacak bu durum, kıt kaynakların kaybına da yol açacaktır.³⁸ Bu sorunların sonucunda “sürdürülebilir kalkınma” kavramı önem kazanmaya başlamıştır.

Gelişmiş ülkelerde altyapının ve sosyal kurumların gelişmiş olması bölgesel farklılıkların büyük boyutlara ulaşmasına engeldir. Oysa, gelişmişlerin bu yapısına sahip olmayan gelişmekte olan ülkelerde, Devlet bölgesel farklara müdahale

³⁶ Zeynel Dinler,a.g.e., 120

³⁷ Göktürk, Atilla. (2006), a.g.e., s.26

³⁸ Zeynel Dinler,a.g.e.,s. 151

etmediği takdirde dengesizlikler, gelişmekte olan ülkelerde, çok büyük boyutlara çıkabilir.

2.1.8. Bölgesel Dengesizlikleri Gidermede Kamunun Rolü ve Sorumluluğu

Bölgesel dengesizliklerin oluşumunda veya bir bölgenin diğer bölgelere göre geri kalmasında en önemli etken yukarıda sayılan nedenlere dayalı olarak o bölgeye yeterli yatırımın gelmemesidir. Bölgeye gelmeyen yatırımlarla belli bir ölçüde bağlantılı olmakla birlikte diğer pek çok unsurunda etkilediği bölgenin sosyo-kültürel kapasitesindeki yetersizlik de bölgesel farklılıkların oluşumunda önemli bir etkindir.

Bölgelerin sanayileşip kalkınabilmeleri özel ve kamu kesiminin yaptığı yatırımlara bağlıdır. Özel kesim karı ön planda tutarken, kamu sosyal faydayı öne çıkarır. Özel kesim, alt yapısı olmayan bölgeye üst yapı yatırımı yapmaya yanaşmaz. Alt yapı ve sanayileşip kalkınabilmek, yatırımlara bağlıdır.

Alt yapı yatırımları pahalı ve kar getirici değildirler. Devlet bu yatırımları üstlenirse özel yatırımcılar o bölgeye yatırım yapmayı karlı bulabilirler. Buna rağmen özel kesim hammaddeye uzaklık, nakliye maliyeti, kalifiye eleman bulamama ve sosyo-kültürel imkanların yetersizliği gibi nedenlerle geri kalmış bölgeye yatırım yapmak istemeyebilir. Bu durumda devlet yatırımın karını artırıcı, yukarıda sayılan nedenlerle karı düşürücü unsurları telafi edici, bölgesel ve sektörel teşviklere başvurur.

Ancak yapılacak alt yapı yatırımları ve verilecek yatırım teşvikleri özel kesimin yatırımlarını bölgeye çekmekte yeterli olmayabilir. Karı artırıcı teşvikleri bölge ve sektör için uygularken aynı devletin sosyo-kültürel ve kurumsal alt yapı yatırımlarını da birlikte yapması gereklidir. Alt yapı ise köprü, yol, elektrik, su gibi maddi yatırımlardan oluşurken, kurumsal alt yapı ve eğitime dayalı, yönetim ve danışmanlık hizmetleri ise personel alt yapıda oluşur. Bölgelerin üretim kapasitelerini ve dolayısıyla gelir düzeylerini artıracak yatırımlar, serbest piyasa sisteminde özel yatırımların ağırlığına bağlı iken sosyo kültürel kapasitenin

geliştirilmesine yönelik yatırımlar büyük ölçüde kamusal yatırımlarla sağlanabilmektedir.

Az gelişmiş bölgelerde ekonomi yerel ve sektörel olduğu kadar sosyal ve politik açıdan da bütünleşememiştir. Mal ve faktör hareketleri, alt yapı donatımının yetersizliğine bağlı olarak sınırlı kalmakta, mal ve faktör piyasasının bütünleşmesini de engellemektedir.³⁹

Kamu teşvikleri ile, bölge özelliklerine göre, öne çıkartacağı tarım, hayvancılık, madencilik, turizm ve sanayi yatırımları desteklenebilir. Bölge özelliğine uygun bu ana sektör veya sektörler hizmet veren veya yarı işlenmiş mamul desteğinde bulunan alt sektörler de desteklenebilir.

Kamunun, geri kalmış bölgelerde eğitim, danışmanlık ve AR-GE hizmetlerini iyileştirmede veya bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmada, en azından etkilerini makul düzeye indirmede, dünyada uygulanmış ve sınırlı da olsa başarı elde edilmiş bazı örnekler vardır. Bunların içinde başarılı örnek ABD de uygulanmış olan Tennessee Vadi projesi, Japonya da Hokkaido uygulaması, güney İtalya da, İngiltere de İskoçya ve Galler de, Fransa'nın güneyinde uygulanan projeler başarılı olup hep devlet teşvikleri ile uygulamaya konulmuştur.

⁴⁰ Sonuç olarak bölgesel dengesizliği gidermede temel amacın, kaynak ve gelir dağılımından geçtiği ifade edilmektedir. Kaynak dağılımında sağlanacak etkinlikle, sınırlı kaynakların maksimum faydayı sağlamasına çalışılırken, gelir dağılımından da kaynakların adil bir pay almasının sağlanması gerekmektedir.

2.2. Bölgesel Farklılıkları Giderme Aracı Olarak Teşvikler

Devletin ekonomiye müdahale araçlarından birisi olan teşvik veya diğer ifadesi ile devlet yardımları uygulamaları, özellikle küreselleşme olgusunun ekonomiye hakim olmasını takiben, önemli ölçüde kontrol altına alınmaya çalışılmış ancak ulusal ve bölgesel kalkınmada, hemen hemen bütün ülkelerce pek çok şekilde ve enstrümanla uygulanmaktadırlar.

³⁹ Göktürk, Atilla. a.g.e., s.38

⁴⁰ Çarkçı, Arif (2008). a.g.e., s.80

Uygulanan teşvikler, ticaretin yapısını etkileme özellikleri nedeniyle, GATT/WTO/AB kurallarına tabi olarak kontrol altına alınmaya çalışılmaktadır. Teşviklerin ülkeler ve sektörler arası dağılımı ve karşılaştırmaları, metodolojideki ve bilgi edinmedeki zorluklar nedeniyle pek sağlıklı olmamakla birlikte, bazı tahminlere göre dünya GSH'sının % 4'üne tekabül eden 1 trilyon dolar olduğu tahmin edilmektedir. Bir başka tahmin de, verilen teşviklerin, hükümet harcamalarının %6'sına ve ülkelerin GSH'nın % 1'ne ulaşmakta olduğudur.⁴¹

2.2.1. Teşvikin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

Devletin sosyal ve ekonomik müdahalelerini gerçekleştirirken kullandığı araçların tamamı İktisat Politikası olarak adlandırılır. Bu politikanın ana unsurları⁴² : para ve kredi politikası, maliye politikası, dış ticaret politikası, ve bu politikaları kullanarak ekonomiye müdahale demek olan, regülasyon ve kontrollerden oluşur.

Bölgesel dengesizlikleri gidermede uygulanacak olan teşvik maliye politikasının esasını oluşturmaktadır. Maliye politikasını oluşturan ; harcama, gelir, borçlanma ve bütçe politikası içinde teşvikleri doğrudan ilgilendiren, gelir ve harcama politikalarıdır.

Geniş anlamıyla teşvik, bir şeye veya kişiye verilen destek, yardım ve iyileştirmeler olarak ifade edilmektedir. Ekonomik anlamda ise, vergi muafiyet ve istisnalarının da dahil olduğu, bütün devlet yardımları ile kamusal yatırımları da içine alan bir tanımlama yapılmaktadır. Belli sektörlerle veya bölgelere tanınan vergisel indirimler, özel amortisman, vergi iadesi, düşük faizli kredi, fon ödemesi, vergi taksitlendirmesi ve doğrudan belli bölge veya sektörler için yapılan kamu alt yapı yatırımları teşvikin bu genel tanımına girerler.

Teşvik kavramı, OECD tarafından şu şekilde tanımlanmıştır⁴³: “bir yatırımın maliyetini veya potansiyel kârını etkileyerek veya yatırımla ilgili risklerini

⁴¹ WTO, (2006).World Trade Report . Exploring the Links Between Subsidies,Trade and the WTO,s.45-46

⁴² Aktan, Can. Karaaslan Yusuf Tuğrul. (2005). Regülasyon Ekonomisi ve Kamusal Regülasyonlar Teorisi. www.canaktan.org/ekonomi/kamu.../kamu-ekonomisi/regulasyon-ekon

⁴³ Çatal, Faruk. (2010). Devlet Teşvikleri ve Erzurum'da Tarihsel Bir Uygulama Örneği , *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 24, Sayı 4, 2010, s.289

değiştirerek yatırımın büyüklüğünü, bölgesini ve sektörünü etkilemek için hazırlanan hükümet önlemleridir". Bu anlamda teşvik uygulamaları, ekonomik istikrar ve büyüme gibi ekonomik amaçlar yanında bölgesel dengesizlikler, göç v.b. bazı sosyal amaçları da içerebilmektedir. Ekonomik literatürde ise "teşvik" kavramı, belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi veya gayri maddi destek, yardım ve özendirme olarak tanımlanır.⁴⁴ Tanımdan anlaşılacağı üzere, ekonomik teşviklerin temelinde, kaynakların, ülke ekonomisi açısından daha yararlı olduğu kabul edilen alanlara yönlendirilmesi söz konusudur. Burada en önemli husus, teşvikler ile ulaşılmak istenilen hedeflerin neler olduğu ve bunlara karşılık ne gibi ödünler verileceğidir. Devletlerin teşvikler ile neleri amaçladığı uyguladıkları ekonomik sisteme göre değişmekle birlikte, temel hedef genel anlamda halkın refah seviyesinin yükseltilmesidir.

Teşvikin genel amacı hem üreticileri hem de tüketicileri motive etmektir. Yani, üreticilerin devletin desteği olmadan elde edebilecekleri kardan daha yüksek bir kar elde etmesi veya tüketicilerin mal ve hizmetleri daha düşük fiyata satın almasına yönelik uygulanan devlet müdahaleleri teşvik olarak tanımlanmaktadır.⁴⁵

Teşvikler ya da devlet yardımlarının en önemli avantajı kullandığı ; vergi muafiyet ve istisnaları, düşük faizli kredi veya hibe yardımları, enerji indirimleri, arsa tahsisi, devletin sermayeye katılımı ve finans kolaylıkları gibi enstrümanlarla, ekonomiye doğrudan, hızlı bir şekilde etki edebilecek politikalar olmasıdır.⁴⁶

Klasik liberal görüş, devletin ekonomiye müdahalesini kabul etmemesine karşın, teşviklerin ekonomi sahnesinde önemli bir şekilde yerleşmesi 1929 Büyük Buhranı ile birlikte olmuştur. Franklin D.Roosevelt'in, mali ve ekonomik başarısızlıklar ve istihdam konusunda yaşanan büyük sıkıntılar üzerine ortaya koyduğu NEW DEAL programı ile kamunun teşvik önlemleri başlamıştır.⁴⁷Başkan Roosevelt ülkesini içinde bulunduğu ekonomik krizden çıkarmak için, liberal kapitalizm yerine,

⁴⁴ DPT, Devlet Yardımları Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2007, s.1

⁴⁵ Ünsaldı, Mehmet (2012).Devlet Teşvikleri ve Bölgesel Gelişmişlik Farkları Üzerine Etkileri, Fırat Üniversitesi Doğu Anadolu Araştırma ve Uygulama Merkezi, s.122

⁴⁶ DPT, Devlet Yardımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu,a.g.e., 2007, s.1

⁴⁷History of Government Spending - EBSCOhost Connection

<http://connection.ebscohost.com/businessfinances/economic-stimulus-package/history-government-spending>

müdahaleci, düzenleyici ve yol gösterici bir ulusal iktisat politikası oluşturmaya çalışmıştır. "New Deal" dönemi ekonomik ve sosyal yönden çöken liberal kapitalizmi, yeniden işler hale getirmek için ekonominin işleyişine devletin en geniş ve sistematik şekilde müdahale ettiği dönemdir. Roosevelt'in 1933 yılında seçilmesini müteakip uygulamaya koyduğu programlarla, büyük sıkıntı çeken halkın ve zor durumdaki şirketlerin hükümete güvenlerinin ve beklentilerinin yükseltilmesi amaçlanmıştır. New Deal'in ana fikri, J.M.Keynes'in, Büyük Buhran için önerdiği, müdahaleci devlet anlayışına dayalı olarak, kamusal harcamaların "talep artırıcı" yönde kullanılma önerisine dayandığı kabul edilmektedir.

Uluslararası düzeyde, DTÖ. ve Avrupa Birliği (AB) gibi kurumların rekabeti bozucu etkisi nedeniyle teşviklerin kullanımını açıkça sınırlamaya çalışan çaba ve kararlarına rağmen, DTÖ.'nün 2006 tarihli raporuna⁴⁸ göre, teşvik uygulamalarının artma eğiliminde olduğu kabul edilmektedir.

2.2.2. Teşviklerin Uygulanışı

Devlet uygulayacağı teşvik politikalarını bütçe ile hayata geçirir. Devlet Bütçesi araçları olan: Kamu harcamaları, kamu gelirleri ve devlet borçlanması bu amaçlara ulaşmak için kullanılan en etkin araçlardır.

Kamu harcama politikası araçları: kamu yatırımları, cari ve transfer harcamaları (KİT'ne transferler, borç faiz ödemeleri ve diğer transferler) olarak sıralanır. Kamu gelir araçları ise: dolaylı ve dolaysız vergiler ve diğer kamu gelirleridir. Devlet borçları ise: iç ve dış borç olarak sınıflanır.⁴⁹ Bütün bu araçlar en geniş anlamıyla devletin ekonomiye yön verirken, sektörel veya bölgesel öncelikleri öne çıkartmada kullandığı teşvik veya caydırmanın, bir unsuru olarak kullanılabilirler.

Devletler teşvikleri, tespit edilen (planlanan) ekonomi politikaları ile üretimin, istihdamın ve ihracatın artırılması için kullanır. Teşvikler özellikle 1980 sonrası, artan bir biçimde; bölgesel kalkınmayı sağlamada, yeni teknolojilere ulaşmak için

⁴⁸ WTO. (2006). World Trade Report 2006, a.g.e., s.45-46

⁴⁹ Yıldırım, Refia . Yıldırım Erhan.(2002). 1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri.a.g.e.. s.7-25

Ar-Ge faaliyetlerine, küreselleşme etkisi ile uluslararası rekabetin geliştirilmesine ve yine gittikçe önem kazanan çevre korumaya ağırlık vermeye başlamıştır.⁵⁰

Bu çeşitlenmiş amaçlar doğrultusunda teşvik politikaları, bölgeler arası gelir düzeyi ve iller arası gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmak gibi sosyal amaçlarla veya istihdam yaratmak, yatırımları teşvik etmek, katma değeri yüksek gelişmiş teknolojileri kullanmak, ekonomik istikrar ve büyümeyi sağlamak gibi ekonomik amaçlarla kullanılan bir kamusal politika aracı haline dönüştürülmüştür.⁵¹ Teşvikler, Globalleşen dünya ticaretinde ülkeler tarafından hem iç piyasalarını korumak hem de dış piyasalarda söz sahibi olabilmek için de kullanılmaktadır. Diğer taraftan yabancı sermayeyi çekebilmek için ülkeler tarafından değişik biçimlerde, yoğun olarak kullanılmaktadırlar.

2.2.3. Bölgesel Farklılıkları Gidermede Uygulanan Araçların Sınıflaması

Teşvikleri veya daha güncel deyimini ile “devlet yardımları” üç ana gruba ayrılabilir;

1. Vergisel Teşvikler, 2. Vergi Harcamaları, 2. Vergi Dışı Teşvikler.

2.2.3.1. Vergisel Teşvikler

Günümüzde vergiler gelir sağlamanın yanı sıra siyasal, sosyal ve ekonomik işlevler de taşımaktadır. Bir ekonomi için yalnızca ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi yeterli olmamakta aynı zamanda ekonomik büyüme ve kalkınmanın da sağlanması gerekmekte ve devlet bu amaçların gerçekleştirilmesi için maliye politikası araçlarını kullanmaktadır. Özellikle maliye politikası araçları içerisinde yer alan vergiler ile ekonomik büyüme ve kalkınma gerçekleştirilebilecek, bölgesel gelişme farklılıkları azaltılabilecek ve sürdürülebilir ekonomik kalkınma desteklenebilecektir.⁵²

⁵⁰ Eser,Emre (2011). *Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler*, DPT Yayın No:2822, Nisan 2011, s.2

⁵¹ Özker, Niyazi, A., Biniş, Mine, Vergi Uygulamalarında Bölgesel Kalkınma, Hedefleri ve Bölgesel Mali Teşvikler Açısından Değerlendirilmesi, Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik araştırmalar Dergisi, 2010, Cilt 13, sayı 19. S.499

⁵² Niyazi ÖZKER*Mine BİNİŞ , a.g.e. s.492

Teşvik edici vergi politikalarının özü, belirli bir kazanç veya iradın vergiden istisna edilmesi veya verginin çeşitli yollarla ertelenmesi olarak tanımlanabilir. Vergi teşviki, mevcut vergi uygulamasına şahıs, yöre veya sektör açısından ayrıcalık tanıyan bir uygulamadır. Ayırım yapmaksızın uygulanan bir vergi uygulaması vergi teşviki değildir. Bu durumda bütün çalışanlara uygulanan bir vergi indirimi vergisel teşvik kapsamında değildir. Aynı şekilde kurumlar vergisi oranında yapılacak genel bir indirim de teşvik kabul edilmez. Vergi teşviklerinin genel bir oran indirimi şeklinde olması halinde “yasal vergi teşviki”, yatırımcıların karşı karşıya kalacağı “efektif” vergi yükünü, belirlenmiş bazı amaçlar için azaltan teşviklere de “efektif vergi teşviki” tanımı yapılmaktadır.⁵³ Sonuç olarak, vergi teşvikinden bahsedebilmek için yatırımcının muhatap olacağı (ve karını artıracak olan) bir vergi oranında iyileşme, erteleme veya kaldırma, söz konusu olmalıdır.

Bölgesel kalkınmanın sağlanmasında vergi uygulamasına konu olan en önemli unsurların başında vergi teşvik politikaları gelmektedir. Vergi teşvik politikalarını belirlerken, teşviklerin tek başına işe yaramadığı, istenen sonuçların alınması için bazı önkoşulların sağlanmış olması gerektiği hususu dikkate alınmalıdır. Ekonomik istikrarın sağlanması ve hedeflenen büyüme kriterlerine ulaşmada ulusal ve uluslararası yabancı yatırımcılar için altyapı yatırımlarının tamamlanmış olmasının yanı sıra, ekonomik büyüme kriterlerine ulaşmada siyasi istikrar oldukça önemlidir.

Vergi teşvikleri daha çok sektörler arasındaki kaynak dağılımına etki etmekte, girişimcilerin teşvik verilen alanlara yatırımlarını yöneltmelerini sağlamakta, ancak genel olarak yatırım yapıp yapmama kararı üzerinde tek başlarına, çok büyük etkide bulunamadıkları, kabul gören bir görüştür.⁵⁴ Bu nedenle, vergi teşvikleri, uygulanan teşvik türüne ve uygulamanın kalitesine bağlı olarak yatırımlar üzerinde bir etkiye sahip olabilmekle birlikte, etkileri daha çok herhangi bir sektörün rekabet gücünün artmasında, ülkenin ekonomik özellikleri ve sektörün içinde bulunduğu rekabetçi ortam da, önemli bir etkiye sahiptir.

Bir vergi teşvikinin efektif olabilmesi için, herhangi bir vergisel teşvikin olmadığı bir durumda yatırımcıların karşı karşıya kalacağı efektif vergi yüküne kıyasla, belirli

⁵³Tekin,Ahmet.(2003). 4842 Sayılı Yasa Işığında Yatırım İndirimi Uygulaması,*Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı 13 ,s. 301

⁵⁴Niyazi Özker, Mine Biniş ,a.g.e.s.

yatırım projelerine sağlanan teşviklerin yatırımcıların efektif vergi yükünü azaltıp azaltmadığına bakılmalıdır.⁵⁵ Bu durum, şu an vergi teşvik politikalarının ilkelerini belirleyen Ekonomi Bakanlığı'ndan önce bu politikaları belirleyen Hazine Müsteşarlığı'nca da doğrulanmaktadır.⁵⁶ Buna göre vergi teşviklerinin gücünün abartılmaması, yaygın teşvik uygulamasına gidilmemesi, teşviklerin istikrarlı olması ve hangi alanlara ne tür teşvik verileceğini belli bir stratejiye dayandırılarak serbest piyasanın en az zarar göreceği araçların seçilmesi gerektiği ve ihracata doğrudan teşvik uygulanmaması ve teşvik uygulamalarının tek bir çatı altında toplanması hususlarına dikkat çekilmiştir.

Diğer yünden, vergisel teşviklerinin her zaman vergi gelirlerinde bir azalma yaratacağı savı da doğru olmayabilir. Eğer vergi teşvikleri ile hedeflenen amaca ulaşılabilirse, teşvikin verildiği sektör, bölge veya müteşebbis, daha yüksek bir üretim boyutunda daha çok vergi sağlayabilir.

Yaygın ve çeşitli olarak kullanım alanı olan vergisel teşvikler pek çok açıdan tasnife tabi tutulabilmekle birlikte en yaygın olanı; uygulanış biçimlerine göre veya teşvik için hangi aracın kullanıldığına göre yapılan genel tasniftir.

Uygulanış biçimlerine göre olan sınıflamada teşvikler, nereye verilmesi hedeflendiğine göre sınıflanmaktadır.⁵⁷ Bu sınıflamaya giren teşvikler; bölgesel farklılıkların olduğu bölgelere daha çok yatırım çekebilmek için bu yatırımların karlarını artırmayı hedefleyen vergi teşvikleri olup, bölgelerin ihracata uygun ürünlerine teşvik sağlayarak bu yolla bölgedeki üretimi ve yatırımı amaçlamak şeklinde olabilmektedir. Bu sınıflama içinde bir diğer uygulama da, özellikle bu bölgelerde önemi büyük olan işsizliği azaltmaya yönelik olmak üzere, istihdam üzerindeki vergi ve sigorta yüklerinin azaltılarak, istihdamın teşvikine yönelmesidir. Yabancı yatırımların gelmesini kolaylaştırıcı vergi teşvikleri de bu grupta bahsedilebilir. Her ne kadar yabancılara verilecek yatırım teşvikleri onların bölgesel farklılıkların yaşandığı yerlere gelmesinde doğrudan bir etken olmasa da dolaylı olarak genel sermaye stokunu, istihdamı artırıcı etki doğuracaklardır.

⁵⁵ Niyazi ÖZKER*Mine BİNİŞ ,a.g.e. s.499

⁵⁶ Tekin, Ahmet, (2006). Vergi Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Sayı 16,2006,s.313

⁵⁷ Gerçek, Adnan. (2005).Adnan Gerçek, Türkiye de Yatırımların Teşvik Edici Vergi Politikaları ve Etkinliği, <http://www.iktisat.uludag.edu.tr/dergi/1/gercek/adnan.html>, 05.02.2005.

Vergisel Teşviklerin diğer sınıflama şekli ise uygulamada kendisini göstermektedir. Bölgede üretimi artıracak bir yatırımın hangi aşamada teşvik edileceğinin kararıdır. Bu üç şekilde olabilmektedir⁵⁸; teşvikin gücünün etkili olması isteniyorsa doğrudan müteşebbisi hedef alan teşvik uygulaması ile, veya yatırımı hedef alarak (içeriği, bölgesi veya sektörünü hedef almak suretiyle) ve üretime yönelik uygulama ile (işgücüne ve sermayeye yönelik) üretim faktörlerinin özendirilmesi ile mümkün olmaktadır.

Bir diğer uygulama yöntemi ise yatırım aşamasında, yatırımın yükünü hafifleten, gümrük vergisi muafiyeti, katma değer vergisi istisnası gibi uygulamalardır.

Yatırım sırasındaki kolaylaştırıcı teşviklere ilave olarak veya tek başına, üretim aşamasında sağlanan vergisel teşvikler de bir diğer uygulamadır. Bu teşvikler genellikle çalışanların ücretlerinden dolayı gelecek yükleri hafifleten teşvikler ile birlikte üretim aşamasında verilecek enerji desteği, nakliye desteği ve bazı vergi ertelemelerinden oluşabilir.

2.2.3.2. Teşvik Unsuru Olarak Vergi Harcamaları

Son yirmi yıldır kabul edilen, Türkiye dahil OECD ülkelerinin neredeyse tamamında, uygulanması ve raporlanması mecburi olan bir kavram “ Vergi Harcamaları” dır. Vergi harcaması kavramı; belirli ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmak için kanunun öngördüğü temel yükümlülük sistemi ile uyumlu olmayan ve kanuni bir hükümden kaynaklanan vergi kaybı veya erteleme şeklindeki kamu harcaması olarak tanımlanabilir.⁵⁹ Burada önemli olan, devlet sosyal ve ekonomik amaçlarla bazı vergi kaynaklarını vergi dışında bırakıyorsa, ne kadar gelirden ne için vazgeçtiğidir.

Bir harcama doğrudan bütçeden yapıldığında, toplam harcamalar içinde yer alır ve istatistiklerde harcamayı artıran bir kalem olarak görülür. Harcamanın doğrudan yapılması yerine, vergiden çeşitli şekillerde vazgeçilerek yapılması halinde harcama görülmez. Bu harcamadan yararlanan bakımından ise değişen bir şey

⁵⁸ Mine, Nur Bozdoğan, a.g.e.s.31-32

⁵⁹ Saraç, Özgür. (2010). Vergi Harcamaları ve İktisadi Etkileri, Ege Üniversitesi Maliye Dergisi Sayı 159. Temmuz-Aralık 2010, s.264

yoktur. Devletten doğrudan yardım almak yerine, ödeyeceği vergiyi ödemeyerek aynı faydayı sağlamaktadır. Ülkemizde de olduğu gibi, vergi kanunları dışında birçok kanunda vergi harcaması niteliğinde vergi teşvikleri bulunması, vergi sistemini bozmakta ve uygulamaları karmaşılaştırıp zorlaştırmaktadır.⁶⁰

Vergi harcamalarını bir “sapma”, “ayrıcalık” veya “ödün” gibi sözcüklerle nitelendirdiğimizde ortaya “normal”in ne olduğu; “sübvansiyon” olarak nitelendirdiğimizde ise nelerin alternatif bir harcamaya denk etki yaptığı şeklinde sorular çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle vergi harcamaları, devletin ekonomik ve sosyal amaçlarını gerçekleştirmesinin bir metodu olarak kamu harcamalarının alternatifini oluşturmaktadırlar.⁶¹

Harcama ve gelirlerin gizlenmesine yol açan vergi harcamaları, ülkemizde olduğu gibi önemli boyutlara ulaşabilmektedir. Çeşitli kanunlarda istisna, muafiyet ve indirim yoluyla vergi kaybı yaratan seksen dokuz ayrı düzenleme yer almaktadır.⁶² Gelir Vergisi Kanunu kırk beş ayrı istisna, muafiyet ve indirimle devletin vergi alacaklarından en fazla vazgeçtiği alan olur iken, bunu on dokuz düzenlemeyle Kurumlar Vergisi Kanunu, on düzenlemeyle Katma Değer Vergisi Kanunu ve dokuz düzenlemeyle Özel Tüketim Vergisi Kanunu izlemektedir.⁶³ 2007 yılına ait Kamu Harcamaları Raporunda vergi istisnası, muafiyeti ve indirime yer veren kanun sayısı 151 olarak belirlenmiş olup vergi harcaması olarak nitelenen 630 u aşkın düzenleme bulunduğu belirtilmiştir.

Vergi harcamaları, özellikle Gelir Vergisi Kanunu yolu ile gittikçe artan ve oldukça önemli bir boyuta ulaşmıştır.⁶⁴ 2006 yılında 8.6 milyar TL olan toplam vergi harcamalarının %29'unu teşkil eden Gelir Vergisi Kanunu'ndan kaynaklanan harcamalar (2.5 milyar TL), 2010 yılında 10.8 milyar TL'ye (GVK nu harcamaları %69 paya), 2011 yılında 17.6 milyar TL'ye (GVK' nun payı %61.6), 2012 yılında

⁶⁰ Çebi,Akif Hamza. (2002).3 Şubat 2002 Hürriyet Gazetesi Ekonomi

⁶¹ Özkara, Mehmet.(2005). Yeni Düzenlemeler Işığında Yatırım İndirimi Uygulaması, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Celal Bayar Üniversitesi .Yıl 2005. Cilt:12 .Say :1 Manisa ,153-165

⁶² Hüseyin Üst, (2010). SMMM Staj Başlatma Ders Notları-FLASH huseyinust.com,erişim :24.10.2010

⁶³ T.C.Maliye Bakanlığı, (2007).Vergi Harcamaları Raporu, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü ,Sayı: B.07.0.GEB,08.10.2007,s.10-26

⁶⁴ Kayalıdere, Gül, Özcan, Mastar.(2012). Gelir Vergisi Açısından Vergi Harcamalarının Analizi: Türkiye ve Bazı OECD Ülke Örnekleri. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Y.2012, C.17, S.1, s.341-366.

19.2 milyar TL'ye (GVK payı %62.2) ve 2013 yılında ise 21.1 milyar TL'ye (GVK payı %62.6) yükselmiştir.

2.2.3.3. Vergi Dışı Teşvik Uygulamaları

Vergi dışı teşvik uygulamalarını; yatırımcının mali durumunu doğrudan veya dolaylı etkileyen bazı kolaylıklar, devletin yatırımları cazip hale getirecek altyapı yatırımları ve devletin kendisinin doğrudan veya ortaklıklar şeklinde bölgesel yatırımları harekete geçirmeye yönelik üretken yatırımlara girmesi, özel amaçlı bölgelerin kurulmasına destek vermesi olarak sıralayabiliriz.⁶⁵

2.2.3.3.1. Yatırımcının Mali Durumunu Etkileyen Doğrudan veya Dolaylı Mali Teşvikler

İşletmelere bedelsiz arsa ve arazi tahsisi, kuruluş veya işletme döneminde enerji desteği, nakti hibeler, devlet bütçesinden sağlanan düşük faizli ve uzun dönemli kuruluş ve işletme kredileri, iç piyasa için veya dış piyasa için verilen devlet garantileri ile düşük faizli ve hızlı kredi bulunmasını sağlayan teşvikler bu grupta ele alınırlar.

2.2.3.3.2. Kamusal Yatırımlar

Bölgesel kalkınma için hayati öneme sahip olan kamusal yatırımlar,Devletin bazı bölgelere veya sektörler diğerlerine göre öncelik tanıyarak yatırım yapmasıdır. Bu yatırımlar altyapı yatırımı şeklinde, bazı sektörler için hayati girdi olan unsurların, devletin doğrudan yatırımları ile bölgeye veya sektöre maliyetlerini düşürme ve karları artırma olanağı verilmesi şeklinde olabildiği gibi, devletin geri kalmış bölgelerde öncü rolü üstlenerek bölge yatırımlarını harekete geçirmek üzere tek başına veya ortaklık suretiyle yatırım yapması şeklinde de olabilmektedir.

Özellikle altyapı yatırımları olarak; yol yapımı, eğitime, sağlığa, elektrik, su ve telekomünikasyonun gelişmesine yapılan fiziki yatırımlar ile, bölgenin sosyo kültürünü geliştirmeye yönelik yatırımlar, kendi başlarına üretken yatırımlar

⁶⁵ Özkarabüber, Mustafa Mehmet. (2003). *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Devlet Yardımlarının Kontrolü, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezleri Serisi, No: 47, 2003,Ankara,s.21*

olmamakla birlikte, bölgeye yatırımların gelmesinde önemli etkileri olan hususlardır.

2.2.3.3.3. Özel Amaçlı Bölgelerin Kurulması

Gelişmekte olan bölgeler için özel amaçlı bölgeler oluşmasını sağlayarak, oluşturulacak kalkınma kutuplarının yaratacağı dışsal ekonomilerle bölgesel kalkınmanın sağlanmasına çalışılır. Gelişim bölgelerinde doğal olarak oluşan bu kümelenme ve teşvik bölgeleri, verilecek teşviklerle oluşturularak, teknik ve teknolojik birikim sağlanarak paylaşımın getirdiği uzmanlaşma, sermaye birikimi sayesinde ticaretin canlanması hedeflenir.

Organize Sanayi Bölgeleri (OSB), kümelenmiş teşvik bölgelerinin en önemlisidir. Devletin doğrudan veya özel kesimle birlikte oluşturduğu bu bölgeler, birbirini tamamlayan sanayi gruplarının, yerleşim yerlerinden belli bir mesafe uzaklıkta, kuruluşlarına olanak vererek, hem yığılmanın negatif dışsallıklarını önlemede⁶⁶ hem de imalatçı uzmanlaşmaya yol açarak maliyetlerin düşürülmesine yardımcı olurlar. İşletmelerin birbirlerinin girdi ve çıktılarını kullanma avantajına sahip olmaları, bu değişik sanayi kollarında kalifiye işgücü yetişme olanağı, bölgeye yatırım yapmayı düşünen diğer yatırımcıların da gelmesini cazip kılan bir ortam hazırlayacaktır.

Endüstri bölgeleri, OSB'nin benzer amaçlarına sahiptirler. Endüstri bölgelerinin amacı büyük ölçekli ve teknoloji yoğun yatırımlara uygun yatırım yeri sağlanabilmesidir. Yabancı sermaye girişinin artırılmasını sağlamak üzere sınırları tasdikli arazilerin gerekli altyapı hizmetleri ile donatılarak sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve hiçbir şekilde başka amaçlarla kullanılamayacak olan üretim bölgeleri olarak tanımlanır.

Sanayi siteleri de, OSB'nin oluşumunu hazırlayan, ancak aynı iş kolunu temsil edenlerin oluşturduğu birimlerdir. Bu birimlerin oluşumunun teşviki sayesinde oluşacak alt sanayi ihtisas bölgeleri, OSB'nin oluşumuna zemin hazırlayacaktır.

⁶⁶ Yereli, Ahmet Burcin. (2003). Türkiye de Özel Amaçlı Bölge Uygulamaları, Vergi Sorunları Dergisi, 2003/7, s.177

Aynı iş kolunun ihtiyaçları ve sorunlarının birlikte karşılanması getirdiği teknik ve ekonomik avantaj bölgenin teknik rekabet gücünü artıracaktır.

Bir diğer özel teşvik bölgesi de “serbest bölgeler” dir. İhraç ürünleri açısından özel öneme sahip olan ve büyük maliyet kolaylıkları sağlayan serbest bölgeler, yurt içinde ihraç kapılarına kolay ulaşan bölgelerde, ithal edilen ve işlenip ihraç edilecek mallar için firmalara geçici vergi kolaylıkları sağlayarak finansman olanakları yaratır, doğrudan ihracın gerçekleşmesi ile pek çok formaliteyi azaltır.⁶⁷ Serbest bölgeler, ticaret, üretim, ihracat ve hatta yatırım bölgeleri olarak medyanaya getirdikleri oluşumlarla,⁶⁸ bölgesel kalkınmada istihdama, emek göçüne, teknoloji birikimine, sosyal hayatın gelişmesine büyük katkı sağlarlar.

Ülkemizde yeni sayılacak bir kuruluş olan Bölgesel Kalkınma Ajansları da, özel amaçlı bölgesel kalkınmaya hizmet eden kuruluşlardan birisi olarak sayılması gerekir.

2.3. Teşviklerin Bölgesel Dengesizlikleri Gidermedeki Etkileri

Teşvikleri, yatırımları artırmaya yönelik dar anlamıyla veya altyapı ve sosyal harcamaları da kapsar şekilde geniş anlamıyla ele aldığımız zaman, ekonomik faydaları yanında sosyal faydalarının da olması beklenir.

2.3.1. Teşviklerin Bölgesel Dengesizlikleri Gidermede Ekonomik Etkileri

Bölgesel dengesizlikleri gidermek amacı ile uygulanacak olan teşviklerin umulan en önemli etkisi şüphesiz bölgenin ekonomik canlılığını artırmasıdır. Ekonomik canlılık veya gelişme her şeyden evvel bölgede üretimin artmasını gerekli kılar. Bölgede üretimin artması ise bölgeye yeni yatırımların gelmesini, mevcutların da verimliliklerinin artması anlamını taşır. Bölgede üretim ve verimliliğin artması sonucu faktör gelirlerinde artışın ortaya çıkmasını sağlanacaktır. Teşviklerin yaratacağı ortam, geri kalmış bölgelerin belirgin özelliklerinden birisi olan “harcama ve tüketim” yetersizliği üzerinde yaratacağı olumlu etki ile, bölgenin gelişmesine, gelirlerin artışının da üstünde bir etki meydana getirebilir.

⁶⁷ Şeker,Sakıp.(2001).Türkiye’deSerbest Bölge Uygulaması,Vergi Sorunları Dergisi, 2001/8,s14-17

⁶⁸ Mine Nur Bozdoğan,a.g.e., s.44

Teşviklerin bölgesel etkileri konusunda yapılmış araştırmalarda: bölgesel teşvik uygulamalarının her bölgede, o bölgenin özellikleri ve dinamikleri yeterince araştırılmadan uygulanmaları halinde, etkilerinin çok az veya hiç olmayacağıdır. Çünkü, her bölgenin ekonomik açıdan harekete geçirilebilecek dinamikleri, bölgenin altyapısından, yetişmiş elemanına kadar sahip olduğu potansiyeli diğer bölgelerin, ülkenin ve dünya konjonktürünün o dönemdeki durumuna bağlıdır. Diğer bir ifade ile, son derece dinamik bir yapı kazanmış olan günümüz ulusal ve global koşulları ile bölge olanakları bir arada değerlendirilmek zorundadır. Bu da ancak bölgesel planlama ile mümkün olabilir. Aksi halde teşvikler, kısa bir süre için, bölgenin gelirini yükselten, ancak ekonomik dengesizliğinde değişim sağlamayan unsurlar olarak kalabilecektir.

2.3.2. Teşviklerin Bölgesel Dengesizlikleri Gidermede Sosyo-Ekonomik Etkileri

Teşvikleri dar anlamıyla, yatırımları artırmaya yönelik olarak kabul edersek, bölgesel dengesizlikleri gidermede etkin olmalarını beklemek yanlış olabilir. Eğer teşvikleri en geniş anlamıyla, bölge altyapı yatırımlarını da içeren, sosyal yardımları da kapsar şekilde düşünürsek, o takdirde, ekonomik kalkınmanın da sağlanabileceğini ümit edebiliriz.

Bölgesel kalkınmada en önemli unsurlar; eğitim, sağlık, erişebilirlik (pazara, hammaddeye, kaynağa) ve kültürel ihtiyaçlar ve bu altyapı unsurlarının oluşturduğu yaşanabilir ortam da kentleşmedir. Bir başka deyişle, bir kamu politikası olarak teşvikleri haklı hale getiren (ekonominin genel işleyişine müdahale) amaçladığı sosyal hedefler ve dışsal faydalardır.⁶⁹ Sosyal ve kültürel açıdan yeterince gelişmemiş olması bölgedeki bireylerin, toplulukların bölgesel kalkınma için zorunlu olan bölgeyi sahiplenme, sorunlarını analiz edebilme yeteneklerini zayıflatmakta ve kalkınma çabaları için verilecek teşviklerin yeterli etkinlikle değerlendirilmesini engellemektedir. İnsanların davranışları ve değer yargıları arasındaki farklılıkların oluşmasına yol açan sosyal ve kültürel noksanlıklar, yetersiz eğitimin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum

⁶⁹ Çiloğlu, İsmail, "Teşvik Politikalarının Yönlendirme Gücü", Hazine Dergisi, Sayı: 13, Ocak 2000, s.29

bölge kalkınmasının sağlanması bir yana, kaynakların israfına, eşitsizliklerin güçlenmesine, çatışmalara yol açabilecektir

2.4. Teşviklere İlişkin Yaklaşımlar

Teşvikler konusunu savunanlar kadar eleştirenler de vardır. Bu eleştirilerin özü, “ekonomideki özel kesim müteşebbis ruhunun kullanacağı kıt kaynakları verimi düşük alanlara harcamanın meydana getireceği kayıplardır”, şeklinde özetlemek mümkündür.⁷⁰

Eleştirilerin dayanağı, teşviklerin genel ekonomi için bedelsiz olmadığı, desteklenen faaliyetler için diğer faaliyetlerin özveride bulunacaklarıdır. Hedefine ulaşmayan, yeterli verimliliği ve istenen sonuçları sağlamayan uygulamalar çokça tartışılan ve araştırılan bir konu olmuştur. Bu durum, yapılan seçimlerin doğru olup olmadığı, kaynak dağılımının en uygun olup olmadığı gibi pek çok hususun sorgulanmasına neden olmaktadır. Kabul edilen genel görüş, teşvik uygulamalarında çoğu zaman fayda ve maliyetlerin tam olarak ölçülemediği ve bu nedenle sağlıklı fayda-maliyet analizlerinin yapılmadığıdır.⁷¹

Tanımı gereği bir seçicilik unsuru bulunan teşvikler; firma, bölge, sektör ve devlet bazında ekonomik faaliyetlerin yönlendirilmesine destek vererek rekabeti bozmakta veya bozma tehdidi içermektedir⁷². Sektörel ve bölgesel ayrımları iyi yapamamış teşvikler, kamu kaynaklarının israfına yol açtığı gibi piyasanın işleyişini de bozabilir.⁷³

Ekonomik kayıpların yanında teşvikler, hem uluslararası hem de ulusal düzeyde ortaya çıkan haksız rekabet yarattığı için de eleştirilebilir. Teşvik edici politikalar sonucunda, toplanan vergilerin önemli bir kısmı çoğunlukla yüksek gelir gruplarına yönelik ayrıcalıklar sağlar. Bu ise vergi adaletini bozucudur. Bu nedenle teşviklerin dengesizliği gidermekten çok artırdığı söylenebilir.

⁷⁰ Nuri Yavan, Coğrafya Bilimleri, a.g.e. s.11

⁷¹ Eser, Emre. a.g.e., s.3

⁷² Emre Eser, a.g.e., s.3

⁷³ Tekin, Ahmet. a.g.e., s.13

Diğer yönden teşviklerin sanıldığıının aksine etkilerinin oldukça sınırlı olduğu iddia edilmektedir. Yirmi sekiz gelişmekte olan ülkede yapılan bir araştırmada, teşvik önlemlerinin etkinliğinin yok denecek düzeyde olduğunun gösterilmektedir.⁷⁴ Özellikle vergi teşvikleri, diğer kalkınma politikaları ile desteklenmedikçe bir anlamı yoktur.

Bir diğer önemli husus da verilen teşviklerin finansmanıdır. Şayet teşvikler ekonominin dengesini bozmayacak kaynaklara dayanmaksızın borçlanma ile finanse edilecekse bu taktirde özel kesimin kullanacağı kaynakların daralması ve enflasyon tehlikesi söz konusu olacaktır. Yatırım yapmak yerine devlete borç verip faiz almak daha uygun düşer.⁷⁵ Devletin aktardığı kaynaklar sonucu büyük açık veren bütçeler, enflasyonu davet ederken açıkların faturasını hangi sınıfların ödeyeceği, artan vergileri kimi karşılayacağı tartışma konusu olacaktır.

Teşvik uygulamalarının etkinliği, zamanında ve doğru yerde yapılmasına bağlıdır. Yaygın teşvik uygulamaları ve çok başlı bir teşvik yönetimi kaynak israfının en önemli nedenleridir. Teşvikte öncelik rekabet gücünün artırılmasına, Ar-Ge, teknoloji ve çevre korumaya yönelik pozitif dışsallık yaratan projelere ve bürokratik ve siyasi taktirlerden uzak bir sistem kurulmasına verilmelidir. Bir kesime teşvik adı altında para aktarmaya başlayınca diğer kesimler de kendilerine bazı gerekçelerle teşvik verilmesini isterler. Bu ise lobicilik mücadelesini başlatır. Siyasal iktidara yakın olanlar bu mücadeleden galip çıkar. Böylece teşvik kararları rasyonellikten uzaklaşır.⁷⁶

Diğer yönden, özellikle 1970 sonrası, Keynezyen politikalara alternatif olarak getirilen Neoliberal düşüncenin yeni ürünü “küreselleşme” ile devletin ekonomideki rolü ile birlikte kaynak kullanımına getirilmek istenilen kısıtlamalar ile, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bölgesel farklılıkların daha da artmasına engel olmak üzere, gerek yatırım teşvikleri yolu ile ve gerekse geniş anlamıyla kamusal teşviklerin zorunluluğunu bir kez daha ortaya koymaktadır.

⁷⁴ Adnan Gerçek, a.g.e.

⁷⁵ Ahmet Tekin, Vergi Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri, a.g.e., s.313

⁷⁶ Coşkun Can Aktan, Devlet Teşvikleri Hırsızlığı Teşvik Ediyor, <http://www.canaktan.org/canaktan>

2.5. Avrupa Birliği'nde Bölgesel Dengesizlikler ve Teşviklerin Bölgesel Dengesizlikleri Gidermedeki Rolü

2.5.1. AB'de Bölgesel Kalkınma Politikası

Avrupa Birliği'nde bölgesel dengesizliklere kuruluş safhasında, Roma Antlaşması ile dikkat çekilmiş olmasına karşın, önlem politikaları ancak 1973 petrol krizi ile devreye konulmaya başlamıştır. Bu amaçla 1975 yılında Bölgesel Politika Komitesi ve Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) kurulmuştur.⁷⁷

AB üye devletleri arasında 268 bölgede ekonomik açıdan farklılık tespit edilmiştir. AB'nin en gelişmiş 10 bölgesi ile en az gelişmiş 10 bölgesi arasında kişi başı GSYİH açısından üç kat fark olduğu belirtilmektedir.⁷⁸ Bölgeler arası görülen bu eşitsizlikleri önlemek için AB Bölgesel politikaları özellikle; ulaştırma, haberleşme, enerji şebekeleri, su kaynakları ve istihdamın temel kaynağı olarak görülen KOBİ desteklerine önem vermiştir.

Avrupa Birliği'nde izlenecek dört politikanın (rekabet, ticaret, tarım ve para politikaları) en önemlisi rekabet politikasıdır. AB ekonomik sisteminin temeli, rekabetin; devlet yardımları, farklı vergiler, kamu işletmelerine sağlanan ayrıcalıklar ve değişik ekonomi hukuku kuralları ile bozulmamasına bağlıdır.⁷⁹ AB politikalarının özünü rekabet oluşturur. Rekabet hem üreticilerin hem de tüketicilerin korunmasına ve her iki gruba da en avantajlı sistemin inşasına dayanmaktadır.⁸⁰

Rekabet politikası dört ana kuralı vardır⁸¹ : Anti-tröst ve kartellerin yasaklanması, birleşmelerin kontrolü (ekonomik entegrasyonlar), Devlet yardımlarının azaltılması, liberalleşmenin sağlanmasıdır.⁸²

⁷⁷ Dural, Betül Yüce., Çatalbaş, Nazım. Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Başarı Durumu, Editör Ümit Güner. *Ekonominin AB si* , Ekin Yayınları, 2008 , s.409

⁷⁸ Betül Yüce Dural, Nazım Çatalbaş, a.g.e.439

⁷⁹ Altay, Hüseyin, Çelebioğlu, Fatih (2008). Avrupa Birliği Ortak Rekabet Politikası, Editör, Editör Ümit Güner. *Ekonominin AB si* , Ekin Yayınları 2008, 446

⁸⁰ Bozdoğan, Mine, a.g.e., s.46

⁸¹ Beşkaya, Ahmet., Yıldırım, Ertuğrul. (2005). Türkiye, Avrupa Birliği İlişkileri, Edt. Muhsin Kar, s.416

⁸² Altay, Hüseyin. Çelebioğlu, Fatih. a.g.e., s.461

Konumuz açısından önemi olan “Devlet Yardımları” kavramı, AB de rekabet politikasının en önemli bölümünü oluşturmakta olup, adil rekabeti bozan en önemli unsur kabul edilir.

AB bölgesel kalkınma politikasının kapsamında bölgeler⁸³ ; altyapı yetersizlikleri olan, ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayalı bölgeler ile rekabet gücünü kaybetmiş, işsizliğin yoğun olduğu bölgeler olarak ele alınmıştır. Bu bölgelerde, esas olarak kişi başına düşen GSYH ve işsizlik verileri olmak üzere, ekonomik ve sosyal farklılıkların tespitinde kullanılan göstergelere göre bölgelere yardım yapılmıştır.

AB geçmişteki bölgesel farklılığı giderme uygulamalarından çıkarttığı derslerle yeni bir politika tatbik etmektedir. Bu politikanın ana hatları: Kamu kaynaklarından gelişmemiş bölgelere aktarılan kaynağın artırılması ile bölgesel kalkınmanın sağlanamayacağını kabul ederek, kaynak transferi yerine ulusal stratejinin parçası olan bölgeye özgü kalkınma planları geliştirilmeye başlanmıştır. Bu politika çerçevesinde : eski yaklaşım olan tavandan tabana olan uygulama, tabandan tavana olarak değişmiştir. Bunun sonucu olarak yerel yönetimler idari yönden ve maddi yönden güçlendirilmişlerdir. Bölge kalkınması için, bölgeyi yerinde tahlil edecek, yerel kuruluşları ve müteşebbisleri harekete geçirecek, bireysel kalkınmanın motoru olacak Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Bölge dışından, kamudan ve özelden bölgeye yatırım çekmek yerine, yerel etkinlikleri harekete geçirmeye yönelik bir politika benimsenmiştir. İdari ve mali özerkliğin AB de çok yüksek oranda uygulanmakta olması bu yerel politikaların en önemli unsurudur. ⁸⁴

2.5.2. Avrupa Birliğinde Bölgesel Kalkınma Politikasının Araçları

AB Bütçesi iki ana bölümden oluşur:⁸⁵ A. Yapısal ve Yatırım Fonları (ESI, European Structural and Investment Funds) AB Bütçesinin %75’ni alır ve B. AB Merkez Yönetim Fonları (Management Funds) AB Bütçesinin %25’ni alır.

⁸³Bozdoğan, Mine, a.g.e., s.54

⁸⁴Şengül, Ramazan. (2005). AB ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özerkliği. Editörler : Harun Arıkan, Muhsin Kar.*Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri,Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar*, Seçkin Yayın. S.172

⁸⁵ https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en

A. Yapısal ve Yatırım Fonlar : (Bütçenin %75'i)

A- Yapısal Fonlar

- aa. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF, European Regional Development Funds), %40 pay alır,
- bb. Uyum Fonu (CF, Cohesion Fund), %13 pay alır,
- cc. Sosyal Fon (ESF, European Social Fund), %18 pay alır.

B- Yatırım Fonları :

- aa. Kırsal Kalkınma İçin verilen Zirai Fonlar (EAFRD, European Agricultural Fund for Rural Development), %21 pay alır,
- bb. Deniz ve Balıkçılık Fonu (EMFF, European Maritime and Fisheries Fund), %3 pay alır.

B. AB Merkez Yönetim Fonları (Management Funds) Bütçenin %25'i

- 1. AB politikasına uygun bazı özel projelere yapılan katkı/hibe (GRANTS)
- 2. AB kurumlarınca gerek duyulan hizmet ve ürünlerin alımında (eğitim, seminer, konferansların organizasyonu ve gerekli donanımın satın alınması).

Bu fonlar hakkında kısaca bilgi vermek gerekirse :

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF) : Yapısal Fonların en büyüğü olup işsizlik, tarım ve sanayiden kaynaklanan sorunlar nedeniyle ortaya çıkan bölgesel dengesizlikleri düzeltmeyi içerir. KOBİ'lerin desteklenmesini, üretken yatırımların teşvikini, altyapının iyileştirilmesini içerir.

Uyum Fonu (CH) : GSYH'sı AB ortalamasının %90 altında olan üye ülkelerde çevre ve ulaşım projelerinin desteklenmesi için oluşturuldu

Avrupa Sosyal Fonu (ESF): Eğitim ve staj, istihdamın ve yeni iş imkanlarının oluşturulması için mali destek sağlar.

Kırsal Kalkınma İçin verilen Zirai Fonlar (EAFRD): Tarım sektörünün ve kırsal alanların iyileştirilmesine destek sağlar

Deniz ve Balıkçılık Fonu (EMFF): Balıkçılığı Yönlendirilmesi için Mali Araçlar sağlar.

Sayılan bu fonlardan “Bölgesel ve Yatırım Fonları”nın kullanımı üye devletler ve bölge otoritelerince kullanılacak olup, “AB Merkez Yönetim Fonları” ise AB Yönetimince kullanılacaktır.

2.5.3. AB’de Uygulanan Devlet Yardımlarının (Teşviklerin) Dayanağı

AB’de devlet yardımlarının neler olacağı sayılmamaktadır. Ancak, Kurucu Sözleşmesi’nin 87/1 maddesi nelerin devlet yardımı olamayacağını sayarak pasif bir tanım yapmıştır. 87/1 maddenin devlet yardımı kapsamında kabul etmediği yardımlar; Devlet ve bağlı kurumları tarafından kaynakların aktarılması, Yardım, alan işletmenin normal şartlarda elde edemeyeceği bir ekonomik avantaj sağlaması, Devlet yardımının belli şirket veya sektörler yapılması, Yapılacak yardımın ticaret ve rekabete etkisi olması olarak sayılabilir.⁸⁶

AB devlet yardımları politikasının başlangıç noktası, Anlaşma’nın 87(1) maddesinde ortaya konulmuştur. Bu maddeye göre devlet yardımı temelde pazar ekonomisiyle uyumsuzdur. 88. maddeyle, Komisyon’a devlet yardımlarını denetleme görevi verilmiştir.⁸⁷ Bu maddeye göre Üye devletler, devlet yardımı planlarını önceden Komisyona bildirmek zorundadır.

AB, teşviklerin uygulamasında; tekelleşmeye yol açmaması, şeffaf olması, üye ülkeler sanayileri arasında ayırım yaratmaması ve yardımların sıkı bir şekilde denetlenmesi prensiplerine uyulmasını gözetir.⁸⁸

Devlet yardımları; dolaylı-dolaysız tüm yardım türlerini ve vergi avantajlarını kapsayan dört grupta toplanmışlardır.⁸⁹

1. Nakdi Yardımlar, Öz Kaynak Katılımları, tercihli koşullarda mal ve hizmet sağlanması
2. Uygun koşullu krediler ve faiz indirimleri
3. Borç garantileri

⁸⁶ Bilici, Nurettin. (2007). *Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri*. Seçkin Yayınevi, 2007. s. 273

⁸⁷ Selen,Ufuk. (2011). *Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Uygulamaları*,Ekin Yayın, 2011. s.44

⁸⁸ Kabalıoğlu, Haluk. (2009).Teşvikler ve Türkiye’nin Avrupa Birliğine Uyumu, *TİSK Dergisi*,Ağustos 2009,s.18

⁸⁹ Altay,Hüseyin,Çelebioğlu,Fatih ,a.g.e., s.459

4. Vergi indirimleri, vergi ertelemeleri

Teşvik sistemi kural olarak yasak olmakla beraber, 87/2 ve 87/3 bentlerine göre; üyelerin kendi bütçelerinden yapabilecekleri yasak olmayan teşviklerin uygulaması üç grupta toplanabilir; genel amaçlı, sektörel amaçlı ve bölgesel amaçlı teşvikler.⁹⁰

Genel amaçlı teşvikler, rekabeti nasıl etkileyecekleri belli olmayan teşviklerden oluşur (ihracat, yatırım, istihdam oluşturmaya, çevre korumaya, enerji tasarrufuna yönelik teşvikler). Ortak Pazarla uyumlu olan, genel amaçlı teşvikler “yatay” (sektör gözetmeyen) amaçlı teşviklerdir.⁹¹

Sektörel amaçlı (spesifik) teşvikler, sanayinin uyumunu sağlamak veya üçüncü ülkelerden kaynaklanan rekabeti bozucu etkileri dengelemek için verilir.⁹² 87. Maddenin 3/c bendi, "Ortak Pazar Politikası ile Bağdaşan Teşvikler" in üçüncüsü olan, sektörel amaçlı (spesifik) teşvikleri düzenlemiş olup, AB şirketlerinin dünya rekabetindeki yerinin zayıfladığı bazı özel sektörlerin ekonomik faaliyetlerin gelişmesi için yapılan teşviklerden oluşur. Bu teşvikler ile, birlik sağlamak üzere getirilen yasaklamaların aksine, üyelerin üçüncü ülkelerle yaptıkları ihracata teşvik verilmekte,⁹³ üçüncü ülkelerin ihracatına ise (üye ülkelerin ithalatına) Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) ile, teknik ve tarife dışı engellerden oluşan, koruma uygulayarak yasak ve kısıtlamalar getirilmektedir (kota, anti damping, anti sübvansiyon).

Bölgesel Teşvikler : AB teşvik uygulamalarının önemli bir bölümünü teşkil eden ve gittikçe de ağırlık kazanan teşviklerdir. Bunun en temel gerekçesi, AB bütünleşme politikasının başarısının, gittikçe artmakta olan, bölgesel eşitsizlik ve adaletsizliklerin ortadan kaldırılmasına bağlı olduğudur.⁹⁴ Entegrasyonu hızlandırmaya yönelik teşviklerdir. Bölgesel teşviklerde bölgenin genel özellikleri ve sektörel özellikleri ve bunlara en uygun teşviklerin verilmesi, verilen teşviklerin şeffaf ve denetime açık olması aranır. AB’de bölgesel teşvikler, yaşam seviyesinin çok

⁹⁰ Bilici, Nurettin. A.g.e.,s.274-275

⁹¹ İlhan, Buket. (2010). Avrupa Birliği Rekabet Politikasında Devlet Yardımları ve Türkiye’nin Uyumunu, *Sayıştay Dergisi* .Sayı 76, Ocak-Mart 2010. s.108

⁹² İlhan,Buket. a.g.e., s.105

⁹³ Nurettin Bilici, a.g.e.,276

⁹⁴ Arif Çarkçı, a.g.e., s.68

düşük, işsizliğin yüksek olduğu bölgelerin ekonomik kalkınması için (87/3a) ve bu bölgelerdeki bazı ekonomik faaliyetlerin gelişmesi için verilen yatırım ve işletme teşviklerinden oluşur (87/3c).⁹⁵ Bu teşvikler, satın alma gücü paritesine göre hesaplanan kişi başı gayrisafi yurtiçi hâsılanın son üç yıl içerisinde AB ortalamasının % 75'inden düşük olan bölgelere (Hedef 1) verilir.⁹⁶ Bölgesel kalkınma amaçlı teşvikler, belirli bölgelerdeki sosyo-ekonomik yapı, kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hâsıla, işsizlik kriterleri göz önüne alınarak tespit edilir (87/3a). Bölgesel teşvik yapılırken; işsizlik trendi, istihdamın o bölgedeki gelişimi ve değişimi, göç durumu, ekonomik faaliyet yapısı göz önüne alınmaktadır. Bölgenin bu özellikleri göz önüne alınarak verilecek teşvikin yalnızca belli bölgeye verilmesi, ülkenin bütünün kapsamaması, teşvik alan alt bölge ve alanların sınırları açık bir şekilde belirtilmesi ve verilen teşvikin etkisi noktasal olmaması yani yaygın olması gözetilmektedir.

AB topluluğu, küreselleşmenin de zorunlu kıldığı bir rekabetin etkinliği sağlamak adına doğuracağı eşitsizlikle mücadele ederken, bir yandan sosyal eşitsizlikleri azaltmaya diğer yandan ekonomik etkinliği sağlamaya çalışmaktadır.⁹⁷

2.5.4. AB Teşvik Politikaların Genel Hedefi ve Bu Politikalar İçinde Bölgesel Farklılıkların Önemi

AB hedef olarak⁹⁸; akıllı, sürdürülebilir ve kapsamlı büyümeyi seçmiş olup bu amaçlar için beş hedef belirlemiştir :

İstihdam : 20-64 yaş arası istihdamın %75'e çıkartılması ve.

Ar-Ge : AB GSYH'nın %3'ü oranında yatırımın Ar-Ge'ye yapılması,

İklim Değişimi Enerji Sürdürülebilirliği İçin :

⁹⁵ İlhan, Buket. a.g.e. s, 106

⁹⁶ DPT , (2004) Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: 2681, 2004 Ankara.,s.329

⁹⁷ Gülen Elmas.(2001). Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler.Nobel Dağıtım. s.29

⁹⁸ Ec.europa.eu/regional_policy/what/investment-policy, 2014-2020

- Sera etkisinin %20'lere ve hatta uygun şartlar sağlanabilirse %30'lara çıkartılması.
- Yenilenebilir Unsurlardan %20 Enerji Sağlamak.
- Enerji Kullanım Etkinliğini %20 artırmak

Eğitim: Erken okul bırakanları %10'un altına indirmek.

Yoksullukla ve Sosyal Dışlanmışlıkla Mücadele: Sosyal olarak dışlanmış ve yoksulluk riski taşıyan nüfusu 20 milyon altına indirmek.

AB genişleyen ve bu genişleme ile birlikte gelişmesi AB'nin gelişmiş ülkelerine ve bölgelerine göre farklılık gösteren bölgelerin önemli bir sorun olarak kabul etmiş ve bu amaçla geri kalmış ülkeler ve bölgelerin kalkınma (Regional Develepment) ve uyumunu (cohesion) politikalarında önemli bir yere koymuştur.

Uyum politikası (cohesion) esas olarak birliğe dahil ülke ve bölgeler için uygulanmakta olup, bu ülke ve bölgelerin; ekonomik, sosyal ve bölgesel farklılıklarını gidermeye yönelmiştir.

Bölgesel politikalar AB politika amaçları doğrultusunda istihdam yaratmak, rekabet, ekonomik büyüme, sürdürülebilir kalkınma ve yurttaşlarının yaşam kalitesini yükseltmek gibi hedeflere yönelmişlerdir. Bu hedefler de pek çok konunun öne çıkmasına neden olmuştur (eğitim, istihdam, enerji, çevre, tek Pazar, araştırma ve inovasyon gibi).

Görülmektedir ki AB Bütçesi kanalıyla üç önemli hususu desteklemektedir: 1.İşsizlik ve bölgesel dengesizliklerin çözümüne yönelik "Bölgesel Kalkınma", 2. Bölgeler arası ekonomik ve sosyal uyumsuzlukları, 3. Kırsal Kalkınmanın ve Tarımın desteklenmesi.

AB teşvik uygulamalarını DTÖ kuralları üzerine inşa etmiş olmakla beraber iki konuda istisna koyarak⁹⁹ kendi üyelerine avantaj sağlamaktadır : gelişmekte olan ülkelere (çoğu eski sömürgeler) uyguladığı, bu ülkelerin ihracatlarını teşvik etmek

⁹⁹ Selen,Ufuk. ,a.g.e. s.43

için indirimli gümrük vergilerinden olan “Genelleştirilmiş Tercihler Sistemi” ve AB üye ülkelerinin iktisadi bütünleşmeleri olan “ekonomik entegrasyon” hibelerinden oluşmaktadır.

AB politikalarını uyguladığı bütçe büyüklüğü, toplam AB GSYH'sının %1'ne ulaşmış olup, 4.Mali Plan dönemi olan 2007-2013 için toplam 862 Milyar Euro dur (yıllık yaklaşık 200 milyar Euro)¹⁰⁰

2.5.5. Önemli Bir Bölgesel Proje: MEZZOGIORNO

İtalya'nın Güney Bölgelerini içine alan Mezzogiorno Projesi, Türkiye'nin bölgesel farklılıklarının önemli oranda yüksek bulunduğu Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri ile büyük benzerlikler içermektedir.

İtalyan hükümeti, ülkenin Kuzey ve Güney bölgelerinin birbirleri ile yabancılaşmaya yol açtığı bu bölgesel farklılıkları önlemek üzere, 1950 yılında aldığı bir kararla, Güney İtalya Sandığı'nın (Cassa Per Mezzogiorno) kurulmasına karar vermiştir. 123.000 kilometrekare (İtalya'nın yüzölçümünün % 41'i) üzerine yayılan 7 bölgeyi kapsayan, ülke nüfusunun %37'ni barındıran, endüstri bakımından az gelişmiş ve ilkel tarım usullerine sahip, üretim, istihdam ve yaşam kalitesinin, Kuzey ve Orta bölgelere göre çok düşük olduğu Güney İtalya için üretilen bir projedir Mezzogiorno.¹⁰¹

Avrupa da yapılan çalışmalarda, 19 yy'ın ikinci yarısında ülkeler arasında farkların azalmaya başlamış olmasına karşın, bölgelerin farklılıklarında ya bir değişim olmadığı ya da arttığı görülmüştür. Bu dönemde Avrupa nüfusunun yaklaşık ¼'ü olan 80 milyon kişi, Avrupa gelir ortalamasının %75 altında idi. Mezzogiorno Bölgesi bu anlamda daha da ekstrem bir bölgeyi temsil etmekte idi.

Toplumdaki bu derin farklılığın, entegre olmaya çalışan toplulukların sosyal ve kültürel farklılıklarından ileri geldiği anlaşılmıştır. Bunun dışında bu bölgelerin geri kalmasında iki önemli etken daha sayılabilir : milli hükümetlerin, bu bölgelerdeki

¹⁰⁰ Nurettin Bilici, a.g.e., s.84

¹⁰¹ Kevin Alien and MACLENNAN; Regional Problems and Policies in Italy and France, Sage Publications Inc. Beverly Hills, California, 1970, s.87.

rekabet gücü olmayan bazı endüstrileri desteklemesi ve sermaye hareketleri için konulan engellerdir. Aynen Türkiye’de olduğu gibi genç nüfus tarıma itibar etmemiş, tarımdaki işgücü yaşlanmış, tarım arazileri parçalanmış, dağıtım ve pazarlama yetersizliği gibi yapısal sorunlar hakimdir. Diğer yönden bir diğer önemli benzerlik de bu bölgelerde, bölge gelirinin %30’ndan fazla payı alan yasa dışı faaliyetlerin yaygın ve kayıt dışı ekonominin önemli boyutta olması da belirtilebilir. Bu bölgenin en önemli sorunu işsizlik, üretim düşüklüğü ve gelir dağılımı bozukluğudur.

Sayılan nedenlerle bölgesel farklılıkların yükselmeye başladığı bir dönemde Mezzogiorno Projesi, bölgesel rekabet edebilme yeteneğini artırmayı hedefleyen ve Avrupa’nın merakla izlediği bir proje olmuştur.

Bölgesel rekabeti artırmak yüksek oranda kaliteli kamusal yatırım ile birlikte olabildiğince çok özel yatırımın bölgeye çekilmesini gerekli kılmaktaydı. Bütün bunlar, kamu yönetiminde önemli bir modernizasyon ve düzene sokmayı gerekli kılmıştır.

Öncelikle bu bölge için “Özel” bir kamu idaresi kuruldu ve yönetime deneyim ve bu konuda kendisini kanıtlamış, iyi yetişmiş, ücretleri konusunda kısıtlama getirilmemiş yöneticiler iş başına getirildi. Böylece bu ekip, klasik devletin dar kalıpları ve ücret rejimi ile sınırlanmadan, esnek ve hızlı karar alabilen, karmaşık kamu harcama prosedürüne takılmayan yetkilerle donatıldı.¹⁰²

Takip eden ilk 15 yıl içinde, Dünya Bankası ve Marshall Planı Kredileri ile, endüstrinin motivasyonunu sağlayıcı temel altyapı yatırımları yapıldı.

Mezzogiorno Bölgesi'nin sosyal ve ekonomik kalkınmasını gerçekleştirmek üzere kurulan Güney Sandığı'nın faaliyetleri üç dönem altında incelenebilir :¹⁰³

1. Tarım sektörünü kalkındırma çabası yanında, alt yapı tesislerine önemverilen birinci dönem.

¹⁰² Sheila Lewenhak, The Role of The European Investment Bank, 2012. Projects.worldbank.org/po37414/non-cassa-il-mezzogiorno?lang=en

¹⁰³ Serap DURUSOY Arş.Gör.Zeynep BEYHAN, İtalya Ekonomisinin Zorluk ve Tehditleri, 2016. <http://www.tek.org.tr/dosyalar/italyaekonomisi.pdf>

2. 1957 yılından sonra, endüstriyel gelişmeye yönelik önlemlerin alınmayablaşlanması ile ikinci döneme girildi. Özel sektör yatırımlarını özendirici önlemler

yanında, dolaysız devlet müdahaleleriyle belirli merkezlerde kalkınma kutupları yaratılmaya yönelindi. Sekiz yıl süren bu ikinci dönemde, Mezzogiorno'da 4000 yeni birim yaratılmış olmasına karşın, Kuzey İtalya düzeyinde bir kalkınmayı gerçekleştirmenin oldukça güç olduğu görölüyordu.

3. Üçüncü dönem, 1965 yılında Cassa Per il Mezzogiorno'nun faaliyet süresinin

yeniden uzatılmasıyla (1980 yılına kadar) başladı. Hızlı endüstrileşme dönemi de denilen bu son dönemde, Mezzogiorno'da belirli merkezlerde başlatılan ekonomik faaliyetlerin kalkınma kutbu oluşturacak şekilde geliştirilmesine çalışılmış ve oldukça başarılı sonuçlar alınmıştır. Bu başarıda sürükleyici sektörler ile yardımcı sektörlerin isabetli seçimi yanında, Güney Sandığı'nın sağlam kaynaklara sahip olmasının, bu kaynakların tahsisinde izlenen politikanın ve getirilen teşvik sisteminin önemi büyük olmuştur.

Mezzogiorno Projesi'ne olan önemli katkının, kamu harcamaları ve altyapı harcamaları, memur maaşları ve diğer dolaylı transferlerden ziyade, yerel firmaların artan rekabet gücü ve risk yatkınlıklarının artması sayesinde gelişen daha kaliteli bir büyüme ile açıklanabilir.



3. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL DENGESİZLİKLER VE BU DENGESİZLİKLERİ GİDERMEYE YÖNELİK TEŞVİK UYGULAMALARI

3.1. Türkiye’de Bölgesel Dengesizliğin Nedenleri ve Göstergeleri

Türkiye’de bölgesel farklılıklar ekonomik ve belki de ondan da önemli olarak sosyal ve kültürel yetersizliklerde kendisini göstermektedir. Amaç bu bölgelerde ekonomik olarak bir büyüme meydana getirmekle birlikte kalkınmanın unsurları olan; adil bölüşüm, adalet, eğitim, sağlık gibi sosyal hakların gelişimini de kapsayan, refah düzeyi yükselten bir iyileşmenin de sağlanmasıdır.

Türkiye’de bölgelerarası dengesizlikleri belirlemede başvurulan göstergeleri iki grupta ele almak gerekir; ekonomik göstergeler ve sosyal ve kültürel göstergeler. Türkiye’de bölgelerarası dengesizliğin incelenmesinde göz önüne alınması gereken ekonomik göstergeler; Gayrı Safi Katma Değer (GSKD), bölgesel ve kişisel gelir (GSYH), bölgesel verimlilik farkları, sektörel yapı, kamusal yatırımlar, kamusal gelir ve giderlerin dağılımı ve mali göstergeler olup sosyal göstergelerini ise: gelir dağılımı, işsizlik, fiziki ve siyasi coğrafya, kentleşme ve göç, eğitim (İnsan sermayesi), sağlık, haberleşme ve güvenlik olarak sayılabilir.

Bunlara ilave olarak, Türkiye’de yapılmış olan “sosyal gelişme endeks” (SEGE) çalışmalarına göre de bölgelerin gelişmişlik durumu tespit edilebilir. UNDP tarafından yapılan İnsani Gelişim Endeks çalışmaları (İGE) ise global gelişmişlik içinde ulusal ekonominin yerinin tespiti açısından önemli bilgiler vermektedir.

3.1.1. Türkiye’de Bölgesel Dengesizliklerin Ekonomik Göstergeleri

Türkiye’de bölgesel dengesizliklerin varlığını gösteren önemli göstergelerin başında, G.S.K.D.’in bölgelerdeki ve kişi başına düşen verileri gelir. Diğer önemli gösterge ise “gelir ve dağılımı” olup, burada da bölgesel ve kişi başına dağılıma bakmak gerekmektedir. Gelir dağılımı eşitsizliğini değerlendirmede kullanılan GİNİ katsayısı, bölgelerarası farklılığı gösteren önemli bir unsurdur. Bölgelerin verimlilik açısından farkları da bölgenin ekonomik göstergelerini etkilemektedir. Bölgesel

farkların ortaya çıkmasında en önemli göstergelerden birisi de istihdam yetersizliğinin sonucu olan işsizliğin durumu ve yapısıdır. İstihdamın yapısının kayıt dışılığa ağırlık vermesi, bölgenin gelirini etkilemekte, bunun ise farkların oluşmasında önemli olduğu kabul edilmektedir. Bölgelerin gelir ve büyüme farklarına etki eden unsurlardan birisi de bölgenin katma değeri yüksek bir üretim (sektörel) yapısına sahip olup olmaması ile ilgilidir. Diğer bir unsur da bölgenin mali göstergeleridir (mevduat ve kredi açısından). Bütün bunlar bize büyük ölçüde bölgedeki dengesizliklerin nedenlerini açıklayan göstergelerdir.

3.1.1.1. Genel Olarak Türkiye Ekonomisinde Gelişme

Türkiye ekonomisinin Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana geçirdiği ekonomik gelişme evrelerini, uyguladığı ekonomik büyüme politikaları açısından, üç ana dönemde incelemek mümkündür.¹⁰⁴ Birinci dönem olarak ; 1923-1960 arası ulusal kalkınma dönemi, ikinci dönem olarak 1960-1980 arası planlı kalkınmanın başlaması ve ithal ikameci sanayileşme dönemi ve üçüncü olarak 1980 sonrası ise ihracata dayalı dışa açılma ve yapısal uyum dönemidir.¹⁰⁵

Çizelge 3.1. Türkiye Ekonomisinde Dönemsel Büyüme Hızları , 1923-2012

DÖNEMLER	YILLAR	ORTALAMA YILLIK BÜYÜME %
Tüm Cumhuriyet Dönem,	1923-2013	4.5
Ulusal Kalkınma Dönemi	1923-1960	4.6
Planlı Kalkınma ve İthal İkameci Dönem	1961-1979	5.2
İhracata Dayalı Dışa Açılma Dönemi	1980-2012	4.2

Kaynak:Yeldan,E.,Taşçı,K.,Voyvoda,E.,Orta Gelir Tuzağından Çıkış,Cilt I, a.g.e., s.41

Çizelge 3.1 de, 1923-2012 dönemini kapsayan 89 yılın ortalama büyüme oranı yıllık %4.5 olmuştur. Ancak bu üç dönemde bazı iniş ve çıkışlar yaşamakla birlikte genel olarak yükselen değil düşen bir performans göstermiştir. Birinci dönem %4.6 olan büyüme hızı, ikinci dönemde %5.2'ye yükselmiş, üçüncü dönemde %4.2'ye düşmüştür.

¹⁰⁴ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. (2012). *Orta Gelir Tuzağından Çıkış : Hangi Türkiye. Cilt I : Makro/Bölgesel/Sektörel Analiz*.Türkonfed. s.40

¹⁰⁵ Değişik unsurlara göre bu dönemleri sınıflamak mümkündür. Nitekim, M.Nur Bozdoğan 1980 öncesi ve sonrası olarak iki ana dönemde ekonomiyi ele almıştır. (a.g.e.s95) 1980 öncesini ise; 1923-1960, 1960-1980 olarak alt bölümlere, 1980 sonrasını ise ;1980-2000 ve 2000-2005 olarak ayırır. Bir diğer ayırım ise Nuri Yavan tarafından yapılmış olup, 1923-1929, 1930-1949, 1950-1960, 1960-1979, 1980-2009 olarak beş alt döneme bölünmüştür. (a.g.e., s. 72)

Tablonun kapsamadığı; 2013, 2014 ve 2015 yılları ortalaması ise %3.25 gibi daha da azalan bir orana inmiştir. (2013 %4.1, 2014 %2.5, 2015 %4.0 büyüme oranına ulaşmıştır)

İncelemelerimiz açısından önemli olan 1980-2015 dönemi, ilk yıllarında uygulanan liberalleşme politikalarının etkisi ile önce yükselen, sonra yeniden yapılanma nedeniyle düşüş gösteren ve 2000'lerden sonra ise, küreselleşmenin de etkisiyle, aşırı değerli TL ve bunun tetiklediği ucuz ithalat ile ortaya çıkan yüksek dış açıkların yol açtığı bir trend gösterdiği görülmektedir.

3.1.1.2. Gayrı Safi Katma Değer'in (GSKD) Bölgesel Dağılımı

Bölgelerimize ilişkin 1980, 2000, 2008 ve 2011 yıllarına ait bölgesel katma değerler incelendiğinde, katma değer in ülkemizde dengeli dağılmadığı görülmektedir.

Çizelge 3.2. Dönemler İtibariyle Düzey 1 Bölgelerinin Gayrı Safi Katma Değer Payları (%)

Düzey 1 Bölgeleri	1980	Sıra	2000	Sıra	2008	Sıra	2011	Sıra
Türkiye	100.0		100.0		100.0		100.0	
İstanbul	19.4	1	23.3	1	27.7	1	27.2	1
Ege	16.4	2	15.3	2	13.7	2	14.1	2
Akdeniz	11.8	3	12.0	3	10.5	5	10.6	5
Doğu Marmara	10.5	4	12.6	4	12.8	3	12.7	3
Batı Anadolu	10.2	5	10.6	5	10.9	4	10.9	4
Batı Karadeniz	8.3	6	5.7	6	4.8	7	4.7	6
Batı Marmara	5.8	7	4.9	7	4.9	6	4.6	7
Orta Anadolu	4.5	8	4.3	8	3.8	8	3.8	9
Güneydoğu Anadolu	4.3	9	4.9	9	4.4	9	5.2	8
Doğu Karadeniz	3.9	10	2.8	10	2.6	10	2.4	10
Ortadoğu Anadolu	2.9	11	2.4	11	2.3	11	2.4	11
Kuzeydoğu Anad.	2.0	12	1.4	12	1.5	12	1.7	12

Kaynak : Alpay Filiztekin., a.g.e.,s.47, TÜİK, Gayrı Safi Katma Değer, Nisan 2014

Çizelge 3.2'de ; 1980, 2000 ve 2008 yıllarına ait katma değer payları incelenirken dikkat çeken en önemli nokta, bölgelerarası dengesizliğin ele alınan tüm yıllarda görülmekle beraber, aradaki uçurumun giderek arttığı şeklindedir.

Nitekim İstanbul bölgesinin Türkiye toplam GSKD içindeki payı 1980 yılında %19,4 iken, 2008 yılında 8,3 puan artarak %27.7'ye yükseldiği dikkati çekmektedir. Katma değer payını artıran diğer bölgelerimiz ise Doğu Marmara (2,3 puan) ve

Batı Anadolu'dur (0,7 puan). Diğer bölgelerimiz Türkiye toplam GSKD içindeki paylarını artıramamışlar, GSKD payları aşmıştır. Örneğin, Batı Karadeniz Bölgesi 3,5 puan gerileyerek en yüksek düşüşü göstermiştir. Yine Ortadoğu Anadolu ve Kuzeydoğu Anadolu Bölgelerinin zaten düşük düzeyde olan katma değer payları bu dönem zarfında toplam bir puan düşüş kaydetmiştir. Doğu Anadolu bölgesinin GSKD payı 1980'de %4,9 iken, 2008 yılına gelindiğinde %3,8'e düşmüştür. Sonuç olarak, katma değer oranlarından bölgesel dengesizliğin giderek arttığı, aradaki farkın açıldığı görülmektedir.

En yüksek katma değere sahip İstanbul bölgesi ile en düşük katma değer üreten Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi arasında, 2008 yılında 18 kat olan fark 2011 yılında 16 kata inerek kısmi bir iyileşme olmuştur. Ancak 1980 yılına göre, İstanbul, Doğu Marmara Batı Anadolu hariç bütün bölgeler katma değer paylarını düşürmüşlerdir. İstanbul bölgesi ve doğu Marmara 1980-2011 arası katma değer paylarını % 20, Batı Anadolu ise % 6,8 artırmıştır.

Geri kalmış bölgelerden bir tek Güneydoğu Anadolu bölgesi katma değer payını %20 artırabilmiştir. Güneydoğu Anadolu bölgesindeki, otuz yıl içinde, bu artışın en büyük nedenini de şüphesiz GAP projesinde aramak yanlış olmayacaktır.

Sonuç olarak 1980 ile 2011 yılları arasında, bölgesel farklılıkların azalması açısından, önemli bir değişimin yaşanmadığı gözlemlenmektedir.

3.1.1.3. G.S.K.D.'in Kişi Başı Dağılımı

Kişi başına GSKD, bölgesel katma değer nûfusa bölünmesiyle elde edilen bir göstergedir. Bu konuda, TÜİK tarafından yayınlanan en son verilere göre, 2004-2011 döneminde Türkiye kişi başı GSKD ortalamasının %81 oranında arttığı görülmektedir. Çizelge 3.3'te görüleceği üzere, 2004'te 5103 USD olan Türkiye kişi başı katma değeri, 2011 itibariyle 9 244 USD düzeyine yükselmiştir (cari).

2011 yılı itibariyle 26 Düzey 2 bölgesi içinde TR10 İstanbul Bölgesi 13 865 USD'lik kişi başı katma değeri ile ilk sırada yer almaktadır. ikinci sırada ise 13 138 USD ile TR42 Kocaeli alt bölgesi, üçüncü ve dördüncü olarak da Ankara (12 259 USD)

ve Bursa (12 126 USD) alt bölgeleri gelmektedir. Doğu Anadolu bölgesindeki alt bölgelerden TRA1 Erzurum bölgesi 26 Düzey 2 bölgesi içinde 20'nci, TRB1 Malatya 21'nci, TRA2 Ağrı 25'nci ve TRB2 Van alt bölgesi 26'ıncı sırada yer almaktadır. Doğu Anadolu bölgesi kişi başı katma değerinde de Güneydoğu Anadolu bölgesi ile birlikte son sırada yer almaktadır.

Çizelge 3.3. Düzey 2 Bölgeleri İtibariyle Kişi Başına GSKD (2004-2011) U.S. \$

	Bölge Adı	2004	Sıra	2008	Sıra	2011	Sıra
TR	Türkiye	5 103	-	9 384	-	9 244	-
TR10	İstanbul	7 943	1	14 591	1	13 865	1
TR42	Kocaeli,Sakarya,Düzce,Bolu,Yalova	7 183	2	13 265	2	13 138	2
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecek	6 930	4	12 983	3	12 126	4
TR51	Ankara	6 978	3	12 598	4	12 259	3
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	6 300	6	12 243	5	12 029	5
TR31	İzmir	6 589	5	11 568	6	11 443	6
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	6 048	7	10 334	7	10 122	7
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	5 320	8	9 078	8	8 668	8
TR22	Balıkesir, Çanakkale	4 515	10	9 000	9	8 954	9
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	5 209	9	8 734	10	8 536	10
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	4 042	13	8 256	11	8 283	11
TR62	Adana, Mersin	4 065	12	7 363	12	7 232	12
TR52	Konya, Karaman	3 887	14	7 213	13	7 118	13
TR90	Trabzon,Ordu,Giresun,Rize,Artvin, Gümüşhane	3 545	18	7 059	14	6 652	17
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	3 549	17	6 914	15	6 762	15
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	3 635	16	6 813	16	6 675	16
TR71	Kırıkkale,Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	3 674	15	6 789	17	7 087	14
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	4 178	11	6 676	18	6 594	18
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	3 155	19	5 937	19	5 904	19
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	2 975	21	5 520	20	5 901	20
TRB1	Malatya,Elazığ, Bingöl,Tunceli	3 017	20	5 517	21	5 820	21
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	2 678	22	4 597	22	4 952	22
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	1 853	26	3 812	23	4 689	23
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	2 377	23	3 724	24	4 282	24
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	2 048	24	3 601	25	4 001	25
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	1 877	25	3 419	26	3 515	26

Kaynak: TÜİK, Gayri Safi Katma Değer, Nisan 2014

3515 USD ile en az kişi başı GSKD yaratan Van alt bölgesinin kişi başı katma değeri birinci sıradaki İstanbul alt bölgesinin %25'üne, Türkiye ortalamasının ise %38'sine eşdeğerdir.

Dikkati çeken diğer bir husus da, yirmi beş ili kapsayan ilk on bölgenin tamamı ülkenin gelişmiş batısında olup, 2004 yılından bu yana sıraları ya aynı kalmış ya da bir ileri bir geri şeklinde değişmiştir. Aynı şekilde, Doğu ve Güneydoğu bölgelerimizde bulunan 24 ili kapsayan 7 bölgeden sadece iki tanesi gelişme

gösterirken (TRC 3 Mardin bölgesi üç basamak, TRA1 Erzurum bölgesi bir basamak iyileşmiş), dört bölge (TRB1 Malatya, TRC2 Şanlıurfa, TRA2 Ağrı ve TRB2 Van bölgeleri) birer basamak gerilemiş, TRC1 Antep bölgesi yerini koruyabilmiştir

Kişi başı bölgesel katma değerler, GSKD'in toplam bölge nüfusuna bölünmek suretiyle bulunması nedeniyle, bölge GSKD'le bölgedeki kişiye düşen GSKD büyüklüklerinde oynamalar olmaktadır.

Bölgesel GSKD'de Türkiye'nin en düşük bölgesi olan (26. sıra) TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan, Malatya, Elazığ, Bingöl) kişi başı GSKD sıralamasında 25. sırada yer almaktadır (Çizelge 3.4) Aynı şekilde bölgesel sıralamada 23. olan TRB2 Bölgesi (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) kişi başı GSKD sıralamasında ise en sonuncu (26.) olmaktadır.

Çizelge 3.4.En Az Gelişmiş 7 Bölgenin Kişi Başı Ve Bölgesel GSKD Sıralaması, 2011

BÖLGE	KİŞİ BAŞI	BÖLGESEL
TRB2 Van, Muş, Bitlis, Hakkari	26	23
TRA2 Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	25	26
TRC2 Şanlıurfa, Diyarbakır	24	17
TRC3 Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	23	22
TRC1 Gaziantep, Adıyaman, Kilis	22	18
TRB1 Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	21	21
TRA1 Erzurum, Erzincan, Bayburt	20	24

Kaynak: Çizelge 3.2 ve 3.3 verilerinden faydalanılarak düzenlenmiştir.

Bölgenin sıralamadaki yeri, kişi başı GSKD sıralaması ile aynı olmayabilmekte, bu ise bölge nüfusunun azlığı veya çokluğu ile değişmektedir.

Sonuç olarak (Çizelge 3.3'ün verilerinden hareketle), bölgelerin yıllar içindeki gelişimine bakacak olursak 2004-2008 yılları arası en geri altı bölge içinde TRC3 (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak) bölgesi ile TRA1 Bölgesi (Erzurum, Bayburt, Erzincan) dışında bütün bölgeler Türkiye ortalamasının altında katma değer üretmişlerdir. Özellikle TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis) bölgesi ile TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) bölgesinin kaybı çok büyüktür.

2008 yılından 2011 yılına bölgesel katma değerin Türkiye ortalaması olan %28.9, bütün geri kalmış bölgelerce geçilmiş, özellikle TRC2 ve TRC3 bölgeleri büyük sıçrama göstermişlerdir (2004-2008 arası en büyük kaybı olan bölgeler).

Diğer yönden en gelişmiş (ilk dört bölge) ise gerek 2004-2008 ve gerekse 2008-2011 yılları ortalamalarına yakın bir büyüme göstermişlerdir.

3.1.1.4. Bölgesel Hasıla (Gelir), GSYH

Bölgelerde yaratılan hasılanın (gelir) bölge yaşayan başına düşen payı ve toplam bölge payı önemlidir. Hasılanın, bölgeyi oluşturan unsurlar arasındaki dağılımı ise bölgesel dengesizliğin önemli göstergelerindendir.

TÜİK tarafından en son 2001 yılında yayınlanan bölgeler ve iller bazındaki Gelir verileri (GSYH) aşağıda, Çizelge 3.5’de gösterilmiştir. Ancak il bazındaki veriler merkezden yapılan kamu harcamalarının illere tasnifi yapılmadığından, illerin toplam değerleri ile ulusal GSYH değerleri arasında %34.64 bir fark bulunmaktadır.¹⁰⁶

Bu durumda GSYH verilerinin il bazında güncel değerlerine ulaşmak mümkün olmadığı gibi, 1/3 oranında bir büyüklüğe ulaşan kamu harcamalarının da il’e düşen miktarının bilinmemesinden dolayı gerçek verilere ulaşılamamaktadır.

Butablodan çıkan sonuçlara göre Marmara Bölgesi ulusal gelirin %36-38 oranında bir büyüklüğünü aldığı ve bu on dört yıllık görünümde %35’den aşağıya düşmediği ve 1994 yılından itibaren de yükselme eğiliminde olduğu görülmektedir.

İkinci büyük payı Ege Bölgesi % 16-17 bandında, üçüncü bölge olan Akdeniz de % 11-12 aralığında gelir elde etmiştir. Doğu Anadolu Bölgesi % 4’lerden %3-3,5 bandına gerilemiş, Güney D.Anadolu ise bu seneler boyunca %5-5,5 hasıla payında kalmıştır.

¹⁰⁶ Seda Başlıhoş, Gelişmişlik Göstergesi Olarak Gece Işıkları : Ulusal Ölçekte ve İl Bazında GSYH Tahmini, TEPAV, 2016, s.14.

Çizelge 3.5. Gayri Safi Yurt İçi Hasılanın Bölgesel Dağılımı (1987-2001, %)

Yıllar	Akdeniz	Doğu A.	Ege	G.Doğu	İç.A.	Karadeniz	Marmara	Türkiye
1987	12.0	4.1	16.6	5.2	16.9	10.0	35.3	100.0
1988	11.9	4.1	16.8	5.6	16.8	9.8	35.0	100.0
1989	12.4	4.0	16.6	5.2	15.7	10.1	36.0	100.0
1990	12.4	4.0	16.5	5.4	16.2	9.7	35.9	100.0
1991	11.9	3.8	16.2	5.7	16.5	9.7	36.1	100.0
1992	11.9	3.8	16.4	5.6	16.2	9.8	36.4	100.0
1993	12.1	3.6	16.6	5.5	16.0	9.2	36.9	100.0
1994	12.2	3.8	17.2	5.4	16.3	9.4	35.6	100.0
1995	11.2	3.5	17.2	5.2	16.0	9.1	36.7	100.0
1996	11.9	3.3	17.1	5.2	15.7	9.3	37.4	100.0
1997	12.1	3.3	16.8	5.3	15.3	9.0	38.1	100.0
1998	12.0	3.3	16.7	5.3	15.7	9.2	37.8	100.0
1999	12.1	3.4	16.5	5.2	15.7	9.3	37.7	100.0
2000	11.7	3.3	16.8	5.1	16.1	9.1	38.0	100.0
2001	12.0	3.5	16.7	5.5	15.8	9.2	37.2	100.0

Kaynak : esk.dpt.gov.tr den derlenmiştir

Tablonun ifade ettiği en önemli husus, Türkiye GSYH'nın 1/3 Marmara Bölgesi- den olmak üzere, toplamın %82'si 4 bölgeden (Marmara, İç Anadolu, Ege, Akdeniz),% 18'u ise geri kalan 3 bölgeden karşılandığıdır.

Önemli bir tespit de, 1987-2001 döneminde Doğu Anadolu, İç Anadolu, ve Karadeniz bölgelerinin bölgesel gelir paylarının aşındığı görülürken, Marmara Bölgesi'nin Türkiye ulusal hasılasından aldığı pay 1987-2001 yılları arasında %35.3 oranından %37.2 oranına yükseldiği görülmektedir. Bu durum 2004-2011 yıllarında da fazla bir değişim göstermemiştir (Çizelge 3.6).

Batıdaki hasılanın da önemli bir kısmı (%62.6'sına eşit gelen 376 milyar \$) TR51 Ankara ve TR 10 İstanbul'un da dahil olduğu ; TR 41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik) ve TR42 (Sakarya, Bolu Düzce, Yalova) bölgelerinden elde edilmektedir. Bu durum batının içinde de dengeli bir kalkınmanın olmadığını göstermesi açısından önemlidir. Daha da çarpıcı olan 2011 yılı, 772.3 milyar \$'lık ulusal hasılanın İstanbul'un tek başına batı bölgesinin GSYH'nın %35.4'nü (213 milyar \$) ve Bütün Türkiye GSYH % sınırı ise 27,5'nu karşılamış olmasıdır. ¹⁰⁷

¹⁰⁷Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,TÜRKONFED 1, a.g.e., , s.76

Çizelge 3.6. Gayrı Safi Bölgesel Gelirdeki Değişimler 2004-2011

		İLLER	2004	2008	2011
TR1	İstanbul	İstanbul	27.8	27.7	27.7
TR2	B.Marmara	Tekirdağ,Edirne,Kırklareli, Çanakkale, Balıkesir	4.6	4.8	4.9
TR4	D.Marmara	Bursa,Eskişehir,Bilecik,Kocaeli,Sakarya, Düzce,Bolu,Yalova	12.2	13.0	12.8
TR3	Ege	İzmir,Aydın,Denizli,Muğla,Manisa,Uşak A.Karahisar,Kütahya	14.1	13.8	13.8
T5	B. Anadolu	Ankara, Konya,Karaman,	10.8	10.9	10.9
TR7	Orta Anadolu	Niğde ,Kırıkkale, Aksaray,Nevşehir,Kırşehir Kayseri,Sivas,Yozgat	3.9	3.9	3.9
TR 6	Akdeniz	Antalya,Isparta,Burdur,Adana,Mersin Hatay,K.Maraş,Osmaniye	10.4	10.4	10.4
TR 8	Batı Karadeniz	Zonguldak,Karabük,Bartın,Kastamonu,Çankırı Sinop,Samsun,Tokat,Çorum,Amasya	5.2	4.9	4.9
TR 9	D.Karadeniz	Trabzon,Ordu,Giresun,Rize,Artvin,Gümüşhane	2.5	2.6	2.6
TRA	K.Doğu Ana.	Erzurum,Erzincan,Bayburt,Ağrı,Kars,Iğdır,Ardahan	1.6	1.5	1.5
TRB	Ortadoğu Anadolu	Malatya,Elazığ,Bingöl,Tunceli, Van,Muş, Bitlis,Hakkari	2.4	2.3	2.3
TRC	G.Doğu Anadolu	Gaziantep,Adıyaman,Kilis,Mardin, Şırnak Şanlıurfa,Diyarbakır,Batman,Siirt	4.5	4.4	4.4

Kaynak : TÜRKONFED 1, S.76 da verilen İBBS 2 ye göre \$ bazında düzenlenmiş tablodan faydalanılarak düzenlenmiştir.

Ülkenin doğusunda kalan 4 bölgede bulunan 29 ilin toplam hasılası %10,8 olup, İstanbul'un ancak % 39 hasılasına ulaşabilmişlerdir. Marmara bölgesi (İstanbul, Batı ve Doğu Marmara) % 45,4 gibi çok önemli bir artışa, Doğu Anadolu ise binde 3 lük bir artışa ulaşırken, diğer bölgeler (Ege, İç Anadolu, Akdeniz, Karadeniz ve Güneydoğu Anadolu) hasıla kaybına uğramıştır.

3.1.1.5. Bölgelerde Kişi Başı Hasıla (Gelir)

Kişi başına gelir hesabı, ülkenin GSYH'sının ülke nüfusuna bölünmesiyle bulunan sanal bir gösterge olup, yıllık geliri bu ortalamanın çok üstünde ya da çok altında olan birçok kişi vardır.¹⁰⁸

Kişi başı GSYH değerleri, Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması 2 (İBBS 2) bazında incelendiğinde, 2001 yılında Türkiye'nin kişi başı ortalama geliri 2.146 USD iken, sanayisiyle ön plana çıkan TR41 4.109 USD ile en yük- sek kişi başı GSYH 'ya sahip bölgemiz olarak dikkat çekmektedir (Çizelge 3.7).

¹⁰⁸Eğilmez, Mahfi. (2013). a.g.e. 4 Temmuz 2013

İkinci sırada yer alan İstanbul bölgesinde kişi başı GSYH ise 3 063 USD olarak tespit edilmiştir. Bu bölgeleri sırasıyla Ege, Batı Marmara ve Batı Anadolu bölgeleri takip etmektedir. 12 düzey 1 bölgesi içinde kişi başı gelirin en yüksek olduğu ilk beş bölge Türkiye'nin batısında yer almaktadır.

Bölgenin bu yüksek gelir düzeyine sahip olmasının en temel nedeni sanayinin bu bölgemizde yoğunlaşmasıdır. Kocaeli alt bölgesinin ardından sırasıyla üçü de tek ilden oluşan İzmir, İstanbul ve Ankara alt bölgeleri gelmektedir. En düşük kişi başı gelire sahip bölgeler ise Ağrı (730 USD), Van (749 USD) ve Mardin (993 USD) alt bölgeleridir. Türkiye kişi başı geliri 100 kabul edildiğinde, TR42 Kocaeli bölgesi 192, TR31 İzmir bölgesi 150 değerine sahipken, Doğu Anadolu bölgesinin alt bölgeleri olan TRB1 Malatya 67, TRA1 Erzurum 50, TRB2 Van 35 ve TRA2 Ağrı alt bölgesi ise 34 endeks değerine sahip bulunmaktadır. Ağrı alt bölgesinin kişi başı hasılası, en yüksek gelire sahip Kocaeli alt bölgesinin %18'ine, Türkiye ortalamasının ise %34'üne tekabül etmektedir. Bu bulgular da açıkça göstermektedir ki, Doğu Anadolu Bölgesi ülkemizin en fakir bölgelerinin başında gelmektedir.

TÜİK hesaplarında, 2001 sonrası, bölge kişisel gelir dağılımı olmamakla birlikte yapılmış olan bir çalışmadan¹⁰⁹ 2011 yılına kadar olan gelir dağılımını aynı tabloda görebilmekteyiz. Buna göre 2001-2011 arasında geçen on yıl içinde, gelişmiş bölge gelirlerinde nispi bir azalmaya karşılık geri kalmış bölgelerde de iyileşme göze çarpmaktadır. Ancak bu iyileşme, muhtemelen, 2008 yılında başlayan ve etkileri devam eden ekonomik krizin üst gelir gruplarında yaptığı bir düzeltmeden ve bölgeler arası göçün yarattığı etkiden ileri gelmektedir.

Nitekim, sanayi bölgeleri (aynı zamanda yoğun göç alan bölgeler) olan; Kocaeli, İzmir, Adana bölgeleri, 2011 yılı Türkiye ortalamasının da altında kalan bölgeler olmuştur. 2001 yılında 26 bölgenin 9'u Türkiye ortalamasını geçebilirken, 2011 yılında bu sayı 11'e yükselmiştir. Ayrıca en yüksek gelire sahip bölge ile en düşük gelir bölgesi arasındaki fark da 5,6' kattan 4,1'e kadar inmiştir.

¹⁰⁹Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,TÜRKONFED 1, a.g.e., , s.77

Çizelge 3.7. Düzey 2 Bölgeleri Kişibaşı GSYH , \$, 2001-2011

BÖLGE ADI		YILLAR				Artış %
		2001	2004	2008	2011	
TÜRKİYE		2.146	??	??	8.852	312.5
TR42	Kocaeli,Sakarya Düzce,Bolu Yalova	4.109	8.115	14.556	14.331	249.0
TR31	İZMİR	3.215	7454	12.778	12.731	296.0
TR10	İSTANBUL	3.063	8.974	16.160	15.674	411.7
TR51	ANKARA	2.752	7.883	13.894	13.449	388.7
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	2.733	7.117	13.425	13.375	389.4
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	2.513	7.828	14.293	14.080	448.3
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	2.427	6.010	9.999	10.013	301.9
TR62	Adana, Mersin	2.393	4.592	8.164	8.164	241.2
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	2.324	5.884	9.700	10.108	334.9
TR22	Balıkesir,Çanakkale	2.105	5.100	9.984	10.164	382.8
TR61	Antalya,Isparta,Burdur	2.030	6.833	11.378	11.004	442.1
TR33	Manisa,Afon, Kütahya	1.891	4.567	9.229	9.511	402.9
TR71	Kırıkkale, Aksaray,Niğde, Nevşehir, Kırşehir	1.819	4.151	7.527	7.819	329.8
TR52	Konya, Karaman	1.599	4.392	8.001	8.061	404.1
TR63	Hatay, K.Maraş, Osmaniye	1.589	3.564	6.535	6.561	312.9
TR83	Samsun,Tokat,Çorum, Amasya	1.559	4.010	7.707	8.028	414.9
TR82	Kastamonu, Çankırı,Sinop	1.497	4.721	7.407	7.681	413.1
TRB1	Malatya,Elazığ,Bingöl, Tunceli	1.429	3.408	6.092	6.188	333.0
TR90	Trabzon,Ordu,Giresun,Gümüşhane,Rize,Artvin	1.428	4.004	7.828	8.127	469.1
TR72	Kayseri,Sivas,Yozgat	1.422	4.106	7.574	7.720	442.9
TRC1	Gaziantep,Adıyaman,Kilis	1.398	3.025	5.053	4.932	252.8
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	1.156	2.685	4.089	3.970	243.4
TRA1	Erzurum,Erzincan,Bayburt	1.081	3.361	6.184	6.366	488.9
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	993	2.093	4.199	4.176	320.5
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	749	2.121	3.772	3.826	410.8
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	730	2.314	4.003	4.105	462.3

Kaynak : TÜİK Veri Tabanı ve TÜRKONFED 1, s.77 den derlenmiştir.

Diğer yandan geri kalmış bölgelerimizden olan ; TRC2, Urfa bölgesi 2001 yılında ortalamanın %53.8'ni karşılarken 2011 yılında gelir kaybına uğrayarak, %44.8'e, TRC1, Antep bölgesi de 2001 yılında ortalamanın %65,1'ni karşılarken, gelir kaybına uğrayarak % 55,7'sini karşılar duruma düşmüşlerdir, yani daha da fakirleşmişlerdir.

3.1.1.6. Bölgesel Verimlilik Farkları

Bölgesel gelir dağılımındaki bozukluğun temel nedenlerini oluşturan iki unsur vardır: verimlilik ve istihdam edilen nüfus oranı.¹¹⁰

GSYH büyümesi, diğer bir ifade ile toplam faktör verimlilik artışları, (neoklasik görüşe dayalı olarak) sermaye stoku ve emek arzındaki büyümeler ve teknolojik

¹¹⁰ Alpay,F.,a.g.e. s.53

ilerlemelerden kaynaklanmaktadır.¹¹¹ Yine aynı görüşün ortaya attığı azalan verimler kanunu, (girdilerden ikisi sabitken üçüncüsünü artırmanın geliri önce artıracığı sonra düşüreceği) yeni büyüme teorileri tarafından, işgücü veriminin yükseltilmesi ile, aşılabacağı gösterilmiştir.

Türkiye’de GSYH’nın ülkenin tamamında ve bölgelerde, elde edilişinde hangi faktörlerin rol aldığı, sonuçta elde edilecek gelirin kimler arasında bölüşüleceğini göstermesi açısından da önemli olduğu kabul edilmektedir.

Türkiye de, Toplam Faktör Verimliliği’nde (TFV) sağlanan ve artan büyüme, düşük teknoloji ve verimliliği yükseltilememiş işgücü katkılarında yoksun olarak, sermayenin gücü ile olmuş ve bu artış ucuz ithalat ve büyük dış açıkla sağlanabilmiştir.

Türkiye’nin üretim yapısının sermaye yoğun teknolojilere dayalı olması ve enerji açığının da katkısıyla, büyüme ithalata bağımlı hale gelmiştir. Bu ise üretim yapısının, emeğin ihmal edilerek, aşırı sermaye kullanımı ile sağlanmasına yol açmıştır.¹¹²

Çizelge 3.8.Ortalama Büyüme Hızları Ve Büyümeye Katkılar, 1980-2010

	ORTALAMA BÜYÜME HIZI %				GSYH BÜYÜMEYE KATKI %		
	GSYH	SERMAYE	EMEK	TFV	SERMAYE	EMEK	TFV %
1980-1989	5.34	4.00	3.16	1.72	50.29	33.33	16.38
1990-1999	4.02	5.10	2.53	0.08	55.31	25.80	18.89
2000-2010	4.24	4.45	0.27	1.67	66.65	13.13	20.22
1980-2010	4.16	4.55	1.69	0.89	58.23	23.07	18.70

Kaynak : TÜRKONFED Cilt 2, s.15

Emeğin teknolojik unsurlara dayalı olan bu tarz bir büyüme, istikrarlı ve güvenilir olmaktan çıkmış, bir türlü artamayan ve hatta düşen bir gelişme izlemiştir.¹¹³ Sermaye yoğun büyümede, emeğin katkısı 1980-88 de %33,33 iken, 2000-2010 arası dönemde %13,13’e düşmüştür (Çizelge 3.8). Sürekli artış gösteren sermayeye karşılık, emek sürekli düşüş göstermiştir. Sermaye dönem ortalaması %58,23 oranında iken, emek %23,07 oranında GSYH’daki büyümeye katkı

¹¹¹ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,TÜRKONFED 1, a.g.e., , s.47

¹¹² Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. (2012). *Orta Gelir Tuzağından Çıkış : Hangi Türkiye. Cilt 2 : Bölgesel Kalkınma ve İkili Tuzaktan Çıkış Stratejileri.* 2013., s.14

¹¹³ Yurtoğlu, Hasan.,Yaşar, Pınar. (2013). 2013 Aralık sayı 300, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı,Türkiye Ekonomisi : Onuncu Kalkınma Planı Perspektifinde Verimlilik. Kalkınmada Anahtar Dergisi.

sağlamıştır. Bunun sonucu olarak TFV' nin, geçen 30 yılda büyümeye katkısı sadece % 19'olmuştur.¹¹⁴

Ülkenin sahip olduğu istihdam kapasitesini verimli kullanmak bir yana, noksan kullanarak, ithal teknolojinin gücü ile ekonomik büyümeyi gerçekleştirmeye çalışmanın sonucu olarak, ülkenin önemli bir kesimi emeğin üretkenliğinin ve gelir yaratarak ekonomik büyümeye olan katkılarından mahrum kalmıştır.

Ekonominin verimsizlikten kaynaklanan bu işleyişi, ülkede üç farklı gelişmişlik bölgesinin meydana gelmesine yol açmıştır¹¹⁵ ; Türkiye'nin orta ve batısında olan altı bölge ve 14 şehirden oluşan ilk bölge, gelişmiş ve sanayileşmiş bölge olup ulusal hasılanın önemli kısmına sahip, ticari ve sınai olarak kalkınmış iken, ülkenin orta gelir tuzağı riskini taşıyan ; Batı Karadeniz, Akdeniz ve İç Anadolu'dan oluşan ikinci bölgesi, kalkınma için gerekli ivmeyi henüz yakalayamamış, ancak ilk bölge kadar gelişmiş ve zengin olmamakla birlikte orta gelir düzeyini az çok yakalamış bölgelerdir. 40 şehirden oluşan bu ikinci bölge ; Antalya, Manisa, Denizli, Muğla, Adana, Mersin, Trabzon, Konya, Samsun, Kayseri, Sivas gibi önemli büyüklüğe ulaşmış şehirleri de kapsamaktadır. Üçüncü bölge ise yoksulluk riskinin yüksek olduğu, "orta düşük gelir grubu" nun oluşturduğu, 8 bölge ve 27 şehirden oluşmakta olup tamamı Doğu ve Güneydoğu Anadolu şehirleridir. Bu son grup gerçek anlamıyla Türkiye'nin bölgesel dengesizliğin en yoğun bir şekilde yaşadığı grubunu oluşturur.

Yukarıda bölgesel dengesizliklerin azalması bir yana daha da açılmakta olduğunu gösteren incelemelere karşın 10.BYKP (2014-2018) oldukça iyimser bir tablo çizmektedir. (Çizelge 3.9).

Daha önceki Plan öngörülerinde olduğu gibi, Plan metni, Türkiye ekonomisinin küresel krizden çıkışını ve sürdürülebilir bir büyüme performansı

¹¹⁴ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. (2012). *Orta Gelir Tuzağından Çıkış: Hangi Türkiye. Cilt 2* , s.13,14

¹¹⁵ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,TÜRKONFED 1, a.g.e., s.80

yakalayabilmesinin biricik koşulu verimlilik artışlarından ve sanayileşmenin derinleştirilmesinden geçmek olduğunu da ifade etmektedir.¹¹⁶

Çizelge 3.9. Onuncu Kalkınma Planı Makro Hedefler

	2006	2012	2013	2018	2014-2018
Büyüme (%)	6,9	2,2	4,0	5,9	5,5
GSYH (Cari,Milyar TL)	758,4	1.416,8	1.556,7	2.535,2	10,2
GSYH (Cari, Milyar \$)	526,4	786,3	850,5	1.285,5	8,6
Nüfus (Milyon Kişi)	69,4	74,9	76,1	80,4	1,1
Üretim Faktörleri Artışı (%)					
Sermaye Stoku	7,5	5,6	5,2	6,3	5,7
İstihdam	1,8	2,9	4,2	3,0	2,9
Verimlilik	2,3	-1,1	-0,5	1,2	1,1

Kaynak:T.C.Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı,Tablo 10.

Türkiye ekonomisinde 2007-2013 dönemindebüyümenin üretim yönünden kaynakları olan istihdam, sermaye stoku ve TFV sırasıyla yıllık ortalama yüzde 3,3 ve yüzde 5,6 olarakgerçekleşmiş; buna karşın verimlilik artış hızı ise yüzde -0,5 (yüzde negatif 0,5) ileDokuzuncu Plan hedefinin çok gerisinde kalmıştır.Onuncu Kalkınma Planının da ise (2014-2018), 2018 yılı TFV'nin % 1,2 ye çıkacağı ve dönem ortalamasının % 1,1 olacağı iddia edilmektedir ki gerçekçi görünmemektedir.

Bunun ötesinde sanayi sektörünün GSYH içindeki payı yüzde 19,3'e düşmüş, hizmetler sektörünün GSYH içindeki payı ise artarak yüzde 72,7'ye yükselmiştir. Nitekim, Onuncu Plan metni “son yıllardakaynakların sanayi sektöründen, rekabet baskısının sınırlı olduğu dış ticarete konuolmayan sektörlerle yönelmesi ve imalat sanayinin toplam katma değer içerisindekipayının düşmesi, orta-uzun vadede potansiyel büyüme oranını olumsuz yönde etkileyebilecektir” yorumuyla ulusal kaynakların sanayi sektörlerinden uzaklaşmasını ve verimlilik temposundaki gerilemeleri “kritik bir gelişme” olarak değerlendirmektedir.

ABD ve OECD ortalaması karşısında işgücü verimliliğimize baktığımızda, durumu çok daha çarpıcı olarak görmekteyiz. ABD'nin verimlilik düzeyinin temel olarak 100 değerini aldığı kabul edildiğinde, 2012 yılı için Türkiye'nin işgücü verimlilik

¹¹⁶ T.C.Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.61-63

düzeyinin 45.0 olarak gerçekleşirken bu oran Avro bölgesi için 82.5 OECD ülkelerinin geneli için ise 72,4 olmuştur.¹¹⁷

Ekonomik büyüme için gerekli TFCV'ni yakalayamamış ve bunun sonucu bölgesel olarak belli kalıplar içine sıkışmış Türkiye bu görünümüyle UNDP' nin ülkeleri gelişmişlik açısından ortaya koyduğu dört gruptan birisi olan “düşük orta gelir” düzeyine girmektedir. Türkiye bu “düşük orta gelir” düzeyinde 50 yıldır kalan ve bu gelir seviyesini kıramayan, dolayısıyla tasarruf ve yatırımlarını artıramayan, ekonominin kalkınması için gerekli olan yüksek katma değer üretemeyen üç ülkeden birisi (Bulgaristan ve Kosta Rika) olup bu nedenle “orta gelir tuzağı” içinde kabul edilmektedir.¹¹⁸

Sayılan bu gelişmeler sonucu ülkemiz, dünya rekabet gücü sıralamasında 1994 yılında 47 ülke içerisinde 31. sırada iken, 2002 yılında 46. sıraya, 2013 yılında 148 ülke içinde 43. Sıraya düşmüştür.¹¹⁹

3.1.1.7. Kamu Yatırımları (Altyapı)

Bölgelerarası dengesizliğin önemli boyutlara ulaştığı ekonomilerde bu dengesizliği giderebilecek en temel ve belki de en etkin araçların başında kamu yatırımları gelmektedir. Kamu yatırımları yoluyla bir yandan görece geri bölgelerdeki ekonomik yapı canlandırılırken, diğer yandan da özel yatırımcıların görece geri bölgelerde yatırım yapması için uygun iklimin yaratılması sağlanmaktadır. Bu bölgelerin ekonomik kalkınma açısından önemli bir dinamizme sahip olmaları amaçlanmaktadır. Bölgesel dengesizlikleri gidermek için devletin uyguladığı teşvik tedbirlerinin etkinliği ancak bölgelerin altyapı farklarının olmadığı bir ortamda mümkün olacağı kabul edilmektedir.

Kamu sektörünce, özellikle planlı dönemin başından bu yana fiziki ve sosyal altyapı yatırımlarının yanında, KİT politikası aracılığıyla üretken sanayi

¹¹⁷ OECD,stat, Labour productivity levels in the total economy. Alış tarihi : 20.06.2014

¹¹⁸ Mahfi Eğilmez, a.g.e.

¹¹⁹ WEF, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2014-2015.

Rekabetçilik endeksini oluşturan bileşenler içinde (kurumsal yapılanmada 56., Altyapıda 49., Sağlık ve ilk öğretimde 59., Yüksek öğretim ve iş başında eğitimde 65., Emtia ve mal piyasalarının etkinliğinde 43., Pazar büyüklüğünde 16., İnnovasyonda 50., İşgücü piyasalarında 130., Makroekonomik ortamda 76., Mal piyasalarının gelişmişliğinde 51., dir.

yatırımlarıyla da, bölgelerarası dengeli kalkınma ilkesi korunmaya çalışılmış,¹²⁰ ancak 1980'lerden sonra uygulanan politikalar, özellikle geri kalmış bölgelerde etkin olabilecek, KİT'lerin tasfiyesine girişerek bölgenin gelişmesindeki etkinliğinin azaldığı ifade edilmektedir.¹²¹

1967-1982 yılları arasında uygulanan I., II., III. ve IV. Kalkınma Planlarında, ülke topraklarının %30'unu ve nüfusun %19'unu oluşturduğu Doğu ve Güneydoğu Anadolu'ya kamu yatırımlarının, sırasıyla %18.7, %19, %14.5 ve %14.7'lik oranlarda tahsis edilmesine karşın, özellikle son iki planda kamu yatırımlarından bu bölgelerimizin yeterli düzeyde pay alamadığı söylenebilir.¹²² Nitekim, bölgeler itibariyle kamu yatırım harcamalarının gelişimini 1990-2011 dönemi için incelendiğinde, kamu yatırım harcamalarının bölgesel dengesizliği giderici işlevini yerine getiremediği, kamu yatırım harcamalarının ağırlıklı olarak başta Marmara bölgesi olmak üzere, İç Anadolu ve Ege bölgelerinde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Buna göre 1990–2011 döneminde (Çizelge 3.10) Marmara bölgesinin toplam kamu yatırım harcamalarında aldığı pay yıllık ortalama %25.7 düzeyinde iken, İç Anadolu Bölgesi %18 ve Ege Bölgesi de %12.4 oranlarında pay almıştır. Bölgesel dengesizlikleri gidermede en etkin araçların başında gelen kamu yatırım harcamalarından Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgesi en az pay alan bölgeler olarak dikkat çekmiştir. Görece az gelişmiş bölgelerimiz olan Doğu Anadolu bölgesinin toplam kamu yatırım harcamalarından aldığı pay 1990-2011 döneminde yıllık ortalama %8.3 düzeyinde olduğu görülmektedir. Kamu yatırımlarında ele alınan dönem içerisinde Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin, GAP yatırımları nedeniyle son yıllardaki payı kayda değer artış göstermiş, ancak yine de Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yer alan kentlerin kamu yatırımlarında aldıkları pay oldukça yetersiz görünmektedir. Kamu yatırım harcamalarının en düşük olduğu alt bölgeler¹²³ ; Mardin (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak), Kastamonu (Kastamonu, Sinop, Çankırı), Ağrı (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) ve Gaziantep (Gaziantep, Adıyaman, Kilis) olarak sayılabilir. Diğer yönden kamu gelirlerinin yaklaşık %80'i dört büyük ilden toplanırken, Doğu ve

¹²⁰ Özaslan,B.D., Kavashioğlu, M.T., a.g.e.

¹²¹ Zeynel Dinler, a.g.e., s.288

¹²² Eşiyok, B.A., Sekmen, F. (2012). *Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Gelişmişlik Farkları*.a.g.e.s.42

¹²³ Bozdoğan, Mine Nur, a.g.e., s.142

Güneydoğu bölgelerinden toplanan gelir, toplamın %2'sini oluşturmakta¹²⁴ olup, bu açıdan kamu yatırımlarından aldığı payın oranı oldukça yüksek görülmektedir.

Çizelge 3.10. 1990-2015 Dönemi İtibariyle Kamu Yatırımlarının Coğrafi Dağılımı (%)

Yıllar	Akdeniz	D.Anad.	Ege	G.D. Anadolu	İç Anadolu	Karadeniz	Marmara
1990	9.0	7.7	20.4	12.4	20.0	9.5	21.2
1995	7.4	13.6	10.8	9.1	22.2	7.1	29.8
2000	15.2	8.1	12.4	8.4	11.9	17.2	27.0
2010	8.0	8.6	8.4	13.4	16.8	14.2	30.5
2011	7.2	10.3	9.7	16.0	18.0	14.7	24.0
Ort.	9.4	9.6	12.3	11.8	17.8	12.5	26.5
2012	9.4	9.0	9.4	14.7	24.5	13.0	20.0
2015	8.2	8.8	10.2	13.9	22.1	9.4	27.3
Orta.	8.8	8.9	9.8	14.3	23.3	11.2	23.6
Gen.Ort.	9.2	9.4	11.6	12.5	19.3	12.1	25.7

Kaynak :Kalkınma Bakanlığı veri tabanından ve dpt. esk.gov.tr den.faydalanılarak tarafımdan hesaplanmıştır.¹²⁵

G.D.Anadolu ve İç Anadolu da kamu yatırımları 2010 sonrası artış göstermiş, buna karşılık Karadeniz'de ve az bir oranda Marmara'da azalma olmuş, diğer bölgeler aynı trendi korumuşlardır.

Yatırımlardan alınan bu oransal payların yanında bölgelere yapılan kamu yatırımlarının bölge nüfusuna düşen miktarında reel bir artış olup olmadığı çok önemlidir. 1998-2015 yılları arasında bölgelere verilen ödeneklerin reel değerlere çevrilmesi sonucu bölgelerdeki nüfus başına düşen reel kamu yatırımlarında çok önemli düşmeler olduğu gözlenmektedir.

Çizelge 3.11, 1998-2015 yılları arası bölgelerde meydana gelen nüfus değişimleri yanında bölgedeki birey başına tahsis edilen kamu yatırım ödeneğini görmektedir (Çizelge 3.11). 2015 ödenekleri 1998 değerlerine çevrilerek gerçek anlamda kamu yatırımlarındaki reel bazda karşılaştırma sağlanmak istenmiştir.

¹²⁴ Bozdoğan, Mine Nur, a.g.e.,s.146

¹²⁵ Kamu yatırım program listelerinde illere dağıtılan bu yatırımlar içinde muhtelif adı altında konulmuş ve hangi il için olduğu belli olmayan yatırımlar yoktur.

Çizelge 3.11. Coğrafi Bölgelerde 1998 Ve 2015 Yıllarında Kamu Yatırımlarından Kişi Başı Düşen Payların Karşılaştırması Reel Fiyatlarla **

	1998					2015					
	Pay %	Ödenek Milyon *	Nüfus		Kişi Başı Öde.T L	Pay %	Ödenek Milyon*	Nüfus		Kişi Başı Öde.T L CARİ	Kişi Başı Öde.TL REEL
			Milyon	%				Milyon	%		
Akdeniz	12.2	206.5	8.707	12.5	273.1	8.2	2.869	10.040	12.8	285.7	19.41
Doğu A.	8.1	135.8	6.137	9.3	221.3	8.8	3.099	5.928	7.6	522.8	35.52
Ege	15.8	265.7	8.939	13.4	297.2	10.2	3.572	10.123	12.9	352.8	23.97
G.D.Ana	8.2	137.7	6.609	9.5	208.3	13.9	4.877	8.251	10.5	591.1	37.28
İç Ana.	22.0	371.7	12.206	18.5	304.4	22.1	7.771	12.381	15.8	627.6	40.16
Karade..	7.3	123.6	7.842	11.0	157.5	9.4	3.293	7.075	9.0	465.4	31.62
Marma.	26.4	445.9	17.365	25.5	248.7	27.3	9.576	24.543	31.2	390.2	26.51
Türkiye	100	1.686.9	67.804	100		100	35.244	78.741	100		29.09
M.İller *		1.475.9					26.996.7				
Türkiye		3.162.8					62.240.7				

Kaynak : DPT , Kamu Yatırımlarının İllere Göre Dağılımı 1998 ve 2015, Kalkınma Bakanlığı ve TÜİK Adrese dayalı nüfus verilerinden yararlanılarak tarafımda oluşturulmuştur

*İki veya daha fazla ili kapsayan ve “muhtelif iller” olarak belirtilen ödenekler hariç.

** TÜİK MEDAS (Merkezi Dağıtım Sistemi, Parasal Değerleri Güncelleme Aracı) verileridir. 1998 yılına toplam değişim(%) :TÜFE'ye göre -1471.79

On yedi yıl içinde Türkiye nüfusu %13.7 artarken, Ege Bölgesi %38.5, Marmara bölgesi %35.9, Güney Doğu Anadolu Bölgesi % 25.0, Akdeniz Bölgesi %13.8 ile Türkiye ortalaması üzerinde bir artış sağlamışlardır. İç Anadolu bu dönem içinde hiçbir artış veya eksiliş yaşamayarak nüfus artışından pay almazken, Doğu Anadolu ve Karadeniz Bölgeleri nüfus kaybına uğramışlardır.

Kamu yatırım ödeneklerinde geçen on yedi yılda önemli bir artış görünmesine karşın, bölgede yaşayan her bir kişiye düşen ödenekler reel olarak bütün bölgelerde önemli düşüşler yaşamıştır. Bu ödenek düşüşü Ege ve Akdeniz’de 15 kat, diğer bölgelerde ise 7-10 kat arasında olmuştur. Azalan nüfuslarına karşın kamu yatırım ödenekleri aynı oranda azaltılmadıklarından, ödeneklerdeki reel düşüş ; Karadeniz Bölgesi’nde 5.3 kat, Güney Doğu Anadolu Bölgesi’nde 5.6 kat ve Doğu Anadolu Bölgesi’nde 6.7 olarak meydana gelmiştir. Diğer bir ifade ile bu bölgeler göç nedeniyle bölge nüfusları azalmasına rağmen kamusal ödeneklerinde, diğer bölgeler kadar büyük kayıp yaşamamışlar, diğer bölgelere göre daha fazla kamu yatırımı almışlardır. Ancak önemli olan, bu on yedi sene içinde bütün bölgelerde (sayılan üç bölgede daha az olmak üzere), kamu yatırım ödenekleri önemli ölçüde azalmıştır.

3.1.1.8. Mali Göstergeler

Bölgelerimiz “mevduat” ve “kredi” oranları açısından karşılaştırıldığında, bölgeler arasında dengesizlik olduğu açıktır (Çizelge 3.12, 3.13). Türkiye toplamı 100 olarak endekslediğinde, toplam mevduatın %45-46’sı, kredilerin ise %40-41’i İstanbul’da toplanmıştır. Resmi kuruluşların büyük bölümü Ankara’da olmasına karşın İstanbul finans piyasasının merkezi konumundadır. Ankara’nın içinde olduğu TR5 Batı Anadolu ise son yıllarda bir parça kayba uğramakla birlikte mevduatın %15’ine, kredilerin ise %13-14’ne sahiptir. Toplam mevduatta Doğu Anadolu bölgesini teşkil eden bölgelerimizden TRB Ortadoğu Anadolu %1 ve TRA Kuzeydoğu Anadolu %0.6 paya sahiplerdir.

Çizelge 3.12. Yurtiçi Şubelere Ait Mevduatın Bölgelere Göre Dağılımı (yüzde pay)

	2002	2012	2013	2014	2015
İstanbul	44,2	48,5	47,8	46.4	45.6
Batı Anadolu	19,1	17,3	17,7	15.2	15.2
Ege	10,6	10,0	10,2	9.4	9.6
Akdeniz	7,0	7,1	7,1	6.7	6.6
Doğu Marmara	6,4	5,4	5,4	5.4	5.4
Batı Karadeniz	2,7	2,4	2,5	2.2	2.2
Batı Marmara	2,6	2,3	2,4	2.3	2.4
Orta Anadolu	2,6	2,3	2,2	2.1	2.1
Güneydoğu Anadolu	1,6	1,8	1,8	1.7	1.7
Doğu Karadeniz	1,7	1,3	1,3	1.2	1.3
Ortadoğu Anadolu	1,0	1,0	1,0	2.1	2.1
Kuzeydoğu Anadolu	0,6	0,6	0,6	0.5	0.5
Yabancı Ülkeler	8.6	5.6	6.2	5.4	5.9
Toplam	100,0	100,0	100,0	100.0	100.0

Kaynak: T.B.B.(2015)Türkiye Bankacılık Sistemi İllere ve Bölgelere Göre Mevduat veKredi Dağılımı, Rapor Kodu YT04, Haziran 2016, s17

Toplam Krediler içindeki pay sıralamasında da son iki sırada olan bu bölgelerimizin krediler içindeki payı sırasıyla %1.2 ve %0.9’dır.

İllerin finansal gelişmişlik sıralamasının¹²⁶ yapıldığı bir çalışma yukarıdaki verilerle aynen örtüşmektedir. Endekste ilk 10 il; İstanbul, Ankara, İzmir, Antalya, Bursa, Kocaeli, Adana, Mersin, Konya, Muğla olup, son 10 il ise (en sondan) ; Tunceli, Bayburt, Ardahan, Bingöl,Kilis, Hakkari, Siirt, Gümüşhane, Bitlis, Muş, Iğdır’dır.

¹²⁶ Gül, H. Erhan, Çevik Bora, (2014). 2010 ve 2012 Verileri İle Türkiye de İllerin Gelişmişlik Düzey Araştırması .a.g.e.,s.13

İlk 30 ilin içinde sadece 4 il Doğu bölgelerinden olup (Hatay, Gaziantep, Diyarbakır, Kahramanmaraş), tamamı Batı ve Orta Anadolu'da olup, en geri kalmış 30 il içinde ise 18 il Doğu ve Güneydoğu'dandır. Bölgelerin çoğu (İstanbul ve küçük bir oran artışı ile Orta Doğu Anadolu hariç) 2002-2015 döneminde mevduat kaybına uğramışlar veya aynı seviyelerini korumuşlardır.

Çizelge 3.13. Yurtiçi Şubelere Ait Kredilerin Bölgelere Göre Dağılımı (% pay)

	2002	2012	2013	2014	2015
İstanbul	50,6	41,8	41,6	40,7	40,6
Batı Anadolu	17,6	12,5	13,2	12,8	13,6
Ege	7,6	11,0	11,0	10,4	10,3
Akdeniz	5,4	10,0	9,6	9,2	9,1
Doğu Marmara	6,7	7,5	7,8	6,9	7,0
Güneydoğu Anadolu	1,2	4,0	4,2	4,2	4,2
Batı Karadeniz	1,4	3,3	3,1	2,8	2,6
Batı Marmara	1,2	3,0	2,8	2,6	2,5
Orta Anadolu	1,3	2,8	2,7	2,5	2,4
Doğu Karadeniz	3,4	1,8	1,7	1,6	1,4
Ortadoğu Anadolu	0,4	1,3	1,2	1,3	1,2
Kuzeydoğu Anadolu	0,3	1,0	0,9	0,8	0,9
Yabancı Ülke	3,3	4,3	3,7	2,9	3,3
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: Türkiye Bankalar Birliği, Türkiye de Bankacılık Sistemi İllere ve Bölgelere Göre Mevduat ve Kredi Dağılımı, Rapor Kodu YT04, Haziran 2016, s.408

3.1.1.9. Sektörel Yapı, Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri

Bölgeler arası gelir ve büyüme farklarında, bölgelerin sektörel yapılarının önemli rolü olduğuna inanılır.¹²⁷ Sanayi, hizmetler ve tarım sektörlerinin ülkede dağılımı, katma değer payları ve buna bağlı olarak üretim faktörlerinin ağırlığı, işyeri sayıları bölge gelişmesinin önemli unsurlarından ve göstergelerinden kabul edilirler.

Bölgenin Toplam Faktör Verimliliği (TFV) ve buna bağlı imalat sanayinin katma değer yaratmasının önündeki en büyük engellerden birisi de bölgenin sektörel yapısındaki yetersizliğidir. Tıpkı “orta gelir tuzağı” nda olduğu gibi, bölge üretimde, rekabetin gerektirdiği imalat yapısına geçememekte, eski demode olmuş, katma değeri düşük imalat yapısında kalmaktadır. Bu durum “üretim tuzağı”¹²⁸olarak adlandırılmaktadır. Türkiye, 1970’lerde tarımsal, 1980’lerde emek-yoğun ürün yapısından, 1990’larda “orta düşük “ ve “orta yüksek” teknolojili sektörlerle geçerek, 1970’lere göre ürünlerin katma değerini bir parça artırmış ancak globalleşen

¹²⁷ Filiztekin, A.,a.g.e.,s.56

¹²⁸ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,TÜRKONFED 1, a.g.e., s.33-36

dünyanın rekabetinde söz sahibi olmasını ve ekonomik büyümesini sağlayacak olan “ ileri teknoloji ürün”lü sektörlerle geçememiştir.

Ülkenin geri kalmış bölgelerinde, düşük katma değerin ve gizli işsizliğin kamufle edildiği yüksek bir tarımsal yapı geri kalmışlığın en önemli göstergesidir. Katma değerin düşük olduğu tarımsal yapıda ayrıca ilkel teknolojinin kullanılması, bu bölgelerde, ülke ortalamasının çok altında verim ve buna bağlı düşük gelir elde edilmesine yol açmaktadır.

Katma değeri yüksek sektörlerle yöneltilemeyen üretim faktörleri sonucu, sanayi sektörünün yeterince gelişmemesinin yol açtığı, ithal girdisine bağımlı bir ekonomik büyüme ortaya çıkmıştır. Bu durum, döviz kurlarına ve diğer unsurlardaki dalgalanmalara karşı hassas bir yapı oluşturmuş, global piyasalarda sanayinin rekabet şansını zorladığından reel sektörün yerinin hizmetler sektörüne, ticarete kaymasına yol açmıştır. Türkiye giderek ekonomik büyümenin ana motoru kabul edilen sanayileşmeden uzaklaşmış, bunun sonucu imalat sanayinin GSYH'daki payı 1990'larda %24'ten 2012 de %15'lere kadar düşmüştür.¹²⁹ Katma değer yaratan sektörleri gelişemeyen Türkiye'nin geri kalmış bölgelerinde bu sektörel yapı çok daha çarpıcı bir biçimde gelişmeyi engellemiştir (Çizelge 3.14).

Çizelge 3.14 de görüleceği üzere, Türkiye genelinde tarımın payı geçen otuz yılda hızla azalmış, hizmetler ve sanayinin payları artmışsa da en geri kalmış beş bölgede tarım 2000 yılına kadar, önemini korumaya devam etmiş, payı % 25'lerden (KD Anadolu da % 38.4) aşağıya düşmemiştir. Son on yıl içinde tarım oldukça hızlı bir düşüş göstermiştir (özellikle Doğu Karadeniz'de). Bu son dönemde tarımsal katma değer payı tek artan bölge Batı Anadolu olmuştur.

Kalkınmada geri kalmış olan bölgelerde tarım sektörünün yoğun olması, ancak bu sektörün de katma değer ve istihdam yaratmayan bir sektör olması, bu bölgelerin gelişebilmesi açısından en önemli sorundur.

¹²⁹ T.C.Kalkınma Bakanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler

Çizelge 3.14. İBBS-1 Bazında Bölgelerin Sektörel Katma Değer Payları,1980-2011

	Bölgesel Katma Değer (1980)				Bölgesel Katma Değer (2000)				Bölgesel KD (2011)			
	Top. KD	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Top. KD	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Top. KD	Tarım	sanayi	Hizm.
Türkiye	100	26,7	30,2	43,1	100	14,7	36,6	48,7	100	9,0	27,5	63,5
İstanbul	19,0	1,7	33,3	65,0	23,3	0,5	37,6	61,9	27,2	0,2	27,4	61,8
B.Marmara	5,8	40,0	19,3	40,7	4,9	24,3	40,4	35,3	4,8	16,0	30,6	53,3
D.Marmara	10,5	24,8	41,8	33,4	12,6	12,3	55,0	32,7	12,7	6,3	38,6	55,2
Ege	16,4	24,6	32,4	43,0	15,3	17,4	38,8	43,8	13,7	13,7	28,5	57,8
B.Anadolu	10,2	23,2	24,2	52,7	10,6	11,4	30,3	58,3	10,9	12,7	24,6	62,7
Orta Anad.	4,5	45,3	20,1	34,7	4,3	25,1	32,4	42,5	3,8	19,0	26,4	54,6
Akdeniz	11,8	32,4	34,0	33,6	12,0	20,3	29,1	50,5	10,6	15,2	20,6	64,2
B.Karadeniz	8,3	35,3	34,1	30,6	5,7	22,2	34,2	43,6	4,7	18,1	21,7	60,2
D.Karadeniz	3,9	43,9	16,5	39,5	2,8	25,7	24,0	50,3	2,4	12,7	23,1	64,2
OD Anadolu	2,9	42,5	29,1	28,5	2,4	29,4	26,9	43,7	2,4	18,5	19,0	62,2
KD Anadolu	2,0	49,9	15,6	34,6	1,4	38,4	14,1	47,5	1,7	21,1	17,0	6,9
GD Anadolu	4,3	49,8	18,9	31,2	4,9	26,4	29,7	43,9	5,2	17,3	26,6	56,1

Kaynak : Alpay Filiztekin s.56, TKB, Türkiye de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, 2012, s.7, dan faydalanılarak, TÜİK ,Bölgesel sonuçlar 2004-2011, Nisan 2014, s.56 dan tarafımca derlenmiştir.

Gelişmiş bölgelerin toplam katma değerleri içinde tarımın payı oransal olarak düşmekte ise de, ülkede yaratılan toplam tarımsal hasılanın büyük payını, yüksek verimliliğe sahip, yine de gelişmiş bölgeler (geri kalmış tarımsal sektörün ağırlıkta olduğu bölgelerin aksine)) üretmektedir.

Tarım sektörünün bölgedeki ağırlığı yüksek olan, en az gelişmiş 6 bölge içindeki 21 şehrin, 2004 yılı Türkiye toplam tarım hasılasındaki payı sadece %15,5 olmaktadır (Çizelge 3.15). Buna karşılık, aynı dönemde sanayileşmenin daha ağır bastığı, gelişmiş batı bölgelerindeki 4 bölge, 12 şehirde elde edilen toplam tarımsal hasıla %24,8'dir. Gelişmemiş bölgelerin yaklaşık yarı sayısı kadar şehirde, iki katı ürün elde edilmektedir. Büyük ölçüde gizli işsizliğin bulunduğu, tarımsal istihdamın önemli boyutta olduğu, geri kalmış bölgelerde, 2009 teşviklerine rağmen, verimin ne denli düşük olduğu açıkça görülmektedir. Tarım sektörü için geçerli olan bu durum hizmetler için de aynen geçerlidir. Diğer yönden 2011 yılında görece geri bölgelerdeki tarımsal hasıla düşerken, gelişmiş bölgelerdeki tarımsal hasıla artmıştır.

Tarım sektörü ile büyük bir nüfusun yaşadığı doğu ve güneydoğu bölgelerinde aslında bu sektörün hiç de etkin çalışmadığı ve ihmal edildiği görülmektedir. Sadece sayılan bu altı bölgenin her birisinin batıdaki bir bölge kadar tarımsal üretkenliğe ulaşması halinde bile "Tarım" katma değeri toplamı şimdikinden % 30-50 daha fazla olabilecektir ki bu toplam tarımsal hasıladan bölgeye düşebilecek önemli bir ilave gelirin gelmesi demektir.

Çizelge 3.15. Bölgelerin Tarımsal Ve Hizmet Sektörlerinin Verimlilikleri %

BÖLGE LER	İL	T A R I M			H İ Z M E T L E R			S A N A Y İ		
		2004	2008	2011	2004	2008	2011	2004	2008	2011
TRC3	4	2.0	1.7	2.6	0.9	1.0	1.2	0.8	1.3	1.4
TRC2	2	5.2	4.3	5.4	1.7	1.6	1.8	1.1	1.0	1.4
TRC1	3	1.8	1.9	2.0	1.6	1.4	1.6	1.7	1.8	2.1
TRB2	4	2.3	2.6	2.7	1.0	1.0	1.0	0.6	0.6	0.6
TRB1	4	2.0	2.2	2.2	1.4	1.4	1.4	1.0	1.0	1.2
TRA2	4	2.2	1.8	1.8	0.6	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3
TOP.	21	15.5	14.5	16.7	7.2	7.0	7.6	5.5	6.0	7.0
TR22	2	4.8	5.1	5.3	1.8	1.9	1.9	1.5	1.8	1.7
TR32	3	6.8	6.1	6.5	3.5	3.6	3.3	3.4	2.9	2.9
TR33	4	7.3	8.5	7.6	2.6	2.7	2.6	4.0	4.3	4.7
TR61	3	5.9	6.6	7.3	4.4	4.2	4.4	2.0	2.1	1.9
TOP.	12	24.8	25.3	26.7	12.3	12.4	12.2	10.9	11.1	11.2

Kaynak : TÜİK, GSKD Bölgesel Sonuçları, 2004-2011, Nisan 2014, s.53

Son on yıl içinde sadece tarımın payı düşmemiş, bütün bölgelerde (Kuzey Doğu Anadolu hariç) sanayinin katma değer payı da önemli düşüş göstermiş, buna karşılık hizmetlerin payı artmıştır. Katma değer en çok ortaya çıkacağı sanayi bütün ülkede dramatik bir şekilde gerilemiştir. 2011 yılı itibarıyla en gelişmiş dört bölgenin (TR1,2,3,4) toplam sanayi katma değer payları, ülke toplamının %65,5'ni teşkil ederken, en gelişmemiş dört bölgenin (TRC,TRB,TRA,TR9) toplamı ise %8,2'dir.

Geçen otuz yıl içinde bölgelerin ülkenin toplam katma değerden aldığı paylarında gelişmiş bölgeler lehine önemli değişimler olmuş, tamamı batıda olan (Akdeniz'de dahil) ilk 6 bölge 1980 yılında, ülke katma değerinin %73.7'sini elde ederken, otuz yıl içinde artarak %79.9'na ulaşmışlardır.

Buna karşılık son sıralarda, çoğu doğu bölgelerimizde olan, 6 bölge'de (Karadeniz ve Orta Anadolu da dahil)1980 yılında toplam Katma değer %25,9'nu üretilirken, otuz yıl sonra büyük bir değer kaybı ile %20.1'e düşmüşlerdir. İstanbul, Doğu Marmara ve Güney Doğu Anadolu bölgesi hariç bütün bölgelerin (aktarılan onca kaynağa karşın) katma değeri düşmüştür.

Türkiye'deki sektörel yapı içinde göz önüne alınması gereken oluşumlardan birisi de, Organize Sanayi Bölgelerinin ve Küçük Sanayi Sitelerinin bölgesel dağılımıdır. Bölgenin kalkınmasında oynadıkları rol önemli olan bu yapılaşmalar, öncelikle

bölgesel sanayinin gelişmesine hizmet ettikleri gibi, bölgenin doğal alanlarının korunmasında da rolleri olmuştur. Düzenlenen teşvik uygulamalarında da, bu oluşumların, öncelikli ve avantajlı uygulandığı yapılanmalar olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle OSB ve KSS'nin bölgesel dağılımı da bölgenin gelişmişliğinin bir başka ölçüsü olabilmektedir.

2013 yıl sonu itibariyle OSB sayısı 276 olup, çoğu Türkiye'nin batısındaki sanayileşmiş illerde bulunmaktadır.¹³⁰ Bursa, İzmir ve Kocaeli 13'er OSB ile en fazla yapılanmanın bulunduğu iller olarak ön plana çıkarken, bu illeri sırasıyla Ankara (11) ve Tekirdağ (10) izliyor. OSB bulunmayan tek il ise Artvin'dir. Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde ise toplam 43 OSB bulunmakta ve toplamdan % 15 pay aldığı ifade edilmektedir¹³¹

Bölgesel bazda değerlendirildiğinde ise OSB'lerin yüzde 44,2'si Marmara (72) ve Ege (50) bölgelerinde bulunuyor. Bunları, İç Anadolu (48), Karadeniz (41), Doğu Anadolu (22) ve Akdeniz (22) ile Güneydoğu Anadolu (21) bölgeleri takip ediyor. OSB batıda daha çok otomotiv, madeni eşya, elektrik, elektronik ve kimya sektörüne yönelirken, Doğu ve Güneydoğu da; Gıda, Hayvancılık ve Ambalaj, Taş, Toprak ve Yapı Malzemeleri, Tekstil, Konfeksiyon ve Yan Sanayi, Plastik, Boru ve Diğer Aksesuarlar gibi sanayi kollarına yöneldikleri görülmektedir. ¹³²

Ülke boyutunda 2012 yılı başı itibariyle 456 adet Küçük Sanayi Sitesi (KSS) bulunmaktadır. Bu sitelerde toplam 105.908 işyeri bulunmaktadır. 2012 yılı başı itibariyle KSS'leri büyük oranda İç Anadolu ve Marmara bölgelerinde olup, toplamdan aldıkları pay % 50'ye yaklaşmaktadır. İç Anadolu ve Karadeniz bölgeleri hem KSS sayısında hem de işyeri bazında ilk sıralarda yer almaktadırlar. Hem KSS sayısı hem de işyeri sayısı açısından son iki sırada ise Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri yer almaktadırlar. Doğu Anadolu bölgesinde 47 KSS bulunurken, yaklaşık 8,000 işyeri mevcuttur.¹³³ Daha sonra Ege ve Akdeniz bölgeleri bunları izlemekte, Doğu, Karadeniz ve Güneydoğu geri planda yer almaktadır. OSB'lerdeki dağılım ve bölgesel dengesizlik KSS'lerde de aşağı yukarı

¹³⁰ Org-san. Organize Sanayi Bölgeleri, <https://org-san.com/>

¹³¹ Bayülken Yavuz, Kütükoğlu Cahit. (2012). O.S.B, Küçük Sanayi siteleri, Teknoparklar. Makine Mühendisleri Odası Raporu, , Genişletilmiş Dördüncü Baskı. Nisan 2012, s.19

¹³² Bayülken Yavuz, Kütükoğlu Cahit., a.g.e., s.21

¹³³ Eşiyok, B.A., Sekmen, F. (2012). a.g.e., s.24

aynı boyutlardadır. ¹³⁴OSB ve KSS'ler büyük ve orta sanayinin kurulmuş olduğu bölge ve kentlerde yoğunlaşmakta, altyapısının olmadığı, pazarların gelişmediği bölgeler, OSB ve KSS'lerde de aynı geri kalmışlık çizgisini oluşturmaktadırlar.

3.1.2. Türkiye'de Bölgesel Dengesizliğin Sosyo Ekonomik Göstergeleri

Sosyalgöstergeler, hayat standardı göstergeleri olarak da adlandırılırlar. Ekonomik refahla sosyal refah birbirleri ile sebep sonuç ilişkisi içindedirler. Sosyal refahı sağlayan faktörleri çoğunlukla ekonomik gelişmişlik sağlar. Ancak ekonomik gelişmişliğin altında yatan en önemli faktör olan beşeri sermaye, sosyal verilerin iyi olduğu ortamlarda gelişir.

3.1.2.1. İşsizlik ve Kayıt Dışı İstihdam

Oldukça yüksek bir nüfus artışına sahip olan ülkemizin, en önemli sorunlarından birisi de işsizliktir.

3.1.2.1.1. İşsizlik

Türkiye de işsizlik son yıllarda önemli artış göstermiştir. 2000 yılında işsiz sayısı 1.5 milyon olup % 6,5'luk bir orana eşitken 2009 yılında 3.5 milyona ve % 14 oranına, 2010 yılında ise 3 milyona ve % 12'ye, 2013 yılında ise 2.7 milyona ve % 9,7 ye, 2014 yılında 3.1 milyon işsiz ve %9.9'a, 2015 yılında ise 3.2 milyon işsiz ve %10.8 oranına ulaşmıştır.

Kalkınma Bakanlığı'nın yaptığı ve 1988-2013 yılları arasını kapsayan bir çalışmada, çalışma çağı nüfusunun yıllık ortalama %2.5 artışına karşın, istihdam artışı ortalama % 1.3 olmuş, hızla artan nüfusa yeterli iş imkanı sağlanamamıştır. ¹³⁵

Çizelge 3.16 ise, 2004-2013 yılları arasında, artan çalışabilir yaştaki nüfusa yeterli istihdam sağlayamayışımızı göstermektedir. ¹³⁶

¹³⁴ Bayülken, Y., Kütükoğlu, C. (2012). *Organize Sanayi Siteleri, Teknoparklar.a.g.e.*,s.27

¹³⁵ BGUS, *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi*, Taslak, Kalkınma Bakanlığı,Taslak. Kasım 2013 , s.53

¹³⁶ Filiztekin,A. a.g.e. s.67

İşgücüne katılmama her ne kadar çoğunlukla yöresel geleneklere bağlanabilse de katılmak isteyenlere yeterli iş sahası olmadığı da açıktır. Tabloyu inceleyecek olursak; 2004 yılında 47.5 milyon olan 15+ nüfus, 2013 yılında 8 milyon artarak 55.6 milyon olmuştur. Bu artan 8 milyon nüfusun 6 milyonu işgücüne ilave olmuştur. Ortaya çıkan 6 milyon işgücünün 1.2 milyonu tek başına İstanbul da olup 1.1 milyonu istihdam edilmiş, işsizlere 73 bin kişi daha ilave olarak İstanbul da işsiz sayısı 570 bine ulaşmıştır. İstanbul da işsizlik 2004 yılında Türkiye'deki işsizlerin % 20.8 iken, devam eden göçün etkisi ile, 2013 yılında artarak % 22.6'ya ulaşmıştır. 2004 yılında İstanbul'daki işsizlerin %11.7'si erkek, %14,9'u ise kadınlardan oluşmakta iken 2013 yılında işsizlik oranları erkekler lehine düzeliş %10,7'ye düşerken kadınlar hemen hemen aynı kaldığı görülmektedir (%14,8).

İşgücüne yapılan 6 milyon ilavede en büyük pay ; Ege'de 871 bin, D.Marmara'da 975 bin, B.Anadolu'da 652 bin, Akdeniz'de 1 milyon ile, göç alan batı bölgelerinde olmuştur.

İşgücüne katılma oranlarına gelince: verdiği göç nedeniyle işsiz sayısında azalma gösteren¹³⁷ Doğu ve Batı Karadeniz ve Kuzeydoğu Anadolu bölgelerini saymazsak, en yüksek işgücüne katılım Ege bölgesinde, İstanbul, Batı ve Doğu Marmara bölgelerinde olmuştur. 2004-2013'de, en yüksek işgücüne katılım artışı İstanbul bölgesinde olmuştur (%45,2 den % 52,4 e yükselmiş). En düşük işgücüne katılım bölgeleri ise her iki dönemde de; Güneydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Orta Anadolu'da olmuştur.

Bazı bölgelerde işsizlik oranlarının yüksekliği aldığı yüksek göç nedeniyledir. Bu bölgelerin başında; İstanbul, Doğu Marmara, Ege ve Akdeniz Bölgeleri gelmektedir. 2004 yılında Ortadoğu Anadolu bölgesinde %15,1 olan işsizlik 2013 yılında %9,0'a inmiş, ancak Güney Doğu Anadolu bölgesinde 2004 yılında % 11,7 olan işsizlik 2013 yılında %14,5'a çıkmıştır.

15 yaş üstü nüfusu 55.6 milyona ulaşan Türkiye'de, bu sayının yarısını kadınlar oluşturmalarına karşın işgücüne katılma; 2004 yılında %25,7, 2013 yılında ise, artışla, %30,6'ya yükselmiştir. Kadın işgücü bölge işgücünün, İstanbul da 2004 yılında %21.6'sını, (2013 yılında %27,9'nu), Batı Marmara da % 30,6'sını (2013 yılında %32.3'nü), Doğu Karadeniz de %42,6'sını, Batı Karadeniz de % 34,0'nü

¹³⁷ BGUS, a.g.e., s.54

oluştururken, Güneydoğu Anadolu bölgesinde %13.8 (2013'de %19,1), Ortadoğu Anadolu'da % 18,1 (2013 yılında 29,9) oranı olmaktadır. İşgücüne katılımları düşük olan kadınların, işe katılımları sağlasalar da istihdam edilmedikleri görülmekte ve bu nedenle işsizlik oranlarının yüksek çıktığı görülmektedir.

Bölgelerdeki bu istihdam yetersizliğine yol açan nedenlere daha geniş bir perspektiften bakacak olursak, istihdam sorununun başlangıç noktasının, işgücüne katılımın sağlanamaması olduğu görülecektir. Bu durum özellikle Türkiye'de kadınların gerek işgücüne katılım ve gerek istihdam edilmelerindeki yetersizlikten kaynaklanmaktadır. İşgücüne katılımı sağlayan en önemli unsur ise eğitimidir. Eğitim sorununun halledilmesi kadın ve erkekten oluşan toplumda, özellikle kadınların, işgücüne katılımını sağlayacaktır.

Kadınların işgücüne katılmama nedenleri altında öncelikle eğitim yatmakla birlikte pek çok neden daha vardır. Kadınların işgücü piyasasına katılamaması konusunda, yeterli çocuk bakımı imkanlarının yokluğu, orta ve daha ileri öğretime erişimde zorluklar, yöresel töre baskısı da önemli yer tutar. Kadınlar için yoksulluk, göç ve diğer sosyo-ekonomik sorunları dengeleyebilecek hiçbir sosyal kapsayıcılık mekanizması da mevcut değildir.¹³⁸

TÜİK'in bölgesel işgücü istatistikleri 2013 yılı ile sınırlıdır. 2014 ve 2015 yılı gelişmelerini ise, genel anlamda, yine TÜİK tarafından yayınlanan işgücü haber bültenlerinde bulmaktayız.¹³⁹ Buna göre, istihdamın bölgelerdeki durumu bize Doğu ve Güneydoğu Bölge illerimizin; işsizlik, istihdam, işgücüne katılma konusunda Türkiye'de hala en zayıf bölgeleri olduğunu göstermektedir.¹⁴⁰ İşsizlik oranının en yüksek olduğu bölge %24,8 ile TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) olurken bu bölge aynı zamanda %28.7 ile en düşük istihdama sahiptir. İşsizlik konusunda TRC3 Bölgesini, %17,5 ile TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) takip etmektedir.

En düşük işgücüne katılma oranında da yine %38,2 ile TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) ve %42,8 ile TR63 (Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye) bölgelerinde olmuştur.

¹³⁸ Avrupa Komisyonu Türkiye 2010 İlerleme Raporu. Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu'na ve Konseye Sunulan Bildirim, Brüksel, 09.11.2010, SEC . (2010)1327

¹³⁹ TÜİK Haber Bülteni, Sayı: 2156915. Mart 2016

¹⁴⁰ 23 Mart 2016 tarihli, 2015 yılı işgücü istatistiklerinin değerlendirildiği TÜİK Bülteni

76

	15+ Nufus	İşgücü	İşgü Gücüne Katılma %	İstihdam	İstihdam %	İşsiz	İşsizlik %	İşgücüne dahil olmayan	İşgücü	İstihdam	İstihdam %	İşsizlik %	İş gücü	İstihdam	İşsizlik %	İstihdam %	
		TÜRKİYE								ERKEK					KADIN		
2004 YILLIK TOP.	47543																
İstanbul	8.893	4.017	45,2	3.521	39,6	497	12,4	4.876	3.151	2.783	79.1	11,7	867	737	14,9	85.0	
Batı Marmara	2.235	1.129	50,5	1.054	47,2	74	6,6	1.106	782	735	69.7	6,0	346	319	7,8	92.2	
Ege	6.838	3.351	49,0	2.995	43,8	357	10,6	3.487	2.369	2.130	70.1	10,1	982	865	12,0	88.1	
Doğu Marmara	4.310	2.001	46,4	1.787	41,5	214	10,7	2.309	1.507	1.348	75.4	10,5	495	439	11,3	88.7	
Batı Anadolu	4.624	1.999	43,2	1.733	37,5	266	13,3	2.625	1.531	1.354	78.1	11,6	468	379	18,9	81.0	
Akdeniz	5.810	2.601	44,8	2.264	39,0	337	13,0	3.209	1.983	1.733	76.6	12,6	618	532	14,0	86.1	
O. Anadolu	2.584	1.044	40,4	939	36,3	105	10,0	1.541	825	740	78.8	10,3	218	199	8,8	91.3	
B. Karadeniz	3.306	1.666	50,4	1.532	46,3	134	8,0	1.640	1.100	1.001	65.3	9,0	566	531	6,2	93.8	
D. Karadeniz	1.788	1.177	65,8	1.096	61,3	81	6,9	611	676	620	56.6	8,2	502	476	5,1	94.8	
K.D. Anad.	1.392	712	51,2	692	49,7	20	2,8	680	475	459	66.3	3,3	237	233	1,8	98.3	
O.D. Anadolu	1.999	848	42,4	720	36,0	128	15,1	1.151	694	588	81.7	15,4	154	132	14,1	85.7	
Gün.D Anadolu	3.764	1.471	39,1	1.299	34,5	172	11,7	2.293	1.254	1.095	84.3	12,7	216	204	5,5	94.4	
2013 YILLIK TOP.	55608	28.271	25.524		2.747	50.8	9.7	45.9	27337	19.597	17.883	8.8	91.2	8.674	7.641	11.9	
İstanbul	10.046	5.248	4.658	589	52.2	11.2	46.4	4.799	3.712	3.351	9.8	90.3	1.536	1.308	14.8	85.2	
Batı Marmara	2.666	1.373	1.279	94	51.5	6.8	48.0	1.293	929	879	5.4	94.6	444	400	9.9	91.1	
Ege	7.596	4.222	3.795	427	55.6	10.1	50.0	3.374	2.752	2.530	8.1	91.9	1.469	1.265	13.9	86.7	
Doğu Marmara	5.661	2.976	2.725	250	52.6	8.4	48.1	2.685	2.047	1.909	6.8	93.2	928	817	11.9	88.7	
Batı Anadolu	5.382	2.652	2.424	227	49.2	8.6	45.0	2.731	1.883	1.757	6.7	93.3	768	667	13.2	86.8	
Akdeniz	7.084	3.610	3.212	398	50.9	11.0	45.3	3.474	2.496	2.246	10.0	90.0	1.114	966	13.3	86.7	
Orta Anadolu	2.792	1.389	1.272	117	49.7	8.4	45.5	1.403	979	902	7.9	92.1	910	370	59.3	40.7	
Batı Karadeniz	3.391	1.736	1.619	116	51.2	6.7	47.7	1.656	1.120	1.058	5.5	94.4	615	562	8.6	91.4	
D. Karadeniz	2.013	1.027	958	69	51.0	6.7	47.6	984	642	593	7.7	92.4	385	365	5.2	94.8	
K.D. Anadolu	1.375	748	698	50	54.4	6.7	50.7	627	510	472	7.5	92.5	238	227	4.6	95.4	
O.D.. Anadolu	2.512	1.251	1.138	113	49.8	9.0	45.3	1.261	875	788	10.0	90.0	375	350	6.7	93.3	
G.D Anadolu	5.091	2.041	1.745	296	40.1	14.5	34.3	3.051	1.650	1.399	15.2	84.8	391	346	11.5	88.5	
Kaynak: TÜİK İşgücü Verilerinden derlenmiştir. TÜİK Bölgesel İşgücü Verileri 2013 yılı ile sınırlıdır.																	

3.1.2.1.2. Kayıt Dışı İstihdam

Enformel istihdam da denilen kayıt dışı istihdam, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmadan çalışmayı ifade eder. Kayıt dışı istihdamın, ekonominin işleyişinde şu sorunlara yol açtığı bilinmektedir¹⁴¹ ; çalışanlar açısından denetimsiz, daha kötü çalışma koşullarına razı olarak çalışmaya zorlanmasına, çalışanların sosyal güvenceden yoksun olarak çalışmalarına, İşletmeler arasında rekabet koşullarının, kayıtlı istihdam yapanlar aleyhine bozulmasına, devletin daha az vergi ve sigorta gelirleri elde etmesine, İşsizlik ve yoksulluk kayıtlarının sağlıklı olmaması.

Türkiye’de Kayıt dışı istihdamı Çizelge 3.17’de gösterilmiştir. Çizelge 3.17, ülkemizde tarım ve tarım dışı sektörlerin toplamında, 2004 yılı itibariyle 9.8 milyon olan kayıt dışının 2015 yılına gelindiğinde hızlı bir şekilde azalma gösterdiğini (1.365 bin kişi, %13.86 azalma) ve 8.0 milyona indiğini göstermektedir.

Kayıt dışı istihdamdaki bu önemli düşüşün detaylarına bakacak olursak bu değişimin dengeli bir seyir izlemediğini görürüz. 2004 yılında toplam kayıt dışı çalışanların %52.2’si (5.135 kişi) tarımda iken bu sayı 2010 yılında %49.7’ye (4.858 kişi) düşmüş, 2013 yılında %53.7’ye (4.995) çıkarak önemli bir artış göstermiş, 2015 yılında ise tam tersi %47.3’e (4.012 kişi) inerek önemli bir düşüş göstermiştir.

Görülebileceği üzere tarım kesiminde kayıt dışı çalışanlar on iki yıl içinde önemli iniş çıkışlar göstermektedir.

Diğer yönden tarım dışı istihdamda ise ; 2004 yılında %47.8 (4.707 kişi) olan kayıtsız istihdam, 2010 yılında %50.3’e (4.915 kişi) yükselmiş, 2013 yılında ise %46.3’e (4.305 kişi) düşmüş, 2015 yılında ise %52.7’e (4.466 kişi) ulaşmıştır.

¹⁴¹ DPT. 2004 . 2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı .Devlet Planlama Teşkilatı(2004). <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kep/2004.pdf> .

Tarımda kayıt dışı istihdamda azalma yaşanırken (özellikle 2015’de), tarım dışında ise artış görülmektedir.

2004-2015 yılları arasında kayıtsızlık, kadın çalışanlarda 2013 yılına kadar sürekli artmış (541 bin kişi, %16 artış), ancak 2015 yılında ise 454 bin birden azalmıştır (2013-2015 arası %11.6 azalış). Bu azalışın nedenlerine bakacak olursak, 2013-2015 yılları arasında, ücretsiz aile işçileri (işsizliğin en iyi saklanabildiği yer) olarak çalışan kadınlardan 394 bininin kayıtlı ekonomiye geçtiği anlaşılmaktadır. Özellikle tarımda kadınların aile içi istihdamı büyük boyuttadır.

2004 yılında kayıtsız istihdamın yarıdan fazlası tarım kesiminde iken diğer yıllar bu durum değişerek ağırlık tarım dışı sektöre geçmiştir. Ancak tarım kesiminde mevcut kayıt dışı istihdam, özellikle “ücretsiz aile işçiliğinde” kadınlar açısından giderek artan ve 2015 yılında %82.4 gibi önemli bir rakama ulaşmıştır. 2015 yılı kayıt dışı istihdam rakamı olarak açıklanan 8.478 kişinin 2.863 bini (toplam kayıt dışı istihdamın %33.8’i) ücretsiz aile işçisi olarak çalışan kadınlara aittir.

2004-2015 yılları arasında kadınlar istihdamda önemli pay kazanmışlardır. 2004-2010 yılları arasında istihdam toplam olarak %3.68 artış gösterirken kadın istihdamı %14.04 (erkek istihdamı %0.74), 2010-2013 arası toplam istihdam %12.97 artarken kadın istihdamı %18.94 (erkek istihdamı %10.59) ve 2013-2015 toplam istihdamı % 3.62 artarken kadın istihdamı %4.97, erkek istihdamı %3.04 artmıştır. Kadınlardaki istihdamdan artan bir oranda pay almanın nedenlerine bakacak olursak, bunun önemli ölçüde kayıt dışı istihdamdan ileri geldiği görülmektedir. Tarım dışında “ücretli ve yevmiyeli” ve “ kendi hesabına çalışanlar” daki artış ile, tarımda “ücretsiz aile işçiliği” bu artışların kaynağını teşkil eder.

Bu bilgilerin ışığında ülkemizdeki istihdamı yeniden gözden geçirecek olursak, 2015 yılı için 29.652 bin işgücü içinde 26.448 kişi istihdam edilen olup, ücretli, maaşlı ve yevmiyeli çalışanlar (%67.9) 17.948 kişidir. Bu ücretli, maaşlı ve yevmiyelilerin %76,6’sı sürekli bir işte çalışmaktadır, yani 13.748 bin kişi. Geri kalan 4.200 bin kişinin (%23.4) işi ve geliri sürekli değildir.¹⁴² Bu durumda gerçek işsizliğin olduğundan çok daha yüksek olduğu iddia edilebilir.

¹⁴² Milliyet Ekonomi, 21.05.2012 tarihli yazısında ve DİSK-AR, 28.12.2010 tarihli, geçici işsizliğin incelendiği makalede bu oranın %32 olduğu belirtilmiştir.

Çizelge 3.17. Herhangi Bir Sosyal Güvenlik Kuluşuna Kaydı Olmayanların (Kayıt Dışı İstihdam) Cinsiyet Ve Tarım/Tarım Dışı Gelişimi

	C	İstihdam	TOPLAM KAYITSIZLARIN İSTİHDAM İÇİNDE DAĞILIMI							TARIM					TARIM DIŞI				
			Kayıtsızlar Genel TOPLAMI		Ücretli veya yevmiyeli	İş veren	Kendi Hesabına Çalışan	Ücretsiz Aile İşçisi	% Toplam	Toplam	Ücretli veya yevmiyeli	İş veren	Kendi Hesabına Çalışan	Ücretsiz Aile İşçisi	Toplam	Ücretli veya yevmiyeli	İş-veren	Kendi Hesabına Çalışan	Ücretsiz Aile İşçisi
			Kayıtsız Toplamı	Toplama olan %															
2004	E	16.158	6.455	65.6	41.7	3.4	38.7	16.2	100.0	2.608	3.4	0.87	24.3	11.8	59.6	38.2	2.5	14.4	4.4
	K	5.633	3.388	34.4	21.9	0.41	13.1	64.6	100.0	2.527	3.9	0.18	9.8	60.8	25.4	18.0	0.24	32.8	3.8
		21.791	9.843	100.0	3.434	233	2.942	3.235		5.135					4.707				
2010	E	16.170	6.015	61.6	44.5	4.7	39.0	11.8	100.0	2.243	4.1	0.8	23.7	8.6	62.8	40.4	0.38	15.4	3.2
	K	6.424	3.758	38.4	22.8	0.58	19.8	56.8	100.0	2.619	5.5	0.2	11.0	52.9	30.3	17.3	0.34	8.8	3.8
		22.594	9.772	100.0	3.534	305	3.090	2.844		4.858					4.915				
2013	E	17.883	5.372	57.8	43.8	3.1	40.7	12.4	100.0	2.229	5.0	0.8	26.0	9.6	58.5	38.7	2.2	14.7	2.8
	K	7.641	3.929	42.2	24.4	0.30	17.0	58.2	100.0	2.766	6.1	0.1	9.2	54.9	29.6	18.3	0.18	7.7	3.3
		25.524	9.301	100.0	3.312	177	2.856	2.956		4.995					4.305				
2015	E	18.427	5.003	59.0	41.4		42.8	12.6	100.0	1.926	9.6	0.8	67.6	21.9	61.5	61.3	4.7	27.2	6.7
	K	8.021	3.475	41.0	27.7	0.3	17.5	54.5	100.0	2.085	6.0	0.09	11.5	82.4	1.390	60.3	0.6	26.4	12.7
		26.448	8.478	100.0	3.035	172	2.748	2.523		4.012					4.466				

Kaynak : TÜİK İşgücü İstatistik Verilerinden Derlenmiştir.

C : Cinsiyet (E : Erkek, K : Kadın)

Şöyle ki : 29.652 bin kişi olarak açıklanan “işgücü” rakamı, çalışmakta olan ancak sisteme kaydolmamış kayıt dışı istihdamı barındırmamakta (8.478 bin), ayrıca yine bu işgücü rakamı 2.545 bin “çalışmaya hazır ama iş aramayan veya iş bulma ümidi olmayan”¹⁴³ bir grubu da içermez. Diğer yönden işgücü içinde bulunan ücret ve maaşlı grubu içinde 4.200 bin kişi de arızı çalışmaktadır (geçici).

Bu durumda ;

- 29.6 milyon işgücünden 3.204 bin kişi (resmi işsiz)+ 4.200 bin kişi (geçici çalışanlar) olmak üzere toplam 7.404 kişi çalışmıyor veya geçici işlerde çalışıyor. (Maaşlı ve yevmiyeli çalışan 17.948 kişiden geliri sürekli olan 13.748 kişi dışında güvencesiz, gönüllü çalışma prensibine dayanması gereken ancak ekonomik krizleri bahane ederek ve gittikçe artan sayıda, işverenlerce kısmi çalışmaya zorlanan¹⁴⁴). Bu durumda, kayıt dışı hariç, %23.4 işsizlik var diyebiliriz ($3.204 + 4.200 = 7.404$./ $29.652 = \%24.97$). Ayrıca 2.545 milyon iş aramaktan vazgeçen veya ümidi olmayan (iş bulurlarsa çalışmaya hazır) kişileri de bu rakama eklemek gerekmektedir . Bu durumda işsiz sayısı $7.404 + 2.545 = 9.949$ e ulaşmaktadır ki İşsizlik %33.5'e çıkmaktadır.

Yukarıdaki istihdam rakamlarını destekleyecek bir uygulama da, ülkemizde devletin yoksulluğu azaltmak için, ilave istihdam yaratmak yerine, seçtiği yol olan doğrudan transferlerin en önemlisi olan yeşil kart uygulamasıdır. SGK kayıtlarına göre, gelir testi öncesi 9 milyondan az yeşil kartlı varken, gelir testi uygulamasının ardından primi devlet tarafından karşılanacakların sayısı 11 milyon 160 bin kişiye yükselmiştir. Bu durum ülkemizde istihdamın durumunu açıklamada önemli bir gösterge olup, yeşil kart uygulaması kayıt dışı istihdamı teşvik eden bir unsur haline dönüşmüştür. Yeşil Kart sahipleri istihdamlıların sayısını geçmiştir. Bir şekilde yeşil kart sahibi olan kişiler, hiçbir ücret ve katkı payı ödemededen sağlık güvencesine kavuştuklarından ve bazı sosyal (gıda, yakacak, eğitim gibi) yardımlar da yeşil karta bağlı olarak verildiğinden, bu kişiler işgücü piyasasında

¹⁴³ TÜİK, İşgücüne Dahil Olmayanların Nedene Göre Dağılımı, Aralık 2014-2015 (+15 yaş)

¹⁴⁴ Kuşaksız, Aysel. (2006).Kısmi Süreli Çalışan İşçilerin Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Kısmi Süreli Çalışmayı Tercih Etme Gerekçeleri, Celal Bayar Üniversitesi, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Yıl 2006, Cilt 13, s.2,Manisa.

işverenin söylemesine dahi gerek kalmadan “çalışırım ama sigortasız olarak çalışırım” diyerek sosyal güvencesiz olarak çalışmalarını sürdürmektedirler.¹⁴⁵

3.1.2.2. Bölgesel ve Kişisel Hasıla (Gelir) Dağılımı

Bölgesel gelir eşitsizlikleri ve bölgesel farklılıklar sorunları birbirlerini besleyen oluşumlardır. Bir bölgedeki gelir dağılımı bir yandan bölgenin GSYH’ sına (gelir) bağlı, diğer yandan bu hasılanın nasıl dağıtıldığı ile ilgilidir. GSYH bir bölgenin üretim kapasitesini, gelir ve kalkınma düzeyini temsil etmesine karşın gelir dağılımı eşitsizliklerini göstermekten uzaktır.

Bölgeden göçü tetikleyen en önemli unsur bölgenin GSYH’ sının yetersiz olması ise de, bölgede yaratılan bu hasılanın kişiler arasında nasıl dağıldığı, yaratılan bu hasıla kadar ve hatta ondan da önemli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bölgesel toplam hasılası (GSYH) yeterli görülen bölgelerde bu hasılanın belli ellerde toplanması veya bölge dışına aktarılması durumunda bireylerin gelir seviyesindeki düşüklük yoksulluğa kadar varan bir tahribata ve bölgeden kaçışa yol açabilmektedir. Bu nedenle bölgesel eşitsizliğin temelinde bölgedeki gelir eşitsizliğinin önemli payı vardır. Bölgesel eşitsizlik sorununu çözmenin yolu bölgesel gelir eşitsizliği sorununu çözmekten geçiyor denilebilir.

Bölgesel gelir dağılımı verileri, bir yandan, bölgesel eşitsizlerin önemli bir göstergesi olurken diğer yandan bölgesel farklılığın nedenlerini de görmemizi sağlar. Bölgesel eşitsizliklerin, bölgenin genel ekonomik değerlerinden veya bölge içi çelişkilerden mi olduğu, bölgenin gelir dağılımının incelemesinde yatmaktadır.

Gelir dağılımı eşitsizliğini değerlendirmede kullanılan en önemli göstergelerden birisi de Gini katsayısıdır. Aşağıdaki tabloda (Çizelge 3.18), 2005-2015 yılları arasında bütün bölgelerde, yılına ait eşdeğer hane halkı kullanılabilir gelir istatistiklerine göre, Türkiye’de gelir dağılımını gösteren Gini katsayısında iyileşmeler olduğu görülmektedir. Ancak, gelir eşitsizliğinin zaman içinde bölgelerdeki gelişmesi süreklilik arz eden bir çizgide olmayıp, değişkenlik göstermektedir. Eşitsizlik (2005-2007) döneminde büyürken, kriz dönemi olan

¹⁴⁵ Türkiye’de kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik çözüm önerileri www.t24.com.tr/haberdetay/1

(2007-2008) arasında düşme eğilimine girmiş ve (2008-2010) döneminde tekrar artmıştır.

Çizelge 3.18.Eşdeğer Hane Halkı Kullanılabilir Gelire Göre Gini Katsayısı

GİNİ KAT SAYISI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2013	2014	2015
TÜRKİYE		0.428	0.406	0.415	0.415	0.402	0.400	0.391	0.397
TR1 İstanbul	0.375	34,6	36,2	36,3	37,3	0.371	0.392	0.367	0.397
TR2 B. Marmara	0.350	32,1	33,1	36,1	36,0	0.365	0.337	0.333	0.353
TR3 Ege	0.426	37,6	38,7	38,1	38,7	0.397	0.370	0.358	0.363
TR4 D. Marmara	0.392	39,3	33,5	36,8	34,1	32,0	0.322	0.336	0.339
TR5 B. Anad.	0.413	37,9	40,2	40,8	36,7	37,4	0.396	0.395	0.386
TR6 Akdeniz	0.421	41,8	38,7	40,3	39,7	40,4	0.399	0.395	0.396
TR7 O. Anad.	0.342	32,8	33,9	39,5	36,2	36,6	0.342	0.355	0.391
TR8 B. Karade.	0.372	36,0	36,6	38,2	34,8	33,5	0.331	0.340	0.344
TR9 D. Karade.	0.378	34,6	36,5	35,9	32,7	32,7	0.315	0.309	0.332
TRA K.D.Anad.	0.381	40,5	43,6	40,7	40,4	39,0	0.398	0.400	0.380
TRB O.D.Anad.	0.404	39,7	40,5	41,5	41,7	42,7	0.373	0.386	0.380
TRC G.D. Anad	0.396	36,6	39,5	41,1	40,4	39,6	0.380	0.379	0.380

Kaynak : TÜİK , Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2014 , erişim 03.06. 2016

2005-10 döneminde, 12 bölgenin 7'sinde Gini Katsayısının düştüğünü, yani eşitsizliğin azaldığını, 4 bölgede ise (Ortadoğu Anadolu, Kuzeydoğu Anadolu, Orta Anadolu, Batı Marmara) Gini Katsayısının yükseldiğini, yani eşitsizliğin arttığını, Güneydoğu Anadolu'da ise değişmediğini gözlemliyoruz.Bunun sonucu olarak 1985 yılından bu yana geçen otuz yılda gelir dağılımındaki iyileşme ancak 0,06 puanlık bir ilerleme kaydedebilmiştir (Çizelge 3.19). Diğer verilerde olduğu gibi Gini Katsayısında da göreceli bir değişme görülmemektedir.

Çizelge 3.19. 1985-2014 Yılları Arası GİNİ Katsayısında Değişmeler

1985	1987	1994	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2012	2014	2015
0.45	0.44	0.51	0.40	0.44	0.42	0.40	0.38	0.39	0.40	0.39	0.39

Kaynak : Dulumlu, U., Aydın, Ö., (2008) , *Ekonometrik Modellerle Türkiye İçin 2006 Yılı GİNİ Katsayısı Tahmini*, Ege Akademik Bakış/ Ege Academic Review 8 (1) ,s.388

Diğer yönden Çizelge 3.20 aynı yıllardaki bölgelerin yoksulluk oranları verilmektedir. On yıl içinde bölgelerin, medyan gelir %50'ye göre olan yoksulluklarındaki önemli iyileşmeler, medyan gelir %60'da o oranda

görülmemektedir. Ege bölgesi muhtemelen aldığı göçün etkisi ile bu seviyede daha da kötüleşmiştir. Yoksulluğun en yüksek olduğu bölgeler göç nedeniyle Batı ve Akdeniz bölgelerinde toplanmış görünmektedir. Bütün bu iyileşme verilerine karşın tablodaki bölgelerin nüfuslarının yaklaşık beşte biri yoksulluklarını korumakta olup 2015 yılında Türkiye’de medyan gelir %60’a göre 16.7 milyon üzerinde yoksul bulunmaktadır. Diğer yönden bu verilerin TUİK’in “Yaşam Koşulları Anketi” ne verilen, cevaplarla çelişkisi göz önüne alındığında sübjektif sayılabilecek cevaplarla oluşturulmakta olması, bu durum farkın daha da yüksek olabileceğini düşündürmektedir.¹⁴⁶

Çizelge 3.20. %50 ve %60 Medyan Gelire Göre Bazı Bölgelerde Yoksulluk

	2006 %		2015 %	
	Medyan Gelir %50	Medyan Gelir %60	Medyan Gelir %50	Medyan Gelir %60
İstanbul	13.3	21.0	11.1	17.8
K.D.Anadolu	16.3	23.8	14.5	21.5
Akdeniz	17.0	23.8	13.4	21.2
Ege	14.5	23.1	10.9	18.1
B.Anadolu	15.0	22.9	11.5	19.3
O.D.Anadolu	16.3	22.9	8.3	18.1
Türkiye,Ort.	18.6	25.4	14.7	21.9
Türkiye Bin.	12.548	17.165	11.219	16.706

Kaynak : TUİK Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, Eşdeğer Hanehalkı Kullanılabilir Fert Gelirlerine Göre Bölgesel Yoksul Sayıları, Erişim : 26.06.2016

Gelir dağılımındaki eşitsizliklerle mücadelede önemli olan eşitsizliğin kaynağının gruplar arası eşitsizlik mi yoksa her bir faktör gelir grubunun kendi içindeki eşitsizlikten mi olduğunun tespiti, bölgesel farklılıkların tespit ve iyileştirilmesinde çok önemlidir.

Türkiye’de yukarıdaki verilerden de görüleceği üzere bölgelerin diğer bölgelerde karşılaştırılmalarında bir birleri ile olan farklılıklar çok önemli boyutta olmamaktadır. Buna karşılık eşitsizliğin esas kaynağı bölge içindeki gelir unsurlarının dağılımında ortaya çıkmaktadır.

¹⁴⁶ TUİK, Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması, TUİK Haber Bülteni, 18.04.2014’ e göre ankete cevap veren kişilerin %66.5’u borçlu, %68.7’si tatil yapamıyor, %68.4’ü yıpranmış eşyalarla yaşıyor, %37.2’si kötü koşullardaki evlerde yaşıyor.

Bölgenin kendi yapısındaki çarpıklıkların en önemli kaynağı ise ; geliri yaratan faktör donanımları, sosyo ekonomik yapı, iktisadi gelişmişlik ve kurumsallık düzeyidir.

Yapılan bir çalışmada bu durumu (Çizelge 3.21) daha iyi açıklamaktadır. Çizelge 3.21 deki bölgelere baktığımız zaman bu gelir gruplarının o bölgede eşitsizliğe katkısını görmekteyiz. Emek geliri, eşitsizliği en az etkileyen gelir olmakla birlikte Doğu Marmara, Akdeniz ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerinde eşitsizliğe katkısı diğer bölgelere göre daha fazladır. İlginç olan en geri üç bölgede emekli gelirlerinin eşitsizliğe olan yüksek etkisidir. Bu bölgelerde emeklilerin büyük kesimi en düşük basamaktan gelir elde ederken, diğer küçük bir kesim emekli ise yüksek emekli geliri elde etmektedir (muhtemelen memur emeklileri).

Çizelge 3.21.Bölgedeki Gelir Yapısının Eşitsizliklere Etkisi

	EMEK	EMEKLİ	İZAFİ KİRA	TRANSFER	G.MENKUL	MÜTEŞEB.	FAİZ
TÜRKİYE	DDD	D	D	YY	YY	Y	YY
İstanbul	DDD	DD	D	YY	Y	YY	YYY
B.Marmara	DDD	DD	D	YY	Y	Y	YY
Ege	DDD	DD	D	YY	YY	YY	YY
D.Marmara	DD	D	D	Y	YY	Y	YY
B.Anadolu	DDD	D	D	Y	YY	YY	YY
Akdeniz	DD	D	D	Y	Y	YY	YY
O.Anadolu	DDD	DD	D	Y	YY	YYY	Y
B.Karadeniz	DDD	D	D	YY	Y	Y	YYY
D.Karadeniz	DDD	D	D	Y	YYY	Y	YY
K.D.Anadolu	DDD	DDD	D	YY	YYY	Y	YY
O.D.Anadolu	DDD	DDD	D	YY	YYY	Y	YYY
G.D.Anadolu	DD	DDD	D	YY	YYY	Y	YYY

Kaynak :Raziye Selim, Öner Günçavdı, Ayşe Aylin Bayar,Türkiye de Bireysel gelir Dağılımı Eşitsizlikleri Fonksiyonel Gelir Kaynakları ve Bölgesel Eşitsizlikler, TUSİAD, s.132,D: Düşük, Y: Yüksek

En az eşitsizlik yaratan ise izafi kira gelirdir(kişilerin oturmakta olduğu evleri). Gayrimenkul kira gelirleri ise en az gelişmiş dört bölgede eşitsizliğin en önemli unsurlarından birisi olarak görülmektedir.

Transfer gelirlerinin bölgelerdeki dağılımı oldukça benzer bir yapıda görülmekle beraber, pek çok bölgede eşitsizliğe katkı düzeyi oldukça yüksektir. Bu durum transfer mekanizmalarının bölgelerde eşitliği gözetmekten uzak olduğunu ortaya koymaktadır. Bölgelerde gelirin kaynağında ortaya çıkan bu gelir eşitsizliklerinin zaman içinde (2002-2011) incelenmesi sonucu, özellikle gayrimenkul gelirlerinin

yol açtığı, gelir bozulmasının ülkenin en geri dört bölgesinde (Güney Doğu, Orta Doğu, Kuzey Doğu ve Doğu Karadeniz Bölgeleri) artarak bu etkiyi sürdürdüğü görülmektedir.

Çizelge 3.22 en az gelişmiş üç bölgede faktör gelirlerinin dağılımının bölgedeki gelir eşitsizliğine olan etkilerini göstermektedir

Çizelge 3.22. Üç Bölgede Gelirin Faktörlere Dağılımı Ve Gelir Eşitsizliğine Katkıları

	Gelirin Kaynağının Toplam Gelir eşitsizliğine Katkı Oranı %			Toplam Gelir İçinde Faktör Gelirlerinin Payı		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
G.D.ANADOLU						
Emek Gel.	19.9	30.6	34.3	42.3	43.3	43.4
Müteşebbis G.	32.0	21.6	38.8	21.7	22.2	25.0
Gayrimenkul	5.9	10.4	11.0	5.0	3.5	3.2
Emekli G.	10.7	9.9	6.1	8.9	7.6	7.4
Faiz G.	30.5	24.6	3.1	4.0	4.9	2.8
ORTA D.AND.						
Emek Gel.	49.7	54.2	51.2	42.7	43.6	45.8
Müteşebbis G.	21.3	17.3	26.7	23.0	20.4	22.3
Gayrimenkul	4.7	3.8	4.1	3.0	2.7	2.5
Emekli G.	11.5	13.8	9.5	8.8	9.8	9.3
Faiz G.	9.2	7.2	4.2	4.7	5.0	2.3
KUZEY D. AND						
Emek Gel.	52.4	46.8	43.2	40.4	36.9	40.2
Müteşebbis G.	27.3	34.3	40.6	26.5	59.7	30.7
Gayrimenkul	1.9	5.1	6.3	2.7	2.7	2.5
Emekli G.	10.2	7.5	5.9	10.3	9.0	7.7
Faiz G.	6.2	4.6	1.8	4.0	4.5	1.7

Kaynak : Bireysel Gelir Raporu s. 193-196 da verilen tablolardan alınmıştır.

3.1.2.3. Fiziki ve Siyasi Coğrafya

Türkiye’de geri kalmış bölgelerin tamamı, birkaç küçük istisna dışında, Doğu, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Karadeniz bölgesinde bulunmaktadır. Batıdan başlayarak coğrafi yüzeyin doğu bölgesine doğru yükselip 2000 metrelere çıkması, ova ve platolardan sarp dağlara bürünmesi, bölgenin gelişmemesinde önemli bir etken olmuştur.

Bazı bölgelerde, fiziki coğrafyanın gerek yüzey şekilleri açısından gerekse iklim koşulları açısından ortaya çıkardığı zorluklar, yerleşim yerlerinin seçiminde ve bu yerlerin merkezlerle bağlantılarını sağlayan ulaşım altyapılarının yapımında da

büyük engeller çıkartmıştır. Ulaştırma bölgenin sosyo-ekonomik gelişiminde bazen en önemli unsur olabilmektedir. Nitekim özellikle Doğu Anadolu bölgesi, arazinin sarp olması, kışların sert geçmesi ve ulaşım altyapısının yetersizliği nedeniyle yatırımların tercih edilmediği bir konumdadır. Ülke topraklarının %30.6'sı kullanmaya elverişli iken bu oran Doğu Anadolu'da %23.5'dir. Aynı şekilde ülke topraklarının % 36.2'si çayır, mera iken bu oran Doğu Anadolu'da %20.6'dır.¹⁴⁷

Siyasi Coğrafya açısından da Doğu ve Güneydoğu Anadolu, pek çok gelişmemiş ve sorunlu ülkelerin bulunduğu bir coğrafya ile sınırdır. Yüzyıllardır siyasi hareketliliğin, çatışmaların ve feodal yapının egemen olması da bölgesel dengesizliğin devamında etkin olduğu ifade edilmektedir.

3.1.2.4. Kentleşme ve Göç (Nüfus Hareketleri)

Kentleşme, belli bir ölçüye kadar, bölgesel gelişmenin zorunlu bir unsuru olmakla beraber, ülkenin doğusu ile batısında bulunan illerin değişik sorunlarının da kaynağını oluşturmaktadır.

Bölgesel dengesizliklerin yaşandığı coğrafyalarda yaşanan sorun, doğurganlık oranlarının yüksek olması ve genç nüfusun bölgede tutulamamasıdır. Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinde bu oranların yüksekliğine karşın batı bölgelerde düşük kalmaktadır. Genç nüfusun bölgedeki yoğunluğu yanında yaşlı nüfusun yoğunluğu da bölgenin durumu hakkında bilgiler vermektedir. Yaşlı nüfusun bölgede artış göstermesi, (yaşlı bağımlılık oranının yüksek olması)¹⁴⁸ bölgede aktif nüfusun azaldığını, çalışma çağı nüfusunun bölgeden göç etmekte olduğunu göstermektedir.

Nüfus artışının yüksekliği ile birlikte genç nüfus oranının yüksek olduğu (genç bağımlılık oranının yüksek olması hem doğurganlığın yüksek olduğunu hem de 15-64 yaş çalışma grubunun bölgede tutulmadığını, yani göçü işaret eder) ve bunların doğal sonucu olarak önemli göç veren illerin başında ; Mardin, Batman, Şırnak, Siirt, Van, Muş, Bitlis, Hakkari, Şanlıurfa, Diyarbakır gelmektedir. Göç yalnızca ekonomik sonuçlar doğuran bir hareket olmayıp, gerekli önlemler alınıp

¹⁴⁷ Gündüz, Ali Yılmaz . a.g.e., s.106

¹⁴⁸ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,Türkonfed 1, a.g.e., s. 132

kontrol edilemediği takdirde çözülmesi çok zor veya imkansız sosyal sorunlara da yol açacaktır.¹⁴⁹

Türkiye’de 2007-2014 yılları arasında, bölgelerarası ortaya çıkan göçten ; İstanbul, Batı Marmara ve Doğu Marmara bölgeleri en büyük payı almışlardır (%50’den fazlası).

Bu üç bölge net göç hesabında 911 bin kişinin göç ettiği bölgeler olmuştur. Bu bölgelerin sekiz yıllık ortalama göç alma oranı ise %4.3-%7.2 arasında olmuştur. Buna karşın 865 bin kişi de, ortalama %12 gibi yüksek bir oranla, Doğu’daki üç bölgeden batıya göçmüşlerdir.¹⁵⁰

3.1.2.5. Bölgesel Sağlık Koşulları

Sosyal göstergelerin ve bölgesel kalkınmanın veya farklılığın en önemli göstergelerinden birisi şüphesiz sağlık hizmetleridir. Diğer sosyal göstergelerle birlikte, sağlık hizmetleri bir bölgede yaşam kalitesini yükselten önemli unsurlardan birisidir.

Son yıllarda mesafe kat etmiş görünümünde olan sağlık hizmetlerinde ülkemiz, sağlığın hemen hemen her branşında, AB ve OECD ülkelerinin en gerisinde bulunmakta ve hatta dünya ortalamasının altında bulunmaktadır (diş hekimi sayısı hariç). On bin kişiye düşen hastane yatağı sayısında, yüz bin kişiye düşen toplam hekim sayısında, ebe ve hemşire sayısında, eczacı sayısında Türkiye ; Avrupa Birliği’nin, üst gelir grubu ülkelerin ,üst orta gelir grubu ülkelerin ve dünya ortalamasının altında bulunmaktadır. 1000 kişiye düşen doktor ve hemşire ve doktor başına düşen hemşire sayısı açısından OECD ülkeleri içinde Çin’den sonra en kötü durumdadır Türkiye . Bu durumu aşağıda verilen 1 no.lu grafikten çok açık bir biçimde görmek mümkündür.¹⁵¹

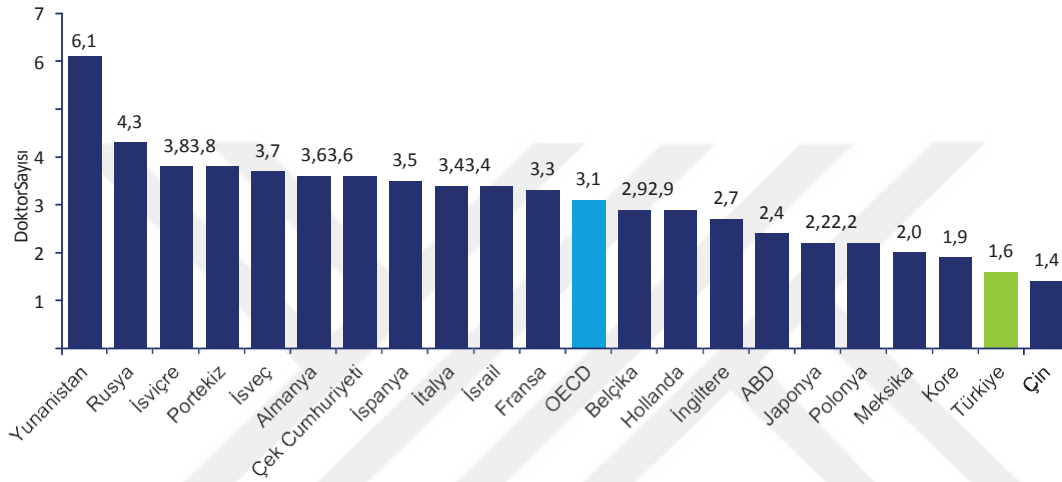
Son on yıldır uygulanan sağlık politikalarındaki dönüşümü yansıtmaları açısından, üç önemli hususa dikkat çekmek gerekmektedir. Birincisi sağlık kurumlarının

¹⁴⁹ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,Türkonfed 1, a.g.e., s. 70

¹⁵⁰ Tuik Göç istatistikleri, 2015

¹⁵¹ YASED, Deloitte, (2012). Türkiye’de Sağlık Sektörü Raporu, Health at a Glance, OECD Indicators 2011 Haziran 2012, s.24-26.

kompozisyonu yataklı kurumlardan yataksız sağlık kurumlarına kaydırılmış olmasıdır. İkinci husus ise toplam yatak sayısı en son 2000 -2005 arası bir sıçrama yaptığı 2001 de düştüğü 2010 yılından itibaren ise artmadığıdır. Yani son 10 yılda yatak sayısına bir ilave yapılmamıştır. Üçüncü husus ise, bu sabit kalan yatak sayısında devletin payı azalırken özel sektörün payı çok süratli bir şekilde artmış olmasıdır.¹⁵² Özel hastanelerin bölgesel dağılımına bakıldığında İstanbul, Ankara ve İzmir ön plana çıkmaktadır.



Şekil 3.1. OECD Ülkelerine Göre 1000 Kişiye Düşen Doktor Sayısı

Kaynak : YASED, Deloitte (2012). Türkiye’de Sağlık Sektörü, s.25

Türkiye’deki özel hastanelerin %48’i, hastane yataklarının ise %56’sı bu üç ilden birinde bulunmaktadır. Devlet sağlık alanındaki yatırımlarını azaltmış, 2011-2012 arasında ilave olan 30 tesisin tamamı özel kesimce yapılmıştır. Ülke olarak sağlık hizmetlerindeki geri kalmış durumumuz, görece geri kalmış bölgelerimizin de sağlık hizmeti açısından da yeterli payı alamamaları sonucunu doğurmuştur.

Türkiye’de bölgeler açısından sağlığın durumu, diğer ekonomik göstergelerde olduğu gibi Doğu bölgelerimizde batıya göre farklılıklar taşımaktadır. 2000-2012 arası gelişmeler, AB ve OECD verilerine göre en düşüğü olan ülkemizde, Türkiye ortalamasının da altında pek çok bölgemizin kaldığını göstermektedir.

Çizelge 3.23’de, sağlık politikasında meydana gelen değişim sonucu önemli teşvik unsurlarına kavuşan sağlık sektörünün, yatırımlarını diğer ekonomik unsurlarda olduğu gibi Batı bölgelerine yönelttiği görülmektedir. On beş yılda sağlık sektörüne

¹⁵² YASED, Deloitte. a.g.e.s.26

yapılan yatırımların sadece %12.4'ü (1.246 milyar TL) 5.ve 6. bölgelere yapılmış, diğer %88'lik kısmının, çoğu 1.ve 2. Bölgelere olmak üzere gelişmiş bölgelere yapılmıştır. 2009 sonrası geri kalmış bölgelere sağlanan teşviklere rağmen, belge adedinde % 15-20'lere ulaşan sağlık teşvikleri, istihdamda ve sabit sermaye yatırımında % 10-15'lerde (2015 yılı hariç) kalmıştır.

Çizelge 3.23. 2001-2015 Yılları Arası Sağlık Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Dağılımı

TOPLAM TEŞVİK				5 ve 6 BÖLGELERE YAPILAN					
SENE	BELGE	Sabit Sermaye BİN TL	İstihdam BİN	BELGE	%	Sabit Sermaye BİN TL	%	İstihdam	%
2001-2003	203	870	16.779	29	14.0	83	9.5	1798	10.7
2004-2006	362	1817	33.681	81	22.3	225	12.4	3445	10.2
2007-2009	210	1754	27.312	38	18.1	383	21.8	5761	21.1
2010	85	871	9.877	13	3.5	167	19.2	1704	17.2
2011	57	685	5.574	3	5.3	11	1.6	67	1.2
2012	72	1114	5.504	15	20.8	93	8.3	901	16.3
2013	113	2900	13.124	28	24.7	284	9.8	1642	12.5
2014	115	7062	14.594	15	13.3	62	0.9	630	4.3
2015	114	4907	10.351	18	15.8	336	6.8	1.309	12.6
TOPLAM	1331	21.980	136.796	240	18.3	1.644	7.5	17.257	12.6

Kaynak : Ekonomi Bakanlığı, Teşvik Uygulama İstatistiklerinden Tarafımca Derlenmiştir.

Tablodan görüleceği üzere sağlık yatırımlarının 5. ve 6. Bölgelere nispeten yoğun olarak yöneldiği yıllar 2007-2009 arasıdır. 2010, 2011, 2012 yılları Türkiye genelinde ve dolayısıyla doğu bölgelerinde sağlık yatırımlarının en zayıf olduğu yıllar olarak kabul edilmektedir. 2014 yılında ise çok önemli bir düşüş göze çarpmaktadır. Sonuç olarak 2001-2015 arası 5 ve 6. Bölgeler toplam sağlık teşviklerinde ortalama %7.5 sabit yatırım alabilmiş bu yatırımlara karşılık sağlık istihdamının ortalama %12.6'sı bu bölgelere düşmüştür.

3.1.2.6. Eğitim Göstergeleri (Beşeri Sermaye)

Eğitim durumu, ülkenin nitelikli işgücüne sahip olmasının en temel göstergelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. Türkiye'nin orta gelir seviyesinden çıkıp üst gelir seviyesinde yer alan ülkeler arasına girebilmesi işgücü verimliliğindeki artışla mümkün olup işgücü verimliliği ise eğitimin niteliğinin yükseltilmesine (her türlü) bağlıdır.¹⁵³ İşgücünün nitelik düzeyinde meydana gelecek artış bölgesel katma değerın yükselmesinde de önemli rol oynayacaktır. Okuryazar oranı, eğitim seviyesinin kadın erkek arasındaki farklılığı, yüksek okul mezunlarının ve doktoralı nüfusun genel nüfus içindeki oranı, bölgesel gelişmenin en önemli işaretlerinden olmaktadır. Eğitim oranının yükselmesi ile istihdam oranı arasında doğrudan bir bağ olduğu OECD istatistiklerinde de en belirgin husus olarak yer almaktadır.¹⁵⁴

Çizelge 3.24 Türkiye'nin 2000-2013 yılları arasındaki eğitim yapısını ve değişimini göstermektedir. Bu tabloya göre ; 15+ Nüfusun %10.42 si (5.794 bin kişi) okuma yazma bilmediği, okuma yazma bilen ancak okul bitirmemişlerin oranı ise %6.64 (3.692 bin kişi), ilk okul mezunları % 33.18 (18.451 bin kişi) ve orta okul veya dengi meslek okulları ile ilk öğretim mezunları %18.62 (10.354 bin kişi) olduğu, bu sayılan grubun toplamının +15 nüfusun % 68.86'sı olduğu, 38.3 milyon kişinin orta okul ve daha aşağı eğitime sahip olduğu görülmektedir.

Çizelge 3.24. 2000-2013 Yılları +15 Nüfus Eğitiminde Değişimler , %

	2000 %			2013 %		
	Kadın	Erkek	Toplam	Kadın	Erkek	Toplam
Okuma Yazma bilmeyenler	10.93	2.71	13.64	8.65	1.77	10.42
Okuma Yazma Biliyor ama Okul Bitirmemiş	2.36	1.97	4.33	4.34	2.30	6.64
İlk Okul Mezunları	24.64	24.60	49.23	16.55	16.63	33.18
İlk Öğretim	0.39	0.53	0.92	5.17	6.92	12.09
Orta Okul veya dengi meslek Okulları	3.76	6.85	10.61	2.22	4.31	6.53
Genel Lise	4.59	6.48	11.07	4.49	5.55	10.04
Lise Dengi Meslek Okulu	1.59	2.94	4.53	3.01	4.78	7.79
Yüksek Okul veya Fakülte	2.14	3.49	5.63	6.29	7.02	13.31
Toplam %	50.40	49.57	100.00	50.72	49.28	100.0
Toplam +15 Nüfus (Milyon)	23.295	22.919	46.214	28.204	27.404	55.608

TÜİK : İşgücü İstatistiklerinden derlenmiştir. (erişim tarihi : 23.11.2015)

¹⁵³Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,Türkonfed 1, a.g.e , s.132

¹⁵⁴ OECD Education at a Glance, 2012

Çizelge 3.24 de, sosyo-kültürel gelişmişliğin bir göstergesi olarak cinsiyete göre okullaşmada kız çocuklarının erkeklere kıyasla ne derece geri kaldığını göstermesi açısından önemlidir. Bu gerilik, özellikle öğrenim kademelerinin ilk iki basamağında kadınların erkeklere göre eğitim durumu bakımından çok yüksek seviyededir. Öğrenim kademesi yükseldikçe (lise, üniversite) bu fark azalmaktadır.

Ülkemizde dengesizliğin yoğun olduğu bölgelerle gelişmenin olduğu batı bölgelerinin eğitim göstergeleri açısından karşılaştırmasında, gelişme sorunu yaşayan bölgelerin, eğitim seviyesi düşüklüğü ile de karşı karşıya olduklarının göstermektedir.

2011 yılına göre, okuryazar nüfus oranının en yüksek olduğu 10 il batıda, en düşük olduğu 10 ilin tamamı ise Doğu ve Güney Doğu bölgelerinden yer almıştır.¹⁵⁵

Türkiye’de geri kalmış bölgelerin, eğitim seviyelerinin, gelişmiş bölgelerle karşılaştırmasını gösteren Çizelge 3.25 bize bu konuda daha açık fikir vermektedir.

Çizelge 3.25’den çıkan sonuçlara göre ; 2015 yılı itibariyle Türkiye’de 7.5 milyon insan ya hiç okuma yazma bilmiyor veya okuma yazma biliyor ama hiç okula gitmemiş. Bu rakam, +15 nüfusun %12.6’sına eşittir.

2008’de 8.3 milyon olan (+15 nüfusun %15.7’si) bu sayı geçen 7 yılda 0.8 milyon azalmış görünüyor.

+15 nüfusun çok önemli kesimi ilk öğretim veya ilkokul okuyanlardan oluşmaktadır. Yaklaşık +15 nüfusun 2015 yılı için %41’ni oluşturan (2008 yılında %45) bu kesim, geçen 7 yılda önemli bir gelişme sağlayamamışlardır.

Okuma yazama bilmeyenler, okuma yazma bilip de hiç okula gitmeyenlerle birlikte ilk okul veya ilk öğretim mezunu olanların toplamı, +15 nüfusun 2008 yılında %60.7’ni, 2015 yılında ise %53.6’nı oluşturmaktadır.

¹⁵⁵ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. ,Türkonfed 1, a.g.e s. 129

Görüleceği üzere Türkiye’de işgücü potansiyelini oluşturabilecek nüfusun yarısından fazlasının eğitim seviyesi ilköğrenim ve aşağısından oluşmaktadır. Bu rakama orta okul ve dengi okulları da ilave edecek olursak bu oran 2015 yılı için %66’ya (2008 yılında %64), lise ve dengini de ilave edecek olursak %84.9’a (2008 yılı için %85.9) ulaşmaktadır. Ülkemizdeki eğitim seviyesinin uluslar arası değerlendirmelerde oldukça düşük bir seviyede olduğu göz önüne alındığı zaman ülke ekonomisinin ve bölgesel kalkınmanın ana motoru olması gereken insan sermayesi açısından yetersizliğimiz ortaya çıkmaktadır.

Bu durumu bölgeler açısından irdelenecek olursak çok daha çarpıcı sonuçlara ulaşmak ve bölgesel farklılıkları gidermede eğitimin önemini ortaya koymak açısından önem taşır. Bu amaçla aşağıdaki Çizelge 3.26’da alınmış olan bölgelerde her bir eğitim grubunda en yüksek ilk 5’i gösterilmiştir. Görüleceği üzere ; okuma yazma bilmeyenler ve ilk okul veya ilk öğretim grubunda ilk 5’i en geri kalmış bölgeler oluştururken, orta, lise ve üniversite öğreniminde gelişmiş bölgeler bulunmaktadır (bir tek TRB1 Malatya Bölgesi Doğu Bölgeleri’nden bu eğitim grubuna girebilmiştir).

Önemli bir husus da tablodaki bütün eğitim gruplarında Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri, Türkiye ortalamalarının altında kalmışlardır. Özellikle okuma yazma bilmeyenler, okuma yazma bilen ama okula gitmemişlerde bu oran Türkiye ortalamasının 2-3 katına ulaşmıştır, bu bölgelerde.

Eğitim gruplarının ilk beş içindeki yerlerinin sıralandığı Çizelge 3.26 bize ayrıca bölgelerdeki bazı gelişme farklarını eğitim gruplarına göre göstermektedir.

Buna göre 2008-2015 yılları arasında ; okuma yazma bilmeyenlerde TRC3 Mardin bölgesindeki, İlk okul veya il öğretim grubunda TR10 İstanbul ve TR61 Antalya Bölgelerindeki, lise ve dengi eğitimde TR61 Antalya Bölgesinin, Yüksek okul veya Üniversite eğitiminde Antalya, Balıkesir ve özellikle Malatya’nın gösterdiği gelişmeler kayda değerdir. Ancak bu durumda da geri kalmış bölgelerde, eğitim grupları içinde, önemli gelişme gösterenlerin çoğu (Malatya ve Mardin hariç) gelişmiş bölgelerdedir.



Çizelge 3.25. IBBS 2 Bölgelerinde +15 Yaş Nüfusun Bölge Nüfusu İçindeki Eğitim Durumu Oranları, 2008-2015

	Okuma Yazma Bilmeyen			Okuma Yazma Bilen Ama Okula Gitmemiş			İlk Okul veya İlk Öğretim			Orta Öğretim veya Dengi			Lise veya Dengi			Yüksek Okul veya Dengi		
	2008	2011	2015	2008	2011	2015	2008	2011	2015	2008	2011	2015	2008	2011	2015	2008	2011	2015
TÜRKİYE	9.2	5.7	4.3	6.6	6.3	5.8	45.1	47.2	40.9	5.3	5.1	10.6	18.9	21.3	21.9	6.7	9.9	14.1
TR10 İstanbul	4.8	3.3	2.8	5.2	4.2	3.7	43.5	43.8	36.4	6.3	5.9	11.1	23.5	25.2	24.3	9.3	12.6	17.4
TR51 Ankara	4.4	3.2	2.6	3.4	2.9	2.6	37.2	37.3	31.4	7.0	6.3	11.1	28.6	28.4	27.1	13.6	17.4	21.5
TR22 Balıkesir	7.3	4.0	2.6	5.5	5.9	5.4	52.4	43.1	46.3	5.0	5.0	9.2	18.5	20.1	21.3	7.0	9.9	13.9
TR61 Antalya	6.2	2.8	2.0	4.3	5.3	4.7	49.6	49.2	41.8	5.3	5.0	10.3	20.1	22.9	23.8	8.0	11.5	15.4
TRB1 Malatya	14.7	9.4	7.4	7.6	7.8	7.4	38.2	42.8	36.0	5.2	5.0	11.1	22.0	23.2	23.1	5.7	9.1	13.0
TRA2 Kars	18.1	11.7	10.1	13.9	13.5	12.2	33.6	44.1	40.8	2.7	3.3	10.0	14.8	15.9	15.3	3.1	5.8	8.9
TRA1 Erzurum	12.9	9.2	7.6	8.8	7.4	6.6	41.5	44.7	39.4	4.4	4.4	10.0	19.8	21.8	22.0	5.4	8.8	12.4
TRC1 G.Antep	14.0	9.2	6.3	9.3	7.6	7.0	45.6	51.1	46.0	4.2	4.3	11.5	15.4	17.6	17.7	4.2	6.6	10.2
TR63 Hatay	12.2	7.0	5.1	6.8	7.5	7.1	47.8	50.6	44.0	4.9	4.9	11.5	17.1	19.7	19.5	5.0	7.5	11.3
TRC3 Mardin	24.2	14.2	11.8	14.5	13.7	11.6	31.8	30.8	37.7	2.3	2.8	10.9	15.6	17.1	16.5	3.1	5.8	9.6
TRC2 Urfa	22.8	14.2	12.4	18.2	16.7	15.7	30.1	34.1	37.2	2.3	2.6	10.4	13.4	15.0	14.2	3.0	5.6	9.0
TRB2 Van	23.8	13.4	10.3	16.5	16.3	15.2	31.1	34.4	38.9	2.4	2.4	9.8	13.1	15.9	15.8	2.9	5.4	8.7

Kaynak : TÜİK, Bölgesel İstatistikler, eğitim verilerinden faydalanılarak tarafımda düzenlenmiştir. erişim : 30.08.2016

* 2008 yılı +15 yaş nüfus : 52.636.605, 2011 yılı : 55.618.439, 2015 yılı : 59.299.679

Çizelge 3.26. Bölgelerde, Eğitim Gruplarında Bölge Nüfusuna Göre En Yetersiz İlk Beş İl, %

Bölge Toplam +15 Nüfusunda, Okuma Yazma Bilmeyenler ve Okul Bitirmemişlerde			
Bölge	2008	2015	Fark %, +/-
1.TRB2 VAN	40.3	25.5	36.7 +
2.TRC3 MARDİN	38.7.	23.4	39.5 +
3. TRC2 URFA	41.0	28.1	31.4 +
4. TRA2 KARS	32.0	22.3	30.3 +
5. TRA1 ERZURUM	21.7	14.2	34.5 +
Bölge Toplam +15 Nüfusunda, İlk Okul veya İlk Öğretim Eğitimi Alanlar			
1.TR22 BALIKESİR	52.4	46.3	11.6 +
2.TR61 ANTALYA	49.6	41.8	15.7 +
3.TR63 HATAY	47.8	44.0	7.9 +
4.TRC1 GAZİANTEP	45.6	46.0	0.9 -
5.TR10 İSTANBUL	43.5	36.4	16.3 +
Bölge Toplam +15 Nüfusunda Orta Okul veya Dengi Eğitim Alanlar			
1.ANKARA	7.0	11.1	
2.İSTANBUL	6.3	11.1	
3.ANTALYA	5.3	10.3	
4.MALATYA	5.2	11.1	
5.BALIKESİR	5.0	9.2	
Bölge Toplam +15 Nüfusunda Lise Eğitimi ve Dengi Eğitim Alanlar			
1.ANKARA	28.6	27.1	0.5 -
2.İSTANBUL	23.5	24.3	3.4 +
3.MALATYA	22.0	23.1	0.5 +
4.ANTALYA	20.1	23.8	18.4 +
5.ERZURUM	19.8	22.0	11.1 +
Bölge Toplam +15 Nüfusunda Yüksek Okul veya Üniversite Eğitimi Alanlar			
1.ANKARA	13.6	21.5	58.0 +
2.İSTANBUL	9.3	17.4	87.0 +
3.ANTALYA	8.0	15.4	92.5 +
4.BALIKESİR	7.0	13.0	98.6 +
5.MALATYA	5.7	13.0	128.1 +

Kaynak : TÜİK, eğitim göstergeleri, Erişim : 23.06.2016

3.1.2.7. Güvenlik

1980'lerde, Doğu ve özellikle Güneydoğu Bölgelerimizde başlayan terör hareketlerinin, bölgesel gelişmeyi engellediği kabul edilmektedir.

Terör nedeniyle bölgedeki insanların can güvenliğinin olmaması, büyük merkezlere göç etmelerine, ve yatırımcıların bu bölgelere, devletin verdiği teşviklere rağmen, gitmemelerine neden olmuştur. Yatırımların en önemli olan unsuru güvendir. Güvenliğin sağlanmadığı bölgeye, ne kadar teşvik verilirse verilsin yatırımcı gitmeyecektir. Bu nedenle terör olgusunun yatırım imkanlarını kısıtlayan önemli bir unsur olmaya devam ettiği görülmektedir.

3.1.3. Türkiye’de Bölgelerin Durumunu Tespit Eden Çalışmalar

Gelişmişliğin temel göstergelerinden birisi kabul edilen ancak gelişmişliği yeterince açıklayamayan kişi başına düşen gelir gibi göstergelerin yanında, fiziki kapasite büyüklüğü ve gelir artışı gibi iktisadi gelişmelerin gelir grupları ve bölgeler arası dağılımı ile sosyal ve kültürel birikimlerin yansıtılabildiği diğer göstergelere de ihtiyaç duyulmuştur. Bu anlamda “Sosyo Ekonomik Gelişme Endeksi” (SEGE), ülke ekonomisi ile birlikte, sosyal, siyasal ve kültürel gelişmişlik seviyesini de göstermeyi hedeflemiştir. Benzer şekilde gelişmeyi; yaşam süresinin uzunluğu, eğitim düzeyi ve kişi başına gelirden oluşan üçlü bir gösterge ile yansıtmaya çalışan, İktisadi Gelişme Endeksi (İGE) ile de açıklanmaya çalışılmaktadır.

3.1.3.1. Sosyo Ekonomik Gelişme Endeksi (SEGE)

SEGE uygulaması ile gelişme kavramı; ülkenin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapılarındaki ilerlemeyi kapsayan bir gösterge olmuştur. SEGE, illerin ve bölgelerin gelişmişlik sıralamasında; iktisadi büyüme kavramıyla beraber, yapısal ve insani gelişmeyi de içine alan ve ölçülebilen bütün sosyal değişkenleri de içeren bir “sosyoekonomik” ölçü rolünü üstlenmiştir.

DPT tarafından ilki 1996 yılında, 76 il için 58 adet gösterge ile yapılan SEGE, 2003 yılında 10 alt kategoride, 58 adet değişken kullanılarak, 81 il için uygulanmış olup, eşdeğer gelişmişlik seviyeleri bakımından iller sınıflandırılmış ve beş grup oluşturulmuştur. 2003 araştırmasına göre, en gelişmiş grup olan birinci grupta 5, ikinci grupta 20, üçüncü grupta 21, dördüncü grupta 19 ve beşinci grupta ise 16 il yer almaktadır.¹⁵⁶ Birinci guruptaki 5 ilin tamamı, ikinci guruptaki 20 ilden de Gaziantep ve Kayseri hariç tüm iller yurdumuzun batısında yer almaktadır. En az gelişmiş illeri temsil eden beşinci guruptaki iller ise genellikle yurdumuzun kuzeydoğu, doğu ve güneydoğu bölgelerinde bulunmaktadır. Doğu Anadolu bölgesi illerinden hiçbiri, birinci ve ikinci derecede gelişmiş iller kategorisinde yer almamaktadır.¹⁵⁷

¹⁵⁶ DİNCER, Bülent, ÖZASLAN, Metin.(2004) İLÇELERİN SOSYO-EKONOMİK GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI ARAŞTIRMASI (2004). Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü. DPT

¹⁵⁷ EŞİYOK,Bayram Ali, SEKMEN Faruk ,a.g.e., s.31

SEGE 2003'ün zaman içinde değerini yitirmesi nedeniyle, yeni bir SEGE çalışması 2012 yılında (2011 verilerine dayalı olarak) yapılmıştır.

2011 tarihli SEGE çalışması; demografi, eğitim, sağlık, istihdam, rekabetçi ve yenilikçi kapasite, mali kapasite, erişilebilirlik ve yaşam kalitesi olmak üzere 8 alt kategoride, 63 değişken (3 coğrafi, 7 demografik, 8 eğitim, 8 sağlık, 22 imalat sanayi ve mali, 4 diğer, 6 tarım) kullanılarak hazırlandı. Eski çalışmadan 25 gösterge yenisinde de kullanılmış olmasına karşın, kullanılan setlerin farklı değişkenlerden oluşması nedeniyle karşılaştırmak mümkün değildir.¹⁵⁸

2003 SEGE'de 5.bölgede bulunan toplam 16 ilin 15'i, Gümüşhane hariç, yeni SEGE 2011'in en az gelişmiş bölgesi olan 6. Bölgede yer almıştır. 2003 SEGE'de 1. Bölgede bulunan (en gelişmiş iller), 5 il (İstanbul, Ankara, İzmir, Kocaeli, Bursa), 2011 SEGE'de aynen korunmuş ilave olarak üç il (Eskişehir, Antalya, Muğla) gelmiştir. Görüleceği üzere hangi sınıflama olursa olsun, en gelişmiş iller ile en geri illerin durumu değişmemektedir.

Coğrafi bölgeler sıralamasında ilk üç sırayı, ülke ortalamasının üstünde yer alan, deniz kıyısı bölgeleri olan; Marmara (1.166), Ege (0.586) ve Akdeniz (0.251) bölgeleri almaktadır. Buna karşın Karadeniz (-0.048), Doğu Anadolu (-0.861) ve Güneydoğu Anadolu (-0.919) ülke ortalamasının altında performans sergilemişlerdir.¹⁵⁹

Endeks değerleri ülke ortalamasının üstünde olan gelişmiş bölgelerde bir tek Marmara Bölgesi'nin illeri (11 adet) homojen bir gelişme göstererek hepsi sosyoekonomik gelişmişlik performansı açısından Türkiye ortalamasını geçebilmişlerdir. Buna karşın Ege Bölgesi'nde; Kütahya, Afyon ve Uşak, Akdeniz Bölgesi'nde; Kahramanmaraş ve Osmaniye, İç Anadolu Bölgesi'nde; Ankara, Kayseri, Konya ve Eskişehir haricinde kalan 9 il gelişmişlik performansının altında kalmışlardır. Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu illerinin tamamı gelişmişlik performansı ülke ortalaması altında kalmışlardır.

¹⁵⁸ İpek Yolu Kalkınma Ajansı, www.ika.org/illerin-Sosyo-Ekonomik-Gelişmişlik-Sıralaması

¹⁵⁹ Albayrak, Ali Sait., Osman Karamustafa, Filiz Savaş, Gökhan Rahmi Baki, Türkiye'de Coğrafi bölgelere Göre İllerin 2012 Yılı Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 11, Yıl 11, sayı 1, 2015, s.5

Bu sonuçlar; Türkiye’de Doğu ve Güneydoğu bölgelerimizdeki illerin bir birlerine yakın ve ülke ortalama gelişme endeksi altında kaldığını, yani bölgeyi harekete geçirecek önemli gelişme merkezlerinin oluşmadığını, diğer yönden gelişmiş bölgelerin de (Marmara hariç), özellikle karasal bölgelere doğru bölge gelişmesinin gerisinde kaldığı görülmektedir. Bölgesel farklılık sorunun özellikle Doğu ve Güneydoğu illerimiz için önemli bir sorun olduğu ancak bu sorunun gelişmiş bölgelerimizin bazı illeri için de önemli bir husus olduğu neticesi çıkmaktadır.

3.1.3.2. İnsani Gelişme Endeksi (İGE)

İGE, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından, her yıl yayımlanan HDI (Human Development Report),“İnsani Gelişme Raporu (İGR)”, da içeren bir gelişme endeksidir. İGE üç göstergeye dayanan birleşik bir endekstir:¹⁶⁰

- Doğumda yaşam beklentisi,
- Erişkin okuryazarlık oranı ve birleşik ilk, orta ve yüksek okul kayıt oranları kombinasyonu ile ölçülen eğitim düzeyi ve
- Kişi başına gelir.

Çizelge 3.27, İGE’nin Türkiye’de iller için uygulandığı bir çalışmayı göstermekte olup,¹⁶¹ bölgesel İGE değerleri incelendiğinde, en yüksek İGE değerine İstanbul bölgesinin sahip olduğu ve onu, Kocaeli, İzmir; Bursa ve Ankara alt bölgelerinin izlediği görülmektedir. En düşük İGE değerleri ; Malatya 21., Erzurum 22., Mardin 24., Ağrı 25. ve en sonuncu olarak 26. sırada yer alan Van ili olarak sıralanır.

Sonuç olarak, görece geri bölgelerimizin başında gelen Doğu Anadolu Bölgesi sanayi açısından son derece olumsuz koşullara sahip iken, sanayi dışındaki altyapı, eğitim, sağlık gibi göstergeler açısından da yetersiz imkanlara sahip gözükmemektedir.

¹⁶⁰ Bayram Ali Eşiyok , Faruk Sekmen, a.g.e.

¹⁶¹ Bayram Ali Eşiyok, Faruk Sekmen,a.g.e. s.33

Türkiye’de İGE konusunda yapılan iki çalışma da¹⁶² yukarıdaki bilgileri teyit eder mahiyette olup: ülkede doğu ile batı arasında önemli farklar olduğu kabul edilmektedir.

2010 yılında yapılan İGE (Çizelge 3.27), illerin ekonomik gelişmişlik endeksi (ekono- mik endeks kendi içinde ikiye ayrılmış; ilin ekonomik büyüklüğü ve ilin ekonomik potansiyeli) ve illerin sosyal gelişmişlik endeksinden oluşmaktadır.

Çizelge 3.27. İBBS 2 Bölgeleri Bazında İnsani Gelişme Endeksi (İGE) ve GSYH Endeksi

DÜZEY 2 ALT BÖLGELER	YAŞAM BEKLENTİSİ ENDEKSİ	EĞİTİM ENDEKSİ	GSYH ENDEKSİ	İGE DEĞERİ
İlk sıradaki iller ;				
TR10- İstanbul	0.791	0.956	0.763	0.837
TR42- Kocaeli	0.798	0.927	0.770	0.832
TR31- İzmir	0.787	0.940	0.759	0.829
TR41- Bursa	0.798	0.930	0.723	0.817
TR32- Aydın	0.787	0.885	0.710	0.794
TR51- Ankara	0.698	0.926	0.752	0.792
En sondaki iller ise ;				
TR82-Kastamonu	0.651	0.807	0.630	0.696
TRB1- Malatya	0.647	0.799	0.617	0.687
TRA1- Erzurum	0.617	0.788	0.578	0.661
TRC2- Şanlıurfa	0.683	0.665	0.580	0.643
TRC3- Mardin	0.639	0.685	0.546	0.623
TRA2- Ağrı	0.589	0.731	0.511	0.611
TRB2- Van	0.619	0.665	0.509	0.598

Kaynak: Eşiyok, B.A., Sekmen, F. (2012). *Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Gelişmişlik Farkları*. a.g.e.s.33

Bu üç endeksin (aslında dört) sonuçlarına göre illerin 2010 yılı İGE’leri sıralanmıştır. En gelişmiş üç ilin ve en sondaki altı ilin sıralamasında görülmektedir ki, bazı illerin arka sıralarda olması kişi başı ekonomik gelişmişlik ile benzer sonuçları taşıdığı görülmektedir. Bu durum illerin ekonomik açıdan geri kalmasını açıklamaktadır. İlin ekonomik büyüklüğü ile potansiyel büyüklüğü arasındaki farklar bazen çok çarpıcı boyutta olmakta, ekonomisi büyük olmakla beraber potansiyeli düşük olan ve gelişme göstermesi ümit vaat etmeyen iller olduğu gibi (Manisa, Mersin, Şanlıurfa, Ağrı), ekonomisinin büyüklüğü düşük olmakla birlikte,

¹⁶² İlki, 2005 ve 2010 Verileri İle Türkiye de İllerin Gelişmişlik Düzeyi Araştırması, Kıvılcım Eraydın, Erhan Gül, Bora Çevik, Demir , T.İş Bankası İktisadi araştırmalar Bölümü, 2012, İkincisi ise ,2010 ve 2012 Verileri İle Türkiye de İllerin Gelişmişlik Düzey Araştırması, H.Erhan Gül, Bora Çevik, T.İş Bankası İktisadi Araştırmalar Bölümü, Şubat 2014

kişi başı ekonomik potansiyeli yüksek olan, diğer bir ifade ile gelişme ümidi yüksek olan iller vardır. (Rize, Kırşehir, Artvin, Yalova, Bartın,Tunceli).

Çizelge 3.28, aynı kuruluşun 2012 yılında yaptığı benzer araştırma sonucunda, illerin İGE'lerinde 2010 yılına göre meydana gelen değişimler de gösterilmektedir. Bazı illerin (Siirt, Kilis, Gümüşhane, Kars gibi) aynı kalması, bazı illerin (Ağrı, Muş, Van, Bingöl, Batman) biraz gelişme göstermesine karşın, bazı illerin ise (Bitlis, Iğdır, Artvin, Hakkari, Ardahan, Bayburt, Tunceli) daha da geriledikleri görülmüştür.

Çizelge 3.28. İllerin Gelişmişlik Düzey Sıralaması (İGE),2010 ve 2012 Yılları Karşılaştırması

İLLER	İLLERİN EKONOMİK GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI		İLLERİN SOSYAL GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI	İLLERİN İŞGÜCÜ GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI	İGE 2010	İGE 2012
	Eko.büyük..	Eko.potan.				
İSTANBUL	1	1	3	1	1	1
ANKARA	2	2	1	2	2	2
İZMİR	3	4	4	3	3	3
BATMAN	62	67	68	45	65	61
BİNGÖL	69	78	72	72	75	74
KARS	58	69	70	68	71	71
TUNCELİ	81	62	66	78	70	72
BAYBURT	80	74	63	81	68	70
ARDAHAN	79	80	73	79	79	80
GÜMÜŞHANE	78	71	57	80	67	67
VAN	43	70	69	32	69	66
HAKKARİ	76	77	79	66	78	81
ARTVİN	72	38	44	76	49	56
KİLİS	74	72	64	64	64	64
İĞDIR	73	73	74	73	74	76
MUŞ	64	79	77	60	81	77
AĞRI	67	81	78	55	80	79
BİTLİS	68	76	76	61	77	78
SİİRT	70	75	75	67	75	75

Kaynak : İŞ Bankası İktisadi Araştırmalar Bölümü, 2010 ve 2012 tarihli iki ayrı araştırmadan derlenmiştir. (116 no.lu dip not)

Türkiye'nin 1980-2012 yılları arasında İGE'si %52'lik bir artışla 0.474 seviyesinden 0.722'e yükselmiş bu yükselme büyük ölçüde %133 artış sağlayan kişi başı milli gelir ve yaşam beklentisindeki artışla (17.7 yıllık artışla 74 yıla uzamış) sağlanmıştır.¹⁶³ Ancak Türkiye eğitim alanında bir ilerleme gösterememesi sonucu 0.771 İGE puanı ile Avrupa ve Orta Asya ülkelerinin gerisinde kalmıştır. Ayrıca

¹⁶³ Feride İnan, Sivil G20 Türkiye Raporu, Türkiye Ekonomik Araştırmalar Vakfı (TEPAV), Ağustos 2013

İGE değeri eşitsizliğe uyarlandığında mevcut 0.72 değeri 0.56'ya düşmekte olup bu düşüşün en önemli nedeni (eşitsizliğin) eğitimden kaynaklanmaktadır.

Hane reisinin eğitim düzeyinin en yoksul ve en zengin aileler arasında dağılımına göre ; en yoksul %20 aile reislerinin %30.5'u ilköğretime sahip olup, sadece %0.47'si üniversite eğitimi almaktadır. Buna karşın en zengin %20 ailenin reislerinin %14.92'si ilköğretim, %8.05'i üniversite eğitimi almaktadır.¹⁶⁴

Görüleceği üzere Türkiye'nin İGE'i açısından ve sonuç olarak ortaya çıkan eşitsizliklerin temelinde yatan en önemeli unsur eğitim görünmektedir.

Bu durum, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP), 2015 Türkiye Raporu'nda da dikkat çekilen konu olmuştur.¹⁶⁵ Türkiye 0.761 endeks değeri ile 188 ülke içinde 72.sıra olmasına karşın, eşitsizlik değerlerinin toplam değerden ayrı tutulması halinde bu endeks, %15.8'lik bir kayıpla, 0.641'e düşmektedir.

İGR, Türkiye'nin derecelemelerde daha üst sıralara yükselmesinin en önemli iki koşula bağlı olduğunu işaret etmektedir. Bunlar ; 1. 25 yaş ve üzeri yetişkinlerin aldığı eğitimin ortalamasının yükseltilmesi (Mean Years of Schooling), 2. Cinsiyetler arası eşitsizliğin düzeltilmesidir.

25 yaş üzeri yetişkinlerin aldığı ortalama eğitim "Çok yüksek insani gelişme" seviyesi için 11.7 yıl iken bu oran Türkiye için 7.6 çıkmaktadır.

3.1.3.3. OECD Türkiye Bölgesel Refah (Well-being) Analizi

OECD, birlik ülkeleri kapsamı içinde bulunan 395 bölgenin birbirleri ile karşılaştırmalı bölgesel refah analizlerini yayınladı.¹⁶⁶ Bu bölgesel değerlendirmeler 11 kıstasa göre yapılmıştır. Bu 11kriter:

- 1'den 10'a kadar puanlanıyor. 10'a yaklaştıkça diğer bölgelere göre o kriterde durumunun daha iyi olduğu gösterilmektedir.

¹⁶⁴ Feride İnan, a.g.e., s.7

¹⁶⁵ <http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/country>. Erişim, 03.09.2016

¹⁶⁶ KAYNAK : <http://www.oecdregionalwellbeing.org/region.html> #TR, June 2016, ulaşım, 27.08.2016

- 26 bölge içinde, o kriterin, kaçınıcı sırada olduğu belirtiliyor
- O kriterin OECD bölgesi içindeki sırası ; en alt %20 içindeki, en üst %20 içindeki ve medyan değeri olarak belirtiliyor.

Bölgeleri değerileyen bu 11 kriterin belirlenmesi için esas alınan göstergeler sayılmış ve bu göstergeler içinde her bir kriterin hangi oranda bir değeri aldığı belirtilmiştir.

Kriterler için esas alınan göstergeler şöyledir :

1. Hizmetlere Ulaşım Kriteri : Ailenin internete erişim %'si
2. Toplumsal Katılım : Son genel seçimde oy kullanım %'si
3. Eğitim : İşgücünün, en az orta öğrenim ve sonrası %'si
4. İstihdam : +15 yaş nüfusun istihdamının aktif nüfusa %'si
5. Cemiyet Hayatı : Zorda kaldığınızda gideceğiniz kimseniz var mı ? sorusuna verilen “evet” lerin %'si
6. Çevresel Koşullar : Fert başına düşen (her bir M3 için mikrogram) pg/m3
7. Gelir : Vergi sonrası fert başı harcanabilir yıllık gelir
8. Sağlık : 1000 kişide ölüm oranı ve yaşam beklenti süresi
9. Güvenlik : 100 bin kişide cinayet oranı
10. Konut : Bir kişiye düşen oda ortalaması %
11. Yaşam Tatmini (Life Satisfaction): 1-10 arasında kendinizi hangi basamağa yerleştirirsiniz sorusuna verilen cevap.

OECD'nin bu çalışmasında, Türkiye'nin İBBS 2'ye göre 26 bölgesi de birbirleri ile değerlendirilmiştir. Bu çalışmadan yararlanılarak, Türkiye'nin en gelişmiş iki bölgesi ile bu bölgelerle en büyük farklılığı olan dört bölgenin bu 11 kriterle karşılaştırması yapılmıştır (Çizelge 3.29). Bölgelerin değerlendirildiği 11 kriterde bölgeler ; a. 1'den10'a kadar bir değeriyle sıralanmış olup büyüyen değeri bölgeler arası farkların azalmasına işaret etmiştir, b. O bölgenin, 26 bölge içindeki sırasına, c. OECD bütünü içinde en sondaki veya en baştaki %20'ye göre yeri, tespit edilmiştir.

OECD göstergeleri bize;

1. Eğitimin, gelir durumunun, konut sorununun ve insanların tatmin veya mutluluklarının geri kalmış bölgelerde en önemli sorun olduğunu göstermektedir. Bu sorunlardan konut ve gelir, gelişmiş iki bölge için de önemlidir.
2. OECD bölgesi içinde (toplumsal katılım kriteri hariç) hiçbir kriterde, gelişmiş bölgeler de dahil, Türkiye’de hiçbir bölge en üst %20’lik dilim içine girememiştir. Kriterlerin hemen hemen hepsi OECD bölgesi değerlerinin en alttan %20’lik bölümünün ancak yarısına ulaşabilmektedir.
3. Bölgeler arasında daha az farkın olduğu kriter sağlık ve güvenlik olarak görülmektedir.

OECD’nin Türkiye’nin 26 Bölgesini 14 kriter ile genel değerlemesi ise Çizelge 3.30’da görülmektedir. Türkiye’ işsizliğin göç alan bölgelerle (İstanbul, İzmir, Ankara), Doğu ve Güneydoğu Bölgelerimizde %13-24 arasında olduğunu görmekteyiz. Geri kalmış bölgeler; hava kirliliği, internete erişim, sosyal sistemin desteğini algılamama, konut sorunun olduğu görülmektedir. Ancak bu yetersizliklere karşın bu bölgelerde yaşayan insanların toplumsal bozulma (çürüme) konusunda ve yaşam standartları konusunda çok da şikayetçi olmadıkları göze çarpmaktadır.

Çizelge 3.29. OECD'nin Türkiye İçin Bölgesel Refah Göstergelerinin Gelişmiş Ve Geri Kalmış Bölgelerde 1-10 Üzerinden Değerlemesi

		Hizmete Ulaşım	Toplumsal Katılım	Eğitim	İstihdam	Cemiyet Hayatı	Çevre koşulları	Gelir	sağlık	Güvenlik	Konut	Tatmin
TR10	İstanbul	5.5	9.4	2.4	3.3	2.2	2.9	1.2	3.2	7.4	0.0	0.0
	26 Bölge içindeki sırası	1	17	2	19	13	13	2	8	7	16	20
	OECD Bölgesi içindeki sırası en alt %20 içinde	24		15	12	10	19	18	27	38	5	5
	OECD Bölgesi içindeki sırası en üst %20 içinde		8									
TR42	Kocaeli,Sakarya,Düzce,Bolu,Yalova	4.2	10.0	1.5	4.3	4.2	3.2	0.9	2.7	7.2	0.6	1.1
	26 Bölge içindeki sırası	6	6	5	14	6	11	7	14	10	13	12
	OECD Bölgesi içindeki sırası en alt %20 içinde	17		12	17	18	23	16	23	37	8	8
	OECD Bölgesi içindeki sırası en üst %20 içinde		5									
TR90	Trabzon,Ordu,Giresun,Rize,Artvin,Gümüşhane	1.4	8.9	0.4	5.5	5.9	5.0	0.7	4.2	7.9	0.6	1.1
	26 Bölge içindeki sırası	19	21	12	4	2	3	11	3	3	13	12
	OECD Bölgesi içindeki sırası en alt %20 içinde	9		6	28	26	43	14	33	45	8	8
	OECD Bölgesi içindeki sırası en üst %20 içinde		11									
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	0.4	9.4	0.0	4.3	4.8	2.8	0.5	2.9	7.9	0.0	1.9
	26 Bölge içindeki sırası	23	16	23	13	4	15	19	12	3	21	26
	OECD Bölgesi içindeki sırası en alt %20 içinde	6		5	18	21	17	10	24	45	5	12
	OECD Bölgesi içindeki sırası en üst %20 içinde		7									
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	0.4	8.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.9	7.4	0.0	0.0
	26 Bölge içindeki sırası	23	23	22	26	21	26	26	1	7	24	25
	OECD Bölgesi içindeki sırası en alt %20 içinde	6		5	5	5	5	5	38	38	5	5
	OECD Bölgesi içindeki sırası en üst %20 içinde		13									
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	2.3	7.2	0.0	6.2	4.9	1.0	0.0	3.0	4.1	0.0	0.7
	26 Bölge içindeki sırası	10	26	26	1	3	20	23	10	26	22	17
	OECD Bölgesi içindeki sırası en alt %20 içinde	13		5	35	21	6	5	25	18	5	6
	OECD Bölgesi içindeki sırası en üst %20 içinde		24									
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	0.0	8.5	0.0	2.5	0.4	1.0	0.0	2.3	7.8	0.0	0.0
	26 Bölge içindeki sırası	26	24	24	23	18	20	24	20	5	24	23
	OECD Bölgesi içindeki sırası en alt %20 içinde	5		5	9	5	6	5	19	43	5	5
	OECD Bölgesi içindeki sırası en üst %20 içinde		15									

Kaynak : OECD,Stat, Regional Well-Being, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RWB>, Erişim 24.08.2016

Sonuç olarak diğer göstergelerin de işaret ettiği; Türkiye'nin, özellikle Doğu ve Güneydoğu Bölgeleri ile gelişmiş batı bölgeleri arasındaki fark başta eğitim ve gelir düzeyinde olmak üzere, refah seviyesi düşüklüğü önemli bir boyuta devam etmektedir. Diğer yönden Türkiye bir bütün olarak (gelişmiş yöreleri de), OECD ülkeleri içinde yukarıda belirtilen hayati konularda oldukça geri kalmış durumdadır.

3.1.4. Türkiye'de Bölgesel Dengesizliklerin Sonuçları

Gelişmiş ülkelerin, geri kalmış bölgelerinin sorunlarının ülke kalkınmasını engelleyen bir unsur olarak kabul edilmesi 1970'lerden sonra meydana çıkmış ve bu konuda gerekli çalışmalar giderek hız ve önem kazanmıştır.

Bölgesel dengesizliklerin Türkiye açısından sonuçlarını, ekonomik ve sosyo ekonomik açıdan sıralayacak olursak; gelir dağılımının bozulması, ekonomik büyümenin yavaşlaması, nüfus yapısının bozulması ve bunun sonucu ortaya çıkan göç, göçün neden olduğu şehir yapılarının bozulması olarak belirtebiliriz.

Türkiye'de bölgesel dengesizlik sorunu en açık bir biçimde gelir dağılımında ve üretimde önemli verimlilik farklarında kendisini göstermektedir. Ekonomik açıdan, bölgesel dengesizlik, yüksek gelirli ve yaşam olarak standardı yüksek batı bölgeleri yanında büyük çoğunluğunu fakirlik sınırında yaşayan orta Anadolu ve çevresi ile yoksulluk sınırında yaşayan Doğu ve Güneydoğu bölgelerinden oluşan bir ülke görünümündedir. Türkiye, resmi rakamlarda (2015) Medyan Gelir %50'ye göre 11.2 milyon, Medyan gelir %60'a göre 16.7 milyonu bulan, gerçekte 20 milyondan fazla olduğu tahmin edilen yoksulu ile büyük risk altındadır.¹⁶⁷

26 milyon kişinin istihdam edildiği varsayılan Türkiye de, nüfus içinde %50 paya sahip olan kadınlar ancak %27 olarak istihdam edilmekte, bu istihdam geri kalmış bölgelerde %6-7'lere düşmektedir.

¹⁶⁷ 2 yetişkin 1 çocuklu ailelerde %8, 2 çocuklu ailelerde %15.6, 3 çocuk ve daha yüksek ailelerde %49.6.

Çizelge 3.30. OECD, Türkiye’de Bölgesel Refahın Bazı Kriterlerle İBBS 2 Bazında Değerlendirilmesi, 2014 Verileri İle

	Kişi Başı Harcanabilir gelir \$	İstihdam %	İşsizlik %	Kişi başına Düşen oda %	En az 2.eğitim Almış işgücü %	Yaşam Beklentisi yıl	1000 Kişide Ölüm oranı	Hava kirliliği	Cinayet Oranı Her 100 Bin kişide	Son genel seçimde Oy kullanma	İnter- nete erişim oranı	Sosyal Sistemin Desteğini hissetme	Yaşam Standartı kişinin 1-10 Araşınotu	Toplumsal Çürüme algısı
TÜRKİYE	5 779	49.6	9.9	1	40	77	9.2	15.7	2.3	87.3	46	76	5.3	58.3
TR10: İstanbul	7 480	50.2	11.9	0.9	47.3	77.2	9.2	15.2	2	86.5	63	77.2	5.1	61.6
TR21: Tekirdağ AB	6 414	56.5	7.6	1.1	40.4	76.4	9.8	14.5	1.6	89.7	63	71.8	5.8	70.5
TR22: Balıkesir AB	5 758	51.3	5.6	1.3	40.5	76.9	9.7	13.3	2.6	90.4	41	82.6	5.4	64.1
TR31: İzmir	6 836	51.6	13.8	1.1	46.3	76.3	8.9	12.5	2.4	88.3	57	73.9	5.2	68.9
TR32: Aydın AB	5 802	55.9	7.2	1.1	32.6	76.9	8.4	13.9	2.8	89.4	39	78.4	5.1	62.5
TR33: Manisa AB	5 669	55.6	3.9	1.1	31.7	76.6	9.9	12.3	3.1	91.1	32	74.4	5.4	61.5
TR41: Bursa	6 773	50.1	6.2	1.1	46.4	77.5	10.1	14.5	2.2	89.6	55	79.8	6.3	53.9
TR42: Kocaeli	6 172	53.7	9.9	1	42.1	77.2	9.6	14.6	2.1	89.2	54	82.3	5.4	61.1
TR51: Ankara	8 447	49	11.5	1.1	59.8	77	8.8	15.2	1.9	88.9	55	81.7	5.8	69.5
TR52: Konya AB	5 494	49.7	5.5	1.1	32.8	77.9	9	16	2.5	88.3	40	77.1	5.6	48.9
TR61: Antalya	6 423	56.1	8.4	1.1	40.1	76	8.7	14.7	2	87.2	50	76.4	5.5	63.3
TR62: Adana	4 899	47.7	10.7	0.9	39.6	75.7	9.4	19.8	3.3	86.1	36	71.5	5.5	57.7
TR63: Hatay AB	3 575	39.1	15.3	0.9	32.6	75.2	8.9	19.2	2.5	86.8	38	68.3	4.4	58.2
TR71: Kırıkkale	4 993	49.1	7.6	1.1	34.6	76.5	9.3	16.6	2.3	85.6	44	77.6	5.4	64.5
TR72: Kayseri	5 613	47.8	9.5	0.9	39.9	76.4	9.5	16.5	1.6	87.5	40	72.4	5.6	42.1
TR81: Zonguldak AB	6 139	55	6	1.2	32.7	76.3	9.6	10.9	2.5	88.4	49	88.1	5.3	59.1
TR82: Kastamonu AB	5 469	58.4	6.5	1.1	31	76.7	9.2	11.1	3	87.5	37	79.7	6	38.1
TR83: Samsun AB	5 067	52.5	6.2	1	30.4	76.5	9.4	11.9	2.7	88.3	35	77.4	5.7	52.1
TR90: Trabzon AB	5 757	56.3	6.2	1	35.1	76.5	7.9	11.3	1.7	84.5	35	86.5	5.4	48.1
TRA1: Erzurum AB	4 836	49.9	7.3	0.8	27.6	77.1	9.4	15.4	1.7	86.6	28	83.7	5.6	45.9
TRA2: Ağrı AB	3 171	56.6	3.4	0.7	19.9	77.8	9.7	18.6	3.9	77.3	41	84	5.3	53.6
TRB1: Malatya AB	4 304	47.9	7.5	0.9	41.8	78.7	8.7	18.2	2.4	85.6	41	60.2	5.5	45.9
TRB2: Van AB	2 865	44.1	13.4	0.6	21.8	77.2	10	18.6	1.8	82.6	15	72.8	4.9	45.6
TRC1: Gaziantep AB	3 478	42.7	8.1	0.7	31.8	75.9	9.5	19.7	3.1	84.5	31	64.6	5	41.4
TRC2: Şanlıurfa AB	2 686	36.6	17.5	0.6	21.6	78.5	9.2	22	3.4	81.7	20	58.4	4.6	49
TRC3: Mardin AB	2 552	29.6	24.1	0.6	29.3	77.9	8	22.7	2	83.6	28	71.7	4.4	61

Bölgesel dengesizliğin ortaya çıkarttığı diğer bir sorun da göçtür. Gelişmemiş bölgelerimizin durgunluğundan kaynaklanan göçler, iş gücü ve sermaye kaybı anlamına da gelmekte ve mevcut durgunluğun daha da güçlenmesine yol açmaktadır. Diğer yandan yoğun göç olgusu, nüfus yanında, gelişmenin mekansal dağılımını da olumsuz yönde etkilemektedir.

Göç, bölgenin ekonomik iyileşme ihtimalini, göç eden işgücü nedeniyle, imkansızlığa itmesi yanında daha önemli sosyal sorunların kaynağını da oluşturabilecektir. Göç, veren bölgenin talep seviyesinin düşmesine ve buna bağlı olarak bölgesel üretim cazibesinin yitirilmesine de yol açtığı görülmektedir.

3.2. Türkiye’de Bölgesel Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Teşvik Uygulamaları

Bir görüşe göre, Türkiye’de teşviklerin tarihi gelişimini üç evrede incelemek mümkündür¹⁶⁸ ; 1950 ye kadar olan dönem, 1950-1960 arası dönem ve 1960 sonrası dönem. 1960 sonrası dönem de kendi içinde ; 1960-1980 (24 Ocak Kararları öncesi dönem) ve 1980 sonrası (24 Ocak Kararları sonrası) dönem olarak ikiye ayrılır.

Bir başka sınıflamaya göre ise,¹⁶⁹ Türkiye’nin Cumhuriyet dönemi teşvik uygulamaları, başlıca dört üretim ve sanayileşme politikası etrafında şekillenmiştir. Birincisi 1929 bunalımı ile biçimlenen “ devletçi ekonomi”, ikincisi 1947 yılından sonra etkin olan “ ithal ikameci” politika ve 1980 sonrası 24 Ocak kararları ile somutlaşan “ dışa açık” politikalar ve 2000 sonrası bölgesel ve kırsal politikalar olarak ifade edilmektedir.

Diğer yönden uygulanan teşviklerin (devlet yardımları) kapsamını da şu dört noktada toplamak mümkündür;¹⁷⁰

- Genel Amaçlı Teşvikler: vergisel avantajların ve sanayi alt yapısının oluşturulmasından oluşan teşvikler

¹⁶⁸ Emre Eser

¹⁶⁹ Sait Aşkın.a.g.e.

¹⁷⁰ Çolakoğlu, Mehmet Ali. (2009).*Yeni Teşvik Sistemi. Yatırımlarda Devlet Yardımları*. Ekonomi Bakanlığı,Teşvik Uygulama Gen.Müdürlüğü.

- Yatırımlara Yönelik Teşvikler: Ekonomi Bakanlığı ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı aracılığı ile uygulanan teşvikler
- İşletme Dönemindeki Teşvikler : Ekonomi Bakanlığı, KOSGEB ve Eximbank eli ile uygulanan teşvikler.
- Bölgesel Teşvikler : 5084 Sayılı Yasa ve devamını oluşturan son teşvikler.

Türkiye’de uygulanan teşvik politikaları 1980 öncesi ve 1980 sonrası bazı farklara sahiptir.

3.2.1. 1980 Öncesi Türkiye’de Teşvik Uygulamaları

İlk teşvik kanunu 1913 de çıkarılan “Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı” dır. Bu kanunla amaçlanan şey “ koruyucu ve özendirici tedbirlerle özel sermayeye dayanan bir yapı” kurmak idi olarak ifade edilmektedir.

Bu kanun ile istenilen sonuç alınamayınca devlet, 1924 ve 1927 yıllarında kanunu yenilemiş, Teşvik-i Sanayi Kanunu’nu çıkartmış ve 1929 dünya ekonomik krizi ile, doğrudan iktisadi hayata girmeye başlamıştır.

1942’de Teşvik-i Sanayi Kanununu kaldırılmış, 1947 yılında özel sektör önceliğine önem veren ve tarım, ulaştırma ve enerjiyi öne çıkartan, ulusal (bölgesel değil) Türkiye Kalkınma Planı hazırlanmıştır.

Planlı kalkınma öncesinde yatırımları teşvik politikası konusunda önemli bir düzenleme de 1951 yılında çıkartılan 6224 sayılı “ Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu” dur. Bir diğer düzenleme de, G.V.K.’nu ile İndirim ve muafiyetlerde 1963 yılında yapılmış, kırk üç yıl sürecek olan “Yatırım İndirimi” uygulaması getirilmiştir.

Türkiye’de yatırımları teşvik edici politikalar gerçek anlamda ilk kez planlı dönemde uygulanmaya başlamıştır. ¹⁷¹ 1967 yılında kabul edilen 933 sayılı yasa ile o zamana kadar yürürlükte olan tüm teşvik tedbirleri bir araya getirilmiştir. Ancak bu yasanın bir çok maddesi Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilince, yasanın etkinliği

¹⁷¹ Gerçek, Adnan. (1996). Türkiye de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikaları ve Etkinliği. Uludağ Üniversitesi .İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Dergisi . Cilt 16, Sayı 1-2, 1995/1996, ss. 113-129.

de büyük ölçüde azalmıştır.¹⁷² Yine aynı yıl (1967) “ihracata vergi iadesi” getirilmiştir.

1970 petrol krizi, bölgesel politikaların, ve dolayısıyla devlet teşviklerinin, önemini azaltmaya başlamış, Devletin bu rolü tartışılmaya başlanmış ve küreselleşmenin de etkisi ile bölgesel kalkınma politikalarında doğrudan devlet yardımlarını eleştiren bir dönem başlamıştır. Devletin doğrudan yardım yerine, işgücü, yaşam kalitesi ve yatırım ortamının hazırlanması için destek olması görüşü ağırlık kazanmaya başlamıştır.

1980 öncesi dönem teşvikleri yukarıdaki açıklamalar çerçevesinde değerlendirirsek ana amacın kapasite yaratmak, sanayileşmeyi hızlandırmak, bu amaçla korumacı ve ithal ikameci bir politika uygulamak olarak belirtebiliriz.

3.2.2. 1980 Sonrası Türkiye’de Teşvik Uygulamaları

1980 sonrası ekonomide gerek iç politikadaki sorunların birikmesi ve gerekse dünyada bu sorunlara yeni model arayışları, teşviklerde (devlet yardımlarında) önemli değişimlere yol açmıştır.

1980 sonrası, benimsenen yeni ekonomik büyüme modeli ile teşviklerin ana politikasında önemli değişim yaşanmış, bölgesel farkların azaltılması amacıyla uygulanan teşvik sistemi önemini kaybederek önceliğin kaynakların ihracata yönelik sektörlerin teşvikine yöneltildiği bir dönem başlamıştır.¹⁷³ Bu değişim ulusal ekonomik kalkınma için ve bölgesel olarak bazı sektörlerin öncelik kazanmasına yol açmıştır.

O tarihe kadar olan korumacı iç sanayi gelişimi terk edilerek, yabancı yatırımlara bütün sektörler açılmıştır. Böylece içe dönük bir kalkınma stratejisi yerine, ithalatın serbestleştirildiği ve ihracatın önem kazandığı bir uygulama dönemi başlamıştır.

Bu geçişi hazırlayan unsurlar: 1972 ve 1976 petrol krizleri ve bunların yol açtığı döviz darlığı, Kamu İktisadi İşletmeleri’nin (KİT) verimsiz çalışması sonucu

¹⁷² Gerçek,Adnan, a.g.e.,s.119

¹⁷³ Emre Eser, a.g.e., s.78

bütçede büyük açıklar oluşması, ithal ikameci politikada tüketim mallarından dayanıklı tüketim mallarına geçmede zorlanmalar ve gecikmeler gibi dahili nedenlerin yanında, 1929 Büyük Buhran'ından beri uygulanmakta olan Keynezyen Politikaların 1970 Krizlerinde gösterdiği yetersizlikler ileri sürülerek, yeniden liberal politikalara (Neoliberal) dönülmesi nedeniyle kapitalist dünyada meydana gelen değişimdir.

1980 değişimi ile Türkiye'nin de geçiş yapmaya çalıştığı Neoliberal politikalar, mali ve ticari piyasalarda liberalleşmenin yanında, devletin ekonomiden büyük ölçüde çekilmesini, KİT'lerin tasfiyesini, devlet yardımlarının azaltılmasını gerekli kılmıştır

Başlayan liberalleşme dönemi ile, daraltıcı maliye politikası ve sıkı para politikası uygulaması sonucu, kamu sektörüne açılan krediler sınırlandırılmıştır.

Diğer yönden ücretleri daraltıcı bir politika uygulanarak iç talebin düşürülmesi ve böylece firmaların dış satıma yönelmeleri sağlanmak istenmiştir. Aynı dönem içinde tarım ürünlerine yapılan teşviklerin düşürülmesi tarımın gelişmemesini ve gerilemesine yol açmıştır.¹⁷⁴

Böylece, 1960 sonrası Planlı dönemin başlaması ile bölgesel farklılıkları azaltmak amacıyla, devletin az gelişmiş bölgelere yatırımları çekmek için uyguladığı teşvik politikalarında önemli değişimler olurken, yeni benimsenen "ihracata dayalı büyüme" modeli için, bunu gerçekleştirebilecek sektörlere verilecek teşviklerde önemli artışlar meydana gelmiştir.¹⁷⁵ İhracata verilen teşvikler öyle bir boyuta ulaşmıştır ki, kurumlar vergisinin kamu gelirler içindeki oranını aşarak toplam gelirlerinin % 22'sine kadar çıkmıştır.¹⁷⁶ 1980'li yıllarda uygulanan yatırım teşviklerinin felsefesinde, daha önceki Planlara göre oldukça önemli değişiklikler olmuştur. Artık teşvikler, yalnız toplam sabit sermaye yatırımlarının gerçekleşmesi için değil, aynı zamanda yatırımların, planın öngördüğü sektörel önceliklere göre dağılımının sağlanması amacıyla da kullanılmaya başlamıştır.

¹⁷⁴ Erhan Yıldırım, Refia Yıldırım, a.g.e. s.11

¹⁷⁵ Emre Eser, a.g.e., s.78

¹⁷⁶ Erhan Yıldırım, Refia Yıldırım, a.g.e. s.9-10.

Bu amaçla yatırım teşviklerinde öncelikli sektör uygulamasına geçilmiş ve her yıl yayınlanan kararname çerçevesinde teşvik edilecek yatırım konuları belirlenmiştir. Ayrıca kalkınmada öncelikli yöreler birinci derecede KÖY (20 il) ve ikinci derecede KÖY (5 il) olmak üzere ikiye ayrılarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler, Temmuz 2009 itibarıyla uygulamaya geçen yeni teşvik sisteminin Türkiye tarihindeki ilk benzer uygulaması olması nedeniyle önem arz etmektedir.

Beşinci ve altıncı plan dönemlerini kapsayan 1980'lerin ikinci yarısı ve 1990'ların ilk yarısında, teşviklerin bölge ve sektör bazında ayrıcalık uygulamasına devam edilmiş, OSB'ler ise ayrıcalıklı uygulamalarla desteklenmiştir.

Ancak bu dönemdeki seçici teşviklerin uygulanmasında bazı değişiklikler olmuştur. Teşvik edilecek yatırım ve üretim konularını içeren liste yerine teşvik edilmeyen konular belirlenmiş ve böylece uygulamada kolaylık sağlanmıştır.¹⁷⁷

1980 sonrası, büyük ölçüde iç sorunların ve yaşanan petrol krizlerinin de etkisiyle, sürdürülemez bir duruma gelen ekonomi politikalarının yaşadığı bu değişim, Türkiye'deki mali ve ticari piyasaların altyapılarının bu değişime hazır olmaması nedeniyle büyük zorluklarla karşılaşmışlardır. Bu zorlukları daha da artıran "küreselleşme" politikaları nedeniyle bölgesel farklar önemli boyuta çıkmıştır.

Krizlerin, globalleşme politikalarının katı bir şekilde uygulandığı diğer ülkelerde de önemli toplumsal sorunlara yol açtığı görülmüşü üzerine, "küreselleşme" politikalarını empoze eden egemen dünya kuruluşları, 2000 sonrası (özellikle 2008 krizi ile) bu kez kamunun bölgesel iyileştirmelere önem vermesi gerektiğini söylemeye başlamışlardır. Küreselleşmenin arkasındaki önemli uluslararası mali kuruluşların bu politika yumuşaması ve 2000 sonrası ise girmeye çalıştığımız AB'nin de etkisi ile, gittikçe artan bölgesel farklılıkların gözetilmeye başlandığı politikalara dönüşmeye başlamıştır. Bu nedenle 1980 sonrası bölgesel teşvik uygulamalarını iki ana döneme ayırarak incelemek daha faydalı olacaktır.

Yine bu dönem içinde bölgesel farklılıkların azalmasına etkisi bakımından göz önüne alınması gereken bir diğer husus da "Bölgesel Projeler" dir. Her ne kadar bölgesel

¹⁷⁷ Emre, a.g.e., s.78

projeler yatırım teşvikleri kapsamında olmamakla birlikte, geniş anlamda bölgesel farklılıkların giderilmesi amacına hizmet eden teşvik olarak kabul edilmesi gereken bir unsurdur. Türkiye’de yatırımların teşviki, çıkartılan kanunlarla hayata geçirilmekle birlikte, uygulama esas olarak, Bakanlar Kuruluna vergi kanunlarında düzenleme yetkisi veren; 474, 933, 1615, 2976 ve 982 sayılı Kanunlar ’a dayalı olarak çıkartılan kararlarla, yürütülmektedir.

3.2.2.1. Türkiye’de 1980-2000 Yılları Arasında Bölgesel Dengesizliği Gidermeye Yönelik Teşvik Uygulamaları

1980-2000 arası bölgesel teşvik uygulamaları, bu amaca yönelik bu dönem öncesinden gelen bazı teşvik kararları ile bu dönemde çıkartılan münferit yasa ve BKK ’den oluşmaktadır.

2000 öncesi bölgesel teşviklerin ana yapısını Kalkınmada Öncelikli Yörelere Politikası (KÖY) oluşturur. Daha kısa dönemli bir uygulama olarak 4325 ve doğrudan farklılığın bulunduğu bölgeleri hedef alan bazı kısa dönemli uygulamalar sayılabilir. Diğer yönden esaslı sektörel bir teşvik olan “yatırım indirimi”, KÖY politikası ile birlikte zaman zaman bölgelerde etkili olmuştur.

3.2.2.1.1. Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY)

İlk defa ÜBYKP metninde yer alan KÖY kavramı 1963 yılında 202 sayılı kanunla, G.V.K.’ye eklenen bir hükümle ve 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname ile 1968 yılında hayata geçirilmiştir.

Türkiye’de bölgesel gelişme farklılıklarını gidermeye yönelik en önemli politikalardan biri, Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) belirlenmesi ve bu bölgelerde yer alan illere yönelik bazı teşviklerin verilmesidir. KÖY, 1980-2009 yılları arası uygulanan bölgesel teşvik politikalarının ana merkezidir.

1968 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu’da 22 il olarak, Kalkınma Programı Kararnamesi ile Bakanlar Kurulunca, uygulamaya konulan KÖY ile geri kalmış bölgelerle, genelde gelişmiş bölgelerin hudutları içinde yer alan az gelişmiş

yörelere geliştirilmesi amaçlanmıştır. KÖY sınıflaması, geri kalmışlığı bölge bazı yerine il bazı ile tespit etmektedir.

KÖY uygulaması ile, bölgelerarası denge sağlama genel amacı çerçevesinde, kamu sektörü; bir yandan kamu kaynaklarının önemli bir bölümünü KÖY'deki, illerin altyapılarına yönlendirirken, diğer yandan da özel kesimin bu yörelerimizde yatırım yapmasını özendiren çeşitli tedbirler uygulamıştır. Bu tedbirler arasında, KÖY politikaları kapsamında geliştirilen, yöreler ve sektörler itibariyle farklılık arz eden kademeli teşvik sistemleri de bulunmaktadır.

Teşvik uygulamaları kapsamında KÖY' deki yatırımlara daha fazla vergi istisnası uygulanması ve nakit destek verilmesi, daha uygun koşullarda kredi kullandırılması ve yatırımların bazı işlem vergilerinden muaf tutulması gibi kolaylıklar sağlanmıştır.

Özellikle 1985-90'lerde uygulanan nakit teşviklerin de etkisiyle Denizli, Gaziantep ve Kahramanmaraş gibi yörelerde, tekstil başta olmak üzere imalat sanayi, Muğla ve Antalya gibi kıyı illerinde ise turizm yatırımlarında önemli artışlar görülmüş ve bu şehirler İstanbul, Ankara ve İzmir'e rakip yeni cazibe merkezleri olarak ortaya çıkmışlardır.

1980 yılına kadar KÖY kapsamındaki iller bir bütün olarak ele alınmış, özellikle teşvik tedbirleri açısından bir ayrıcalık söz konusu olmamıştır. Ancak bu iller aynı seviyede gelişmişlik düzeyi göstermediği için 1981 yılından itibaren, KÖY içinde ayırıma gidilerek, I. Derecede KÖY ve II. Derecede KÖY olarak iki ayrı grup olarak tespit ve ilan edilmiştir.¹⁷⁸ 1981 yılında 20 il 1.derecede olup, 5 il de 2.derecededir. 1996 yılında KÖY 'de kademelendirme kaldırılmış, 37 il ve 2 ilçe kapsama alınmıştır.¹⁷⁹

KÖY uygulamaları 1990'lı yıllara gelene kadar bölgeselden, sektörel ağırlıklı uygulamalara dönmüş ve 1990'lı yılların ortasından itibaren teşviklerden hakim olan sektörel seçicilikten de vazgeçilerek, geniş bir sektör grubu, bütün bölgelerde teşvik edilmiştir. Bu kapsamda, 1994 yılında "Sanayi Kuşağı" adı altında, gelişmiş

¹⁷⁸ Kutbay, Cemil. (1995). Kalkınmada Öncelikli Yörelere Raporu. No:11, Mayıs 1995. s.2.

¹⁷⁹ 14.10.1996 tarihli B.K.K. ile KÖY kapsamına giren iller (38 il)

kabul edilen 7 il haricinde ve Bakanlar Kurulu'nca tespit edilen bazı bölgeler ve sektörler sayılmışken, 94/6411 Sayılı Kararla, gelişmiş yöreler dışında kalan bütün bölgeler sanayi kuşağı kabul edilmiş, tevsi, modernizasyon, darboğaz ve yenileme yatırımları dahil turizm, sağlık, eğitim konularının da bulunduğu geniş bir sektör gurubuna ilave olarak büyük şehirlerdeki OSB de, yöre ayırımı yapılmaksızın sanayi kuşağı kabul edilmiş ve teşviklerden eşit faydalanmışlardır. Bu şekilde KÖY uygulamasının anlamı kalmamıştır. Komple yatırım dışında, gelişmiş bölgelerde de desteklenen bu tür yatırımların tek farkı minimum yatırım tutarlarından faydalandırılmayarak gelişmiş bölge için gerekli asgari yatırımı sağlama koşuludur.

Sanayi Kuşağı uygulaması, 98/10755 sayılı kararla kaldırılarak, normal ve KÖY ayırmalı bölgesel uygulama yeniden başlatılarak, gelişmiş yöreler haricindeki bütün bölgelerde tüm yatırımlar teşvik kapsamına alınmıştır. Gelişmiş yörelerde ise teşvik edilecek yatırımlar sayılmıştır.

KÖY uygulaması, dayandığı temel prensipler olarak, bölge kalkınması için iyi düşünülmüş bir teşvik projesi olmasına karşın, bölgenin sosyal gelişmesini göz ardı eden, genel olarak bir sanayi teşvik politikası olarak sürdürülmüş, alt yapısı olmayan bölgelerde sanayi için verilen teşviklerin de bölgenin gelişmesine bir katkısı olmamıştır. KÖY politikası ile tarımda dahi yeterli gelişme sağlanamamıştır. KÖY kapsamı sürekli genişletilerek baştaki olumlu bölgesel etkisi yok edilmiş ve bunda siyasi etkenler önemli rol oynamıştır¹⁸⁰. Siyasi etkilerle teşviklerin verildiği illerde KBMG seviyelerinin yükselmesine, kapsam dışında kalan illerin olumsuz gelişimine, yani bölgesel farklılıklara neden olmuştur.¹⁸¹

KÖY uygulaması temelde kamunun, bölgenin altyapı sorunlarına eğilmesini hedef almakla birlikte bölgenin özel müteşebbislerini de harekete geçirerek kalkınmayı sağlamayı hedeflemiştir.¹⁸² Bölgesel teşebbüsleri harekete geçirirken sadece büyük yatırımları değil bölgesel, yöresel küçük teşebbüsleri, sanatları da teşvik etmeyi benimsemiştir. Bu amaçla yatırımlara pek çok teşvik aracı kullanmıştır.

¹⁸⁰ Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 9.Kalkınma Planı,2007-2013.a.g.e.,s.29

¹⁸¹ Özcan Dağdemir, Hakan Acaroğlu, a.g.e., s.54

¹⁸² Altınbaş, S. , Doğruel, F. ,Güneş, M. (2002). ODTÜ ERC Uluslararası EkonomiKonferansı VI. *Türkiye’de Bölgesel Yakınsama: Kalkınmada Öncelikli İller,11-14 Eylül*

3.2.2.1.2. Yatırım İndirimi

KÖY uygulaması kadar eski bir uygulamaya sahip olan yatırım indirimi istisnası, 1963 yılında 202 sayılı yasa ile getirilmiş olup, öngörülen bazı koşulların yerine getirilmesi halinde mükelleflere, yaptıkları yatırım harcamalarının belirli bir bölümünü vergiye tabi gelirlerinden indirebilmeleri ve bu suretle yaratılan fonlarla özel sektör yatırımlarının özendirilmesi olanağını vermekte idi. 2006 yılında 5479 sayılı yasa ile kaldırılmasına kadar olan 43 yıl boyunca onlarca kez değişiklik geçirmiş, %20'lerden %200' lere varan oranlarda, yoğun bir şekilde uygulanan yatırım indirimi esas olarak sektörel bir teşvik uygulaması olmuştur. Bölge kalkınmasına ciddi bir etkisi olmamakla birlikte, KÖY uygulaması kapsamında bazı bölgelerde yatırımların artmasına katkı sağlamıştır.

Yatırım teşvik düzenlemelerinde bölgesel farkların giderilmesi amacıyla farklılaştırılmış oran uygulamasına tabi tutulmasına rağmen, gerek büyük yatırımları hedef alması gerekse yapılacak yatırımın getireceği kazancın vergisinden düşülmesi nedeniyle yatırımın yapılacağı yer konusunda etkisi yetersiz kalmıştır. Kalkınmadan çok belli sektörlerin, çoğunlukla gelişmiş bölgelerdeki ekonomik büyümeye hizmet edecek yatırımlara destek veren yatırım indirimi, olsa olsa yatırım yapma kararını vermiş olan müteşebbisin bu kararını hızlandırmış, belli bir ölçüde de sektörel olarak yönlendirmiştir.¹⁸³

Uygulandığı uzun yıllar boyunca, bazıları çok kısa bir sürede olmak üzere ve bazen de haksızlıklara yol açar biçimde değişiklikler geçirmiştir.

Yatırım indirimi istisnasında 1980'den itibaren sektörel seçicilik öne çıkmıştır. Gelişmiş bölgelerde, sayılan bazı sektörlerin dışında kalan sektörlerle yapılan yatırımlara yatırım indirimi hakkı ya verilmemiş veya düşük oranlar uygulanmıştır. Her ne kadar gelişmiş bölgelerde, sayılan bazı sektörlerin dışında kalan sektörlerle yapılan yatırımlara yatırım indirimi hakkı ya verilmemiş veya düşük oranlar uygulanmış ise de, "Özel Önem Taşıyan Sektör" uygulaması yapılarak, tespit edilen ve sayıları sürekli artırılan, belirli sektörlerle gelişmiş bölgelerde de yatırım yapma ve

¹⁸³84/8630 , 84/8860 ,85/10011 , 86/11103 , 88/12811 , 88/13458 ,89/14685 , 90/1116 , 92/2805 , 93/4000, 94/6411 , 95/6569 , 98/10755 sayılı,BKK Kararlarında ayrıcalıklı sektörler tespit olunmuştur.

% 100 oranında yatırım indirimi teşviklerinden faydalanma hakkı tanınmıştır. Yatırım indiriminden yeni kurulan, yatırım maliyetleri yüksek olan, yatırım süresi uzun olan ve işletme kârlılığı düşük olan işletmelerin yararlanması genellikle söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla gelişmiş bölgeler yatırım indiriminden önemli ölçüde yararlanmışlardır.

Yatırım indiriminde önemli değişiklik ve uygulama karışıklığı getiren bir diğer kanun ise 4369/30 (22.07.1998) olup, müteakip dönemde yapılacak yatırım harcamaları da yatırım indirimi kapsamına alınmıştır. Ancak, bu yenilik 01 Ocak 1999 tarihinden sonra yatırım teşvik belgesine bağlanacak yatırımlar için geçerli olup, 31 Aralık 1998 tarihinden önce çıkarılmış yatırım teşvik belgelerinde yer alan yatırımları kapsamamaktadır. 01 Ocak 1999 tarihinden sonraki bir tarihi taşıyan yatırım teşvik belgelerinde yazılı yatırım tutarlarına, yatırım henüz proje safhasında olsa bile, 1998 yılına ilişkin kurumlar veya gelir vergisi beyannamelerinde yer verilebilecektir. Bu hak “yalnız yatırım belgesi” olanlara tanınmış olup, yatırım belgeye bağlanmamışsa o durumda yatırımın gerçekleşmesi yöntemi geçerli olmuştur.

Yatırım indiriminin ana unsurlarını şöyle sıralamak mümkündür ; İndirim bilanço esasına göre saptanan kazanca uygulanacaktır, yeni veya inşa halinde de olsa personel lojman binaları (KÖY hariç) ve tefrişi indirimden faydalanamaz,¹⁸⁴ sabit değerlerin kullanıma veya üretime başladıktan itibaren iki yıl içinde topluca satışı veya devri mümkündür. Amaç hasıl olmuş yatırım yapılmıştır. Buna karşılık iki yıl dolmadan satılırsa, daha önce kullandığı yatırım indirimleri yatırımcının kendisinde kalmakta, yani mahsuplarına dokunulmamak- ta, ileriye dönük yeni mahsup yapamamaktadır.¹⁸⁵

3.2.2.1.3. 4325 Sayılı Olağan Üstü Hal Uygulaması (OHAL), 21.01.1998

1990'ların ortasından itibaren artan bölgesel uygulamaların bir diğeri de 4325 sayılı “Olağanüstü Hal Kanunu “ dur. Bu Kanun daha sonra çıkacak bir diğer

¹⁸⁴ Orhan Akışık, archive.ismmmo.org.tr/docs/malicozum/./06OrhanAkisik47.doc

¹⁸⁵ www.vergiturk.com, DENET

bölgesel teşvik uygulaması olacak olan 5084 sayılı kanunun (29.01.2004) temelini oluşturmuştur.

Türkiye’de uygulanan teşviklere Olağanüstü Hal Bölgesi (OHAL) illeri adı altında tespit edilen 11 il de 4325 sayılı kanunla katılmıştır ¹⁸⁶. 4325 sayılı Kanunla gelen uygulamada iller; Gelişmiş, Normal, KÖY ve OHAL bölgeleri illeri olarak sınıflanmıştır.

Bu kanun ile “ bedelsiz yatırım yeri tahsisi” getirilmiş olup, istisna, teşvik ve indirimlerin bazısı 31.12.2002 tarihine kadar bazısı ise 31.12.2007 tarihine kadar uygulamada kalmıştır. GSYH miktarı, fert başına \$ 1500’den aşağı olan ve DPT tarafından sosyo ekonomik gelişmişlik düzeyi -0.5 ve daha düşük illerde uygulanacak teşviklerdir. Sayılan iller’de yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri 10 kişi veya fazla işçi çalıştırırlarsa 5 vergileme dönemi gelir ve kurumlar vergisinden istisna bırakılmışlardır. Ayrıca bu sürenin bitiminden itibaren de gelir ve kurumlar vergisi üzerinden belli indirim yapılmıştır (31.12.2007 ye kadar). Bunlardan başka çalışanlardan kesilen vergilerin ertelenmesi ve işlemlerde vergi resim, harç istisnası gibi kolaylıklar da vardı.

4562 sayılı, 15.04.2000 tarihli Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile “fert başına GSYH miktarı \$ 3500 ve aşağı olan OSB’de, 4325 sayılı kanunun teşviklerinden faydalanabilirler”, hükmü getirilmiş, böylece 4325’in \$1500 olan sınırı OSB’nde \$3500 ’e genişletilmiştir.

3.2.2.1.4. 1980-2000 Arası Bölgesel Teşvik Uygulamaları ile İlgili Diğer Yasa ve Bakanlar Kurulu Kararları (BKK)

1980’lerin ortasında uygulanan “ Kaynak Kullanımını Destekleme Primi” (KKDP) gibi nakit ağırlık teşvik dışında, 1990’ların sonu ve 2000’lerin başında, bölgesel gelişmeye yönelik teşviklerde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu yıllarda yatırım

¹⁸⁶Uygulama, ilk kez Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van’da yürürlüğe konulurken, Adıyaman, Bitlis ve Muş da, aynı kanunla, "Müçavir İl" (komşu il) olarak belirlendi.OHAL, bölgedeki 11 ilde uygulanırken, Batman ve Şırnak’ın, 6 Mayıs 1990’da il olmasıyla, OHAL kapsamındaki il sayısı 13’e yükseldi. Müçavir il olarak uygulama kapsamına alınan Bitlis’te de, 19 Mart 1994 tarihinde OHAL uygulamasına geçildi.Uygulamanın başladığı 19 Temmuz 1987 tarihinden sona erdiği 30 Kasım 2002 gününe kadar OHAL 46 kez uzatıldı.

teşviklerinde bölgesel gelişmeye yönelik unsurların geliştirilmesinin yanı sıra sadece geri kalmış yörelerde uygulanan yarım kalmış yatırımların devamı için sağlanan kredi kolaylıkları, yine sadece geri kalmış yörelerde istihdam üzerindeki yüklerin bir kısmının devletçe karşılanması gibi doğrudan bölge sorunları özelinde yeni teşvik tedbirleri getirilmiştir. Bu dönemde uygulanan ve doğrudan bölgesel gelişmeyi amaçlayan teşvik tedbirleri ve özellikleri şunlardır:

- 85/10011 sayılı Karar ile Kaynak Kullanımını Destekleme Primi (KKDP) adıyla önemli bir uygulama getirilmiştir. Bu uygulama ile teşvik tedbirlerine nakit teşvikler eklenmiş ve verilen teşviklerin yatırım kararlarını etkileyecek büyüklükte olması bazı sektörlerde yatırımların ciddi ölçülerde artmasına sebep olmuştur. Yatırımın yaklaşık yüzde 60'na varan nakit hibe şeklindeki KKDP uygulaması KÖY'lerde, OSB'lerde, eğitim, sağlık, turizm gibi özel önem taşıyan sektörlerde yatırım patlaması yaratmıştır.¹⁸⁷ Ancak 1990'lardan itibaren, kamuda baş gösteren kaynak sıkıntısı sonucunda, devletin bütçeden yatırımların teşvik edilmesi maksadıyla ayırmış olduğu kaynaklar yetersiz kalmış ve ayrıca nakit teşviklerin kullanımında usulsüzlükler görülmüştür. Bu sebeplerle 1991 yılından itibaren KKDP uygulaması kaldırılmış ve çeşitli vergilerdeki indirimleri içeren bir yatırım teşvik sistemi getirilmiştir.
- 94/6411 sayılı, 26.12.1994 tarihli YDYHK kararı ile bu kararda değişiklik yapan 95/6569 sayılı, 08.03.1995 tarihli YDYHK kararları ile, teşviklerde sektörel seçicilikten geniş anlamda bölgesel uygulamaya geçilmiştir. Gelişmiş kabul edilen; İstanbul, Ankara, İzmir, Kocaeli, Bursa, Adana illeri haricinde, OSB'de dahil olmak üzere, bütün Türkiye "Sanayi Kuşağı" olarak kabul edilmiş olup, teşviklerden eşit olarak yararlanması kabul edilmiştir. Büyük şehirlerdeki OSB'ler de sanayi kuşağı içinde yer almıştır. Ancak bu uygulama uzun sürmemiş ve 98/10755 sayılı Karar ile Sanayi Kuşağı uygulaması sonlandırılarak gelişmiş, normal ve KÖY olarak bölgesel ayırımına yeniden gidilmiş, sadece gelişmiş yöreler için teşvik edilecek yatırım konuları belirlenirken diğer bölgeler için tüm yatırım konuları teşvik kapsamında yer almıştır.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Yardımcı, M.Atilla. (2004) .Türkiye'deki Yatırım Teşvik Uygulamaları ve AB Devlet Yardımları Kurallarına Uyumu. İTO. Seminer. Yayın No 2005/6 2004. s.22-31

¹⁸⁸ Emre, s.79

- KOBİ'lerin önemli bir şekilde faydalandığı parasal teşviklerin kaldırılması ile zor durumda olan KOBİ'leri desteklemek için, 96/8615 sayılı “ Küçük ve Orta Boy İşletmelerin Yatırımlarında Devlet Yardımları Kararı” yayınlanmıştır.¹⁸⁹ İmalat sektöründe, kalkınmada öncelikli yörelerde (KÖY) %30, diğer yörelerde %40 oranında gerçekleştirilecek yatırımlarda öz kaynak şartı getirilmiştir. Krediye konu (satın alacağı) makine ve teçhizatı yeni (kullanılmamış) olan ve yatırım teşvik belgesine bağlanmış yatırımlar bu teşvikten faydalanacaktır.¹⁹⁰ Genel olarak çok fazla değişiklik olmamakla birlikte 98/10669 ve 2000/1822 sayılı Kararlar ile mevcut uygulamaya devam edilmiştir.
- 96/8905 sayılı: “Yarım Kalmış ve İşletme Sermayesi Yetersizliği Nedeniyle İşletmeye Geçememiş veya Kısmen İşletmeye Geçmiş Yatırımların Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Karar” ile başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki iller olmak üzere diğer bazı geri kalmış iller’de imalat sanayi, tarıma dayalı sanayi, sağlık, eğitim ve kültür alanlarında yarım kalmış yatırımlar kapsamıştır. Bu yatırımların tamamlanabilmesi, işletmeye geçebilmesi ve bölge istihdamına katkı sağlayabilmesi amacıyla işletmelere uygun koşullarda yatırım ve/veya işletme kredisi verilmesi öngörülmüştür.¹⁹¹ Bu karar daha sonra ; - 99/12477, 99/12655 ve 2000/1721 Sayılı “Yarım Kalmış, İşletme Sermayesi Yetersizliği Nedeniyle İşletmeye Geçememiş veya Kısmen İşletmeye Geçmiş Yatırımların Ekonomiye Kazandırılmasına Dair Kararda Değişiklik Yapılmasına İlişkin” kararlar ile üç kez değişikliğe uğramıştır.¹⁹²
- 98/10669 sayılı, 07.03.1998 tarihli YDYHK ile Özellikle Doğu ve Güneydoğu Bölgesindeki illerin “Acil Destek Kapsamına” alınması, bu kapsamdaki KOBİ'lere öncelik tanınması, “Yatırımları Teşvik Fonu Kredisi”nde öz kaynak katkı oranının düşürülmesi kararlaştırılmıştır. Acil Destek Kapsamındaki iller ; Doğu, Güneydoğu, Kuzeydoğu Anadolu ile Doğu Karadeniz illerinden meydana gelen 28 ildir. Bu illerdeki KOBİ'lere öncelikli olarak FON'dan kredi tahsis edilebilecektir. Fon kaynaklı krediler sadece makine ve teçhizat ile hammadde (enerji hariç) alımlarına yönelik olarak kullanılabilir.

¹⁸⁹ Benzer şekilde KOBİ ler için ; 98/10669 ve 2000/1822 sayılı Karar da ileriki tarihlerde çıkmıştır.

¹⁹⁰ Benzer şekilde KOBİ ler için ; 98/10669 ve 2000/1822 sayılı Karar da ileriki tarihlerde çıkmıştır.

¹⁹¹ Aynı konu için ; 99/2477, 99/12655, 2000/1721 sayılı Kararlar da yayımlanmıştır.

¹⁹² Emre Eser , a.g.e., s.105

- 99/12478 sayılı Karar ile Doğu ve Güneydoğu illerine elektrik teşviki verilmiştir. Yatırımı tamamlama vizesi almış işletmelerin (KOBİ'ler de dahil) 3 yıl süre ile tüketecekleri elektrik enerjisinin indirimli olarak karşılanması öngörülmüştür.
- 2000/467 sayılı, 10.05.2000 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile Hayvancılığın Desteklenmesi öngörüldü.
- 2000/1821 sayılı, 18.12.2000 tarihli Karar ile teşviklerden faydalanmak için yatırım miktarı belirlenmiş, gelişmiş yörelerdeki en az sabit yatırım tutarı 600 milyar, normal yörelerde 400 milyar, kalkınmada öncelikli yörelerde 200 milyar lira olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, Normal veya gelişmiş yöre farkına bakılmaksızın, "Özel Önem Taşıyan Sektör Yatırımları", KOBİ yatırımları, Ar-Ge yatırımları, çevre korumaya yönelik yatırımlar, teknopark ve teknoparklarda yapılacak yatırımlar ve Enerji yatırımları "Özel Önem Taşıyan Sektör Yatırımları" olarak sayılmış ve % 100 yatırım indirimi verilmiştir.
- 2000/1822 sayılı, 21.12.2000 tarihli Kara ile : Türkiye'deki işletmelerin % 98'ini oluşturan KOBİ'lere: Yatırım İndirimi, Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu İstisnası, Katma Değer Vergisi İstisnası, Vergi, Resim ve Harç İstisnası, Yatırımların Teşvik Fonundan Kredi Tahsisi, gibi kolaylıklardan yararlanma imkanı getirilmiştir. Ayrıca KOBİ yatırımlarının kapsamı da genişletilmiş, İmalat sanayi yatırımlarına ek olarak; Tarımsal sanayi yatırımları, Ege ve Akdeniz'e kıyısı olan iller ile Kapadokya bölgesinde bulunan mevcut konaklama tesislerinin modernizasyonu yatırımları, Turizm yatırımlarıyla ilgili olarak diğer yörelerde yapılacak konaklama tesisi yatırımları, Madencilik yatırımları, Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak eğitim ve sağlık sektörüne ait yatırımlar ve yazılım geliştirme yatırımları KOBİ teşvik sistemine dahil edilmiştir.
- 2000/10755 sayılı, 18.01.2001 tarihli YDYHK : 8/d maddesinde "Özel Önem Taşıyan Sektör Yatırımları" sayılmıştır. Normal veya gelişmiş yöre farkına bakılmaksızın, KOBİ yatırımları, Ar-Ge yatırımları, Çevre korumaya yönelik yatırımlar, Teknopark ve teknoparklarda yapılacak yatırımlar ve Enerji yatırımları "Özel Önem Taşıyan Sektör Yatırımları" olarak sayılmış ve % 100 yatırım indirimi verilmiştir.

3.2.2.2. 2000-2015 Arasında Bölgesel Dengesizliğe Yönelik Bölgesel Teşvik Uygulamaları

2000 sonrası teşvik sisteminde 1995 yılında girdiğimiz DTÖ'nün teşvikleri düzenleyen hükümlerine ilave olarak, AB'nin de önemli etkisi görülmektedir. AB'nin etkisi iki yönde görülmüştür ; birincisi AB bölgesel devlet yardımları kuralları ile uyumlaştırmak amacı ile İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması bazında uygulamanın başlatılması,¹⁹³ ikincisi ise 2005 yılında Türkiye'nin, Avrupa Birliği (AB) ile tam üyelik müzakerelerine başlamasıdır.

1980-2000 dönemi teşvik uygulamalarında olduğu gibi bu dönemde de ; önceki dönemden gelen bazı teşvik uygulamaları, bu dönem içinde çıkartılmış bölgeye yönelik bazı münferit uygulamalar ve bu bölgeye ait bazı yasa ve kararlar bulunmaktadır.

Özellikle bölgesel farklılıkları gidermeye yönelik, 2000 sonrası teşvikler, günümüze kadar, 4 kez değişikliğe uğrayarak, her değişimde gerek hedeflediği amaçları ve gerekse destek araçları açısından olumlu gelişme göstermiştir. Bu gelişmelerde 2008 Krizi sonrası küreselleşme prensiplerinde yumuşamanın rolü önemlidir.

3.2.2.2.1. KÖY Uygulamasının Devamı

Bölgesel teşviklerin en uzun süre ve en yaygın uygulananı, baştaki bölgesellik vasfını kaybetmekle birlikte, şüphesiz KÖY uygulamasıdır.

Kaynak yetersizliğinin sonucu, 4842 sayılı Kanun ile, yüzde 40, 60, 100 ve hatta 200 olarak uygulanan yatırım indiriminin, farklılaştırılmış oranlar yerine, yöre, sektör ve türüne bakılmaksızın tüm yatırımlarda, yüzde 40 olarak uygulanması hükmü getirilerek yatırım indirimi otomatik olarak uygulanmaya başlamış, bu değişiklik ile yatırımcının KÖY'lerde ya da teşviki stratejik açıdan önemli bir sektörde yatırım yapmasını cazip kılan önemli bir unsur kaldırılmıştır.

¹⁹³ Eser, Emre. a.g.e., ss.80-137.

3.2.2.2. Yatırım İndirimi Uygulamasının Devamı

2000 Sonrası yaşanan krizler ile bölgesel farklılıkları gidermede önemli bir etkisi olmayan, Yatırım İndirimi uygulaması daha da anlamını yitirmiştir. 2003 yılında çıkartılan 4842 Sayılı Kanun ile 202 Sayılı Kanunla düzenlenmiş olan yatırım indirimi mevzuatı yürürlükten kaldırılarak Gelir Vergisi Kanunun 19.maddesinde yeniden düzenlenmiş, bütün bölgelerde teşvik uygulaması ayırimsız, tek düze yapılmıştır. Bu kanun ile, yatırım indiriminden faydalanmak için “Yatırım Teşvik Belgesi” gereği de kaldırılmıştır. Ancak teşvik belgesinde yer alan diğer unsurlar için (KDV istisnası gibi) zaten teşvik belgesi gerekmektedir.

Ayrıca 4842 sayılı yasa ile, GVK’nun 94’ncü maddesinde değişikliğe gidilerek yatırım indirimi istisnası tutarı üzerinden yapılan, fon payı dahil % 19.8 oranındaki “ istisna kazanç stopajı” da kaldırılmıştır. Bir diğer kaldırılan hüküm ise, mükelleflerin bir sonraki yıl yapacakları yatırımlar için cari yıl beyannamesinde peşin yatırım indirimi kullanabilmeleridir.

Yapılan düzenleme ile 24.04.2003 tarihinden önce ve sonra yapılan yatırım harcamaları için ikili bir uygulama ortaya çıkmıştır. Bu tarihten önce gerçekleşmiş yatırım harcamaları veya teşvik belgesi kapsamında ileride yapılacak harcamalar (eğer yeni sisteme geçme talebinde bulunulmamışsa) nedeniyle %19.8 stopaj ödenmiştir.

Bu dönemde yatırım indiriminde yapılan diğer önemli değişiklikler ise; 01.07.2008 tarihli 2361 sayılı kanun ile, daha önce yatırımların “münhasıran öz sermaye ile karşılanma” hükmü kaldırılarak kaynağına bakılmaksızın, amortismanı tabi harcamalar maliyet bedelleri ile indirimde kabul edilmiş ve yine 2361 sayılı kanun ile, 1963 tarihli ilk düzenlemede yatırım indirimi uygulamasına, iktisadi değerlerin işletmenin aktifine girdiği takvim yılından başlanır hükmü, harcamanın yapıldığı takvim yılı olarak değişmiştir.

4842 sayılı Kanun ile yatırım teşvik belgesinden bağımsız olarak otomatik bir biçimde uygulanan yatırım indirimi, rasyonel olmayan yatırımların artmış olması sebebiyle, kurumlar vergisi oranının yüzde 30’dan yüzde 20’ye indirilmesine

yönelik hazırlıklar da dikkate alınarak, 30.03.2006 tarihinde, 5479 sayılı Kanununu 2.maddesi ile 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Ticari ve Zirai Kazançlarda Yatırım İndirimi İstisnası" başlıklı 19 uncu maddesinin yürürlükten kaldırılması ile son bulmuştur.

3.2.2.2.3. 5084 Sayılı Yasa (06.02.2004)

1980-2000 yılları arasında uygulanan teşviklerin çoğunlukla yatırım bazlı olmasına karşın (sektörel), 2000 sonrası dönemde bu yasa ile bölgesel istihdam öne çıkmıştır.

Bölgesel istihdam teşviki olan, yatırım yapma zorunluluğu içermeyen nakit ağırlıklı bu uygulama, yatırımdan çok istihdama bağlanmıştır.

4325 sayılı Yasanın (OHAL) ve diğer bölgesel gelişmeye yönelik teşvik kararlarının başvuru sürelerinin dolması ve OHAL bölgelerinin kaldırılması gibi gelişmeler nedeniyle, 4325'in devamı niteliğinde, 5084 sayılı yasa çıkartılmıştır. Bu Kanun ile bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek sureti ile yatırımların ve istihdamın artırılması amaçlanmıştır.

5084 ve 5350 sayılı kanunlarla teşvik kapsamına alınan illerin hemen hemen tamamı o güne kadar uygulanmış KÖY politikalarından yararlanan illerdir.

5084 Sayılı Kanunla, 2004'te başlayan istihdam teşvikinde süre 2012 yılı sonu itibarıyla dolmuştur. Bu kez anılan teşvik 14.07.2013 Tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 2013 /4966 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile tekrar uygulamaya konularak uygulanmakta olan beş puanlık prim teşvikine ilave olarak, uygulanma süresi illere göre değişen, altı puan teşvik gelmiştir (10 ve üzerinde sigortalı çalıştıran özel sektöre ait işyerlerinde) .

Uygulama süresi içinde yedi kez değişikliğe uğramıştır (5228, 5350,5538, 5568, 5615, 5838, 5951). 5951 sayılı kanun ile 31.12.2009 tarihinde başvuru süresi dolmuş bulunan sigorta primi işveren hissesi 01.01.2013 tarihine kadar uzatılmıştır.

5084 sayılı yasada öngörülen asgari 10 işçi çalıştırma şartı 5350 sayılı Kanunla 30 işçiye çıkartılmış, yeni işe başlayan küçük yatırımcıyı kapsam dışı bırakmıştır.

Ancak 5615 sayılı Kanun ile 30 işçi sınırı, 10 işçi olarak yeniden düzenlenmişve işçi sayısının artırılması şartı Kanundan çıkarılmıştır. Yapılan düzenlemeyle, en az 10 işçi çalıştıran işyerlerinde, ne zaman kurulduğuna bakılmaksızın, tümişçiler 01.05.2007 tarihinden itibaren teşviklerden yararlandırılmaya başlamıştır. Bir başka deyişle istihdam destekleri, yeni istihdamın yanında işletmelerin mevcutistihdamını da kapsayacak şekilde genişletilmiştir.¹⁹⁴

5228 sayılı Kanun ile, 31.12.2007 tarihine kadar tamamlanacak yatırımların, tamamlanmasını müteakip 5 yıl süre ile desteklenmesi öngörülmüş, daha sonra, 5568 sayılı Kanunla da, önceden 31.12.2007 tarihine kadar yapılacak yeni yatırımların yatırım süresini müteakip 5 yıl süre ile desteklenmesi hükmü korunarak 31.12.2008 tarihine kadar yapılacak yeni yatırımların 4 yıl ve 31.12.2009 tarihine kadar yapılacak yeni yatırımların da 3 yıl boyunca teşviklerden yararlandırılması öngörülmüştür.¹⁹⁵

5084 sayılı kanun arsa tahsisi konusunda önce illerde bulunan OSB'lerdeki boş parsellerin tahsisini, boş parsel bulunmaması durumunda ise Hazineye, katma bütçeli kuruluşlara, belediye veya il özel idarelerine ait arazi veya arsaların tahsisi öngörmüştür. 5084 sayılı Kanunun ilk halinde, asgari 10 işçi sınırı, vergi ve sigorta teşvikleri için öngörülmemiş ama arazi ve arsa teşviklerinden yararlanacaklar için şart koşulmuştur.

5084 sayılı kanunun 5. Maddesi çerçevesinde düzenlenen ve uygulanan kamuya ait arazi ve arsalar ile bunların üzerindeki müstemilatın 49 yıllığına bedelsiz yatırım yeri olarak tahsisi konusunda bir süre sınırlaması olmadığından diğer çıkartılan yasalarda da süre uzatımına konu olmamıştır. Ancak bu uygulama 5838 sayılı Kanun ile kaldırılmış, yeni bir düzenleme ile 2009/15199 sayılı Karar ile getirilen yeni yatırım teşvik sistemi kapsamında tekrar uygulamaya konmuştur.

¹⁹⁴ Emre, s.157

¹⁹⁵ Emre s.111

5084 sayılı yasanın önemli unsurlarından olan enerji desteği uygulaması ise Hazine Müsteşarlığınca çıkarılan tebliğler ile yürütülmüş olup, ilk başlarda Kanun kapsamındaki illerde 01.10.2003 tarihinden itibaren faaliyete geçen, fiilen ve sürekli olarak asgari 10 işçi çalıştıran işletmeler ile işçi sayılarını artırarak 10 işçiye çıkartma taahhüdünde bulunan işletmeler için elektrik enerjisi giderlerinin yüzde 20'sinin Hazinece karşılanması şeklinde uygulanmıştır. Asgari istihdamdan sonraki her bir ilave istihdam için bu orana 0,5 puan ilave edilerek destek oranı, OSB ve endüstri bölgelerinde kurulu işletmelerde elektrik giderinin en fazla yüzde 50, diğer alanlardaki işletmelerde ise en fazla yüzde 40'ı olacak şekilde belirlenmiştir. İşletmelerin enerji desteğinden yararlanabilmesi için de imalat sanayi, madencilik, hayvancılık (su ürünleri yetiştiriciliği ve tavukçuluk dahil), seracılık, sertifikalı tohumculuk, soğuk hava deposu, turizm-konaklama tesisi, eğitim ve sağlık konularında faaliyette bulunmaları gerektiği hükme bağlanmıştır.¹⁹⁶

5350 sayılı Kanun ile 30 işçiye çıkarılan asgari 10 işçi çalıştırılması zorunluluğu çerçevesinde, enerji desteği için istihdam sayısı sektörel özellikler dikkate alınarak yeniden belirlenmiştir. Buna göre hayvancılık (su ürünleri yetiştiriciliği ve tavukçuluk dahil), seracılık, sertifikalı tohumculuk ve soğuk hava deposu alanlarında asgari 10 işçi ve imalat sanayi, madencilik, turizm konaklama tesisi, eğitim ve sağlık alanlarında asgari 30 işçi çalıştıran işletmelerde enerji desteği uygulanmıştır. Ayrıca yine 5350 sayılı Kanun ile, 5084 sayılı Kanunda yer alan "bir takvim yılının en az 9 ayında asgari istihdamın çalıştırılması şartı" kaldırılarak, asgari istihdamın sağlandığı aylar için destekten yararlanma imkanı getirilmiştir.

5615 sayılı Kanun ile ise, asgari istihdam sayısı 30 işçiden 10 işçiye düşürülmüş ve enerji desteğinden yararlanacak sektörler arasında organik ve biyo-teknolojik tarım, kültür mantarı yetiştiriciliği ve kompostu sektörleri eklenmiştir.

3.2.2.2.4. 2009/15199 Sayılı Teşvik Kararı

5838 sayılı yasaya dayanılarak çıkartılan, 2009/15199 sayılı kararla (2012/3305 sayılı BKK ile 19.06.2012 de kaldırıldı), üretim ve istihdamın artırılması yanında, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, büyük ölçekli yatırımları desteklemek, bölgesel

¹⁹⁶ Emre, s.113

gelişmişlik farklarını gidermek, çevre korumaya yönelik yatırımlar ve AR-GE faaliyetlerini desteklemek olarak kapsam, 5084'e göre, genişletilmiştir. Bu teşvik sistemi ile, esasında bölgesel olmakla beraber, sektörel tercihler ve ağırlıklar koyan sisteme geçilmiştir.

Teşvik sisteminde iki temel değişiklik yapılmıştır: KÖY ve 5084 uygulamasındaki il bazında teşvik sisteminden bölge bazına geçilmesi, diğeri ise destek ve araçların bölge gruplarına göre farklılaştırılarak öncü sektörlerin belirlenmesidir.¹⁹⁷ Teşvik sistemi üç ana bölümü kapsamaktadır: 1. Genel Teşvik sistemi, 2. Bölgesel Teşvik Sistemi ve 3. Büyük yatırımlara ilişkin teşvik sistemi.

Sektörel bazda seçicilik yerine, 1996 yılından beri uygulanmakta olan bölgesel gelişmişlik bazı, bu yeni uygulama ile sektörel/bölgesel uygulamasına dönüştürülmeye çalışılmıştır. Hangi sektörlerin hangi bölgelerde destekleneceği belirtilmiştir. En kaba hatları ile yeni sistem 12 öncü sektör belirlemiş olup, bölgesel olarak sektörlerin yatırımlarına bazı avantajlar getirmiştir. Doğu ve Güneydoğuda tarıma, batıda ise ileri teknolojiye destek vermiştir. Yeni teşvik sistemi ile il bazında teşvik vermek ve kaynakların etkin kullanımını engelleyen sistem yerine, kümeleşmeye ağırlık verip, hangi bölgede hangi sektörün öne çıkacağı teşvik edilmeye çalışılmıştır. Teşvik kararnamesinde belirtildiği üzere bu teşviklerle amaçlanan; tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönelmesini sağlamak, üretimi ve istihdamı artırmaktır.

Uygulanacak teşvik Araçları: Vergi İndirimi (Yatırım indirimi yerine), SSK İşveren Sigorta primi, yatırım yeri tahsisi, faiz desteği, KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyetidir. Son iki araç bütün bölgelerde bütün sektörlerle uygulanır. Vergi indirimi, bölge için tespit edilmiş katkı oranına ulaşıncaya kadar, işletmenin ortaya çıkacak karından mahsup edilmek üzere uygulanacaktır.¹⁹⁸

Bölgesel ayırımda 3. ve 4. bölgeler Doğu ve Güneydoğuyu kapsamakta ve bu bölgelerde tarım ve tarıma dayalı imalat sanayi, konfeksiyon, deri, plastik, kauçuk,

¹⁹⁷ Cemil Erten.(2009). Taraf Gazetesi.05.06.09

¹⁹⁸ Mehmet Yurdal Şahin, Hazine Müsteşarlığı Uygulama Gen.Müd.
http://www.org.tr.b2b/haber/resimler/Mehmet Yurdal Şahin

metal gibi emek yoğun sektörlerin teşvik edilmesi, ayrıca, sağlık, turizm ve eğitimin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Bir ve ikinci bölge yatırımlarına, sayılan bütün destekler, faiz desteği hariç, aynen verilmekte, aranan asgari yatırım yoğun teknolojilere yönelik sektörler (kağıt, gıda, içki, tekstil) teşvik edilmekte, yatırıma katkı oranı % 30 olup vergi indirimi % 60'dır.

Bütün bu sayılan teşvik unsurlarının uygulanması 31.12.2010 öncesi ve sonrası olma durumuna göre teşvikin cazibesi de değişmektedir. 31.12.2010 öncesi yapılacak yatırımlar için bütün teşvik unsurları daha cazip hale getirilmiştir.

31.12.2010 tarihinden önce başlamak koşulu ile bölge ve sektör ayırımı yapılmaksızın, asgari yatırım tutarını sağlayan, bütün yatırımlara sigorta prim teşviki uygulanmaktadır. Tek ayırım, uygulanacağı sürenin bölgeden bölgeye değişmesidir.

Görüleceği üzere uygulanan teşvik unsurlarının tamamı bölge ayırımı yapılmaksızın bütün yatırımlara uygulanmaktadır. Bunun tek istisnası “ Faiz indirimi” olup, üçüncü ve dördüncü bölgelerin “ sektörel” ve “ bölgesel” yatırımları haricinde uygulanmaz.

Bu teşvik sisteminde teşvik edilmeyecek sektörler ve teşviki belli şartlara bağlı sektörler sayılmıştır. Teşvik edilmeyecek sektörler : tarım ve tarımsal sanayi, imalat, madencilik yatırımları ve hizmetler sektöründe 34 madde halinde sıralanmıştır. Teşviki belli şartlara bağlı sektörler ise tarım ve tarımsal sanayide ve hizmetler sektöründe 13 madde halinde sayılmıştır. BKK 2012/3305 ile 19.06.2012 de kaldırıldı.

3.2.2.2.5. 2012/3305 Sayılı Teşvik Kararı

2009 düzenlemesinin yetersiz kalması, çok kısa bir süre sonra yeni bir teşvik düzenlemesini zorunlu kılmıştır. 2012 yılı teşvikleri daha önce verilmiş olanlara göre çok daha gelişmiş ve geniş kapsamlı teşvikleri barındırmaktadır. 2012’de, değerini yitirmiş olan 2001 SEGE verileri yerine, 2011 verileri kullanılarak yapılan SEGE’de, sosyo ekonomik gelişmişlik düzeyleri güncellenmiş ve daha hassas bir ayırıma imkan vermesi amacı ile bölgeler 4’ten 6’ya çıkartılmış, 5 araç (teşvik

unsuru) yerine 8 araç kullanılmış ve bölgelerin sınıflanmasında daha güncel veriler kullanmıştır. .

Bundan önceki hiçbir teşvik sisteminde yer verilmeyen, eğitim, ulaştırma, test merkezleri, rüzgâr tüneli gibi bölgesel kalkınmaya ve beşeri kapasiteye destek olabilecek alanların her bölgede stratejik yatırımlar olarak desteklenmesine 2012 teşvik sisteminde öncelik verilmiştir.¹⁹⁹

2012 teşvikleri bazı yatırımları “öncelikli” olarak sınıflandırarak, katma değeri yüksek teknolojik sektörel önceliklerini de belirlemiştir.

OSB’rine 2004, 2006 ve 2009 teşvik sistemlerinde de uygulanan, bedelsiz arsa tahsisi uygulamasına, devam edilmiş ve bu kümelenme bölgelerinde yapılacak yatırım, bulunduğu ilin yer aldığı bölgenin bir altındaki bölgede geçerli olan teşviklerle, desteklenmesine karar verilmiştir. Altıncı bölgedeki OSB’lerde yapılan yatırımların ise teşviklerden yararlanma süreleri, OSB dışındaki yatırımlara göre arttırılmıştır.²⁰⁰

2012/3305 sayılı teşvik uygulaması, 6 bölgede, 6 amacı gerçekleştirmek için 4 ana uygulama grubu içinde 8 teşvik unsuru kullanılmıştır. Bölgeler en gelişmişten en aza doğru; 1 .Bölge (8 il), 2.Bölge (13 il), 3.Bölge (12 il), 4.Bölge (17 il), 5.Bölge (16 il), 6.Bölge (15 il) den meydana gelmektedir.

Bu teşvik politikasının bölgesel açıdan önemi “ Bölgesel Yatırımlar” dır. Bölgesel Teşvik Uygulaması üç ana unsura göre sınıflanmıştır :

- Genişletilmiş sektörel kapsam ile sabit yatırım tutarının üstündeki bütün yatırımlar bölgesel destek kapsamına alınmıştır.
- Ayrıca, İşgücü maliyetleri azaltılarak bölgesel cazibe artırılmıştır ve
- Finansman imkanları, özellikle 6.bölgeye yatırım yapacaklar için genişletilmiştir (OSB de 12 yıl olmak üzere 10 yıl gelir vergisi ve sigorta primi işveren hissesi desteği ve kredi faiz teşvikleri, yatırımın %90’nına varan oranda yatırım döneminde diğer faaliyet kazançlarının mahsubu) .

¹⁹⁹ Ozan Acar, Esen Çağlar, TEPAV, s.3

²⁰⁰ İstanbul Sanayi Odası.(2012) İSO, Yeni Teşvik Sistemi Bilgi Notu, s.3-8.

Yeni teşvik sisteminde, bölgesel teşviklerde iki husus öne çıkmaktadır : VI Bölgeye ve OSB'ne (kümelenmeyi teşvik amacıyla) verilmesidir.

3.2.2.2.6. 2000-2015 Yılları Arasında Bölgesel Farklılıkları İlgilendiren Münferit Teşvik Uygulamaları

- 2000/1721 s. Karar ile Yarım kalmış yatırımların ekonomiye kazandırılması sağlanmıştır
- 2002/4367 sayılı, 10.06.2002 tarihli YDYHK : Bu kararla yatırımlarda teşvik belgesi düzenlenecek yöreler 4'e ayrılmıştır : Gelişmiş Yöre, Normal Yöre, KÖY'ler ve Özel Önem Taşıyan Sektör Yatırımları. Bu bölgelerde uygulanacak teşvik unsurları ise : Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu İstisnası, Yatırım İndirimi, KDV İstisnası, Vergi, Resim ve Harç İstisnası, Kredi Tahsisı olarak sayılmıştır.

Bölgelerde yapılacak yatırımların teşvikten yararlanabilmesi için asgari yatırım tutarları da belirlenmiştir. Asgari yatırım KÖY'lerde 200 milyar TL, diğer yörelerde ise 400 milyar TL'dir. Yatırım indirimi oranları normal yörelerde % 60, KÖY'lerde % 100, gelişmiş yörelerde % 40, özel önem taşıyan yatırımlarda % 100, 250 milyon ABD \$'ına eşit yatırımlarda ise % 200'dür.

- 10.06.2002 tarih ve 2002/4367 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar" ile 21.12.2000 tarih ve 2000/1822 sayılı "Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Yatırımlarında Devlet Yardımları Hakkında Karar" çerçevesinde yürütülmekte olan yatırımlara yönelik teşviklerin, 06.10.2006 tarih ve 2006/10921 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar" ile yeniden düzenlenmesi yapılmıştır.
- 2005/8680 sayılı, 22.04.2005 tarihli YDYHK : 10.06.2002 tarih ve 2002/4367 sayılı Karara Ek madde 1 ile, turizm işletmelerinde elektrik enerjisi desteği verilmesi hakkında kararlar yayınlanmıştır.

2006/10921 sayılı karar ile yatırım teşvik belgesi ile KOBİ teşvik belgesi şeklinde düzenlenen ikili yapı birleştirilmiş, gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası ve faiz desteği olmak üzere oldukça sınırlı ve az miktartlı teşvik tedbirlerinin yatırımların

desteklenmesinde kullanılması öngörülmüştür. Ancak faiz desteği özellikle kaynak yetersizliği yüzünden hiç uygulamaya girememiş olup, söz konusu Karar ile yatırımlara yönelik teşviklerin çok sınırlı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

²⁰¹ Ayrıca turizm yatırımlarına da elektrik enerji desteği verilmesi öngörülmüştür.

- 29.09.2009 tarihli 2009/15498 Sayılı “Güneydoğu Anadolu Projesi Eylem Planındaki İllerde Süt Sığırcılığı Yatırımlarının Desteklenmesine İlişkin Karar “ ile 2008-2012 tarihleri arasında, 9 ildeki süt sığırcılığını desteklemek üzere, öz sermayeye dayalı en az 50 baş ve üzeri yatırımlarda hibe destek uygulaması yapılmıştır.
- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu : Madde 5/1 ile eğitim ve öğretim işletmelerinin beş vergilendirme dönemi Kurumlar Vergisinden istisna olunacağı, Madde 10/1-a da ise 01.01.2006 tarihinden geçerli olmak üzere Ar-Ge harcamalarının % 40'ı, 01.04.2008 tarihinden geçerli olmak üzere ise % 100'ünün kurum kazancından indirilebileceği düzenlenmiştir.

3.2.3. Bölgesel Projeler

Bölgesel projeler, 1980 öncesi başlayıp halen devam eden Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve 2000 sonrası başlayan ; Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişim Projesi (ZBKBBP), Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişim Planı (DOKAP) olarak sayılabilir. Bölgesel kalkınmanın özellikle sosyal cephesine ağırlık veren SODES ve KÖYDES projeleri de belirtilmesi gereken kuruluşlardır.

Diğer yönden 2006 Yılından itibaren 5449 sayılı yasa ile kurulmuş olan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nı da (BKA), bölgesel gelişmeler arasında belirtmek gerekir.

3.2.3.1. Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP)

Bu projelerin en önemlisi şüphesiz GAP projesidir. Dünyanın ikinci, Türkiye'nin ise en büyük entegre projesi olan, bölgenin sosyo-ekonomik yapısını değiştirmeyi hedefleyen GAP Türkiye topraklarının yaklaşık %10'nu, sulanabilir arazilerin %20'

²⁰¹ 2006/10921 s.k. da faiz desteği de olmakla birlikte, hiç uygulanmamıştır.

sini oluşturan ve 7.5 milyon insanın yaşadığı 9 ili ; Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak ve Mardin'i kapsamaktadır.²⁰² 1977 yılında Urfa Tüneli'ne, 1983 yılında ise Atatürk Barajı'nın inşasına başlanan GAP, 22 baraj, 19 hidroelektrik santralından oluşacak olup, 1.8 milyon hektar alanın sulanması, 27 milyar kilovat/saat enerji üretilmesi planlanmıştır.

En önemli hedefi elektrik enerjisi üretme ve tarımsal alanların sulanması olan ve Türkiye'de bölgesel planlar içinde en büyüğü olan GAP, 30 yılı geçen çalışma sonunda, elektrik enerjisinde %75 kapasiteye ulaşırken sulamada o kadar başarılı olamamış %20'lerde kalmıştır.²⁰³ Bu şekli ile GAP bölgenin geri kalmışlığını durduracak tarımsal verimlilikten ziyade Türkiye'nin enerji ihtiyacını karşılayan (öncelikle sanayileşmiş bölgelerin) bir proje görünümündedir.

3.2.3.2. Doğu Anadolu Projesi (DAP)

1997–2000 Yılları arasında bölgede yer alan 5 üniversitenin görev alarak tamamlayıp Devlet Planlama Teşkilatına sunduğu DAP Ana Planı Kuzey Doğu Anadolu'da 16 ili kapsan bir projedir. Bölgede özellikle hayvancılık ve tarım başta olmak, üzere tüm ekonomik ve sosyal sektörleri içine alan bir proje olan DAP, bölgedeki Üniversitelerin katkısı ile yürütülmeye çalışılmış, ancak yakın döneme kadar fazla bir varlık gösterememiştir. DAP projesi, 158 bin km²'lik yüz ölçümü ile ve 6 milyonluk nüfusu ile önemli bir alanı kapsamaktadır.

Sekizinci ve Dokuzuncu Kalkınma Planlarında (DPT.2000 b; DPT. 2006), DAP'ın geniş kapsamlı ele alınacağı vurgulanmış, bölgeler arası kalkınma farklılıklarını azaltmak, az gelişmiş bölgelerde halkın refah seviyesini artırmak ve insan göçünü durdurmak için bölgesel kalkınma çalışmalarının yürütüleceği ifade edilmesine karşın DAP İdaresi ancak 2011 yılında kurulabilmiştir.

DAP için ekonomik, sosyal ve çevresel ve mekansal olmak üzere belirlenen temel hedefler şunlardır ²⁰⁴; göçü durdurmak, gelir düzeyini yükseltmek, ekonomik yapıyı

²⁰² www.gap.gov.tr/ (erişim 22.10.2015)

²⁰³ Çelik, M.A., Gülersoy, A.E. (2013). Güneydoğu Anadolu Projesinin Harran Ovası Tarımsal Yapısında Meydana Getirdiği Değişimlerin Uzaktan Algılama İle İncelenmesi, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi ,Cilt: 6 Sayı: 28, s.47-55

²⁰⁴ Ali Yılmaz Gündüz,a.g.e.. s.202

tarımsal endüstriye kaydırmak, eğitim ve sağlık hizmetlerini yükseltmek, yaşam kalitesini yükseltmek.

Doğu Anadolu Projesi büyük bir zaman ve emek ürünü olarak hazırlanmasına karşılık uygulanmaya uzun zaman sonra başlanmış ve halen de bitirilememiştir. Proje ile tarımda önemli kalkınma hedef ve senaryoları ortaya konmuş olmasına rağmen, bölge tarımı projenin saptamalarının da gerilerine düşmüştür.²⁰⁵

3.2.3.3. Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi (DOKAP)

Doğu Karadeniz Bölgesi ile (Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun ve Trabzon) temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması ve bölgede ekonomik kalkınmanın ve sosyal gelişmenin hızlandırılmasını hedeflemektedir. Bu amaçla 03.06.2011 tarih ve 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı'nın (DOKAP) gelişmesi ve hedefleri şöyle sıralanabilir :

- Doğu Karadeniz Bölgesi illerinden Ordu, Giresun, Trabzon, Rize, Artvin, Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsayan DOKAP Ana Planı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) koordinasyonunda , Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) tarafından hazırlandı .
- Bölgede, 2001-2005 döneminde nüfus kaybının durdurulması, 2011-2020 döneminde ise sınırlı miktarda iç göç veya geri dönüş olması öngörülmüyor.
- Bölge için 2001-2005 döneminde yıllık ortalama yüzde 4; 2006-2010 döneminde de yüzde 6-7 büyüme hedefleniyor.
- Halen Türkiye ortalamasının yüzde 66'sı kadar olan bölge ortalama geliri için, 2020 yılında hedef yüzde 83'e ulaşması olarak tespit edilmiştir.

3.2.3.4. SODES

2008 yılında uygulanmaya başlanan Sosyal Destek Programı (SODES), dezavantajlı bölgelerimizin beşeri sermayesini güçlendirmek ve toplumsal

²⁰⁵ Vahap Yağanoğlu, http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/459257ddab7b85b_ek.pdf, s.17

bütünleşme sürecine destek olmak amacıyla bu bölgelerdeki göç, yoksulluk ve işsizlik gibi sorunların ve değişen sosyal yapının ortaya çıkardığı ihtiyaçlara kısa sürede karşılık vermeyi hedefleyen bir sosyal kalkınma programıdır.²⁰⁶ Beşeri sermayenin geliştirilmesi ve toplumsal bütünleşmenin sağlanmasını amaçlayan SODES programı ile özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde istihdam, sosyal içerme ve kültür, sanat, spor alanlarında bir çok projenin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir. İl düzeyinde valiliklerin koordinasyonunda yürütülen, uygulama sürecinde yerel aktörlerin geniş bir biçimde yetkilendirildiği insan odaklı bir programdır.

GAP Eylem Planı'nın Sosyal Gelişmenin Sağlanması bileşeni altında 2008 yılında GAP illerinde uygulamaya konulmuş olan SODES programı, 2010 yılında DAP illeri, İç Anadolu ve Akdeniz'in bazı illerinin de ilavesi ile bugün SODES kapsamındaki il sayısı 34'e ulaşmıştır.²⁰⁷

SODES projeleri ile istihdam edilebilirliğin artırılması, toplumun dezavantajlı kesimlerinin ekonomik ve sosyal hayata daha fazla katılmalarının sağlanması, kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetler yoluyla bölgedeki çocuk, genç ve kadınların kendilerini daha iyi ifade etmelerine katkı verilmesi hedeflenmektedir.

SODES çerçevesinde 2008 yılından 2014 yılına kadar, toplam bütçesi yaklaşık 875 Milyon TL olan 7.381 adet projenin desteklenmesi uygun görülmüştür. Desteklenen projeler kapsamında bugüne kadar çok sayıda atölye, mesleki eğitim merkezi veya kültür-sanat-spor tesisi oluşturulmuş ve düzenlenen mesleki eğitim kursu, kültür, sanat ve spor kursu, öğrenci gezileri ve kültür-sanat etkinliklerine oldukça yüksek düzeyde katılım sağlanmıştır.

3.2.3.5. KÖYDES

Geri kalmış bölgelerin gelişmesinde yardımcı olan bir diğer program da KÖYDES' dir. Köylerde süregelen içme suyu ve yol sorunlarının mahalli idareler eliyle ortadan kaldırılması için 2005 yılında pilot düzeyde başlatılan Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES), 2010 yılındaki küçük ölçekli tarımsal sulama ve

²⁰⁶ BGUS. a.g.e., s.99

²⁰⁷ www.kalkinma.gov.tr/, (26.10.2015)

2011 yılında atık su bileşenlerinin dahil edilmesiyle entegre bir kırsalaltyapı programına dönüştürülmüştür.²⁰⁸ 2005-2013 döneminde cari rakamlarla yaklaşık 8,8 milyar TL kaynak tahsis edilmiş olan proje ile köylerin içme suyu, yol sorunları giderilmeye çalışılmıştır.

3.2.3.6. Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA)

İlk olarak 1930'da ABD'de, ikinci olarak 1950 yılında İtalya'da uygulanmaya başlayan²⁰⁹ve 1980'lerde AB'de yoğun olarak uygulanan BKA' ları, Türkiye'de 2006 yılında kurulmaya başlandı. KA 'nın kuruluşu, 1960'lı yıllarda başlayan, merkezden planlama yaklaşımından önemli bir kırılma olarak görülmektedir.²¹⁰ Diğer bir ifade ile BKA' ları geleneksel sektörel bazlı ve merkezi olarak yönetilen ulusal politikalardan uzaklaşmayı işaret etmektedir. Yerel kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak amacıyla, karar alma sürecine sivil toplum kuruluşlarının da dahil edildiği, ekonomik kalkınmanın bazı yetkilerinin yerele devredildiği bir oluşumdur. BKA' ları : bölgenin rekabet edebilirliğini artırmak ve bölgelerarası eşitsizliği gidermek amacına hizmet etmek için oluşturulan, sadece geri kalmış bölgelerin sorunlarına çözüm bulmayı amaçlayan “eski tarz” yeniden dağıtımcı bölgesel politikalar yerine, birçok ülkede yerel ve bölgesel büyüme politikalarının uygulanmaya başlaması ile sayıları artmıştır.²¹¹

Planlı kalkınma dönemlerinde uygulanan bölgesel kalkınma politikalarında ana hedef olarak alınan “bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi”, globalleşen dünyanın getirdiği zorunlulukla, artık “bölgesel rekabetin geliştirilmesi” ne dönüşmüştür. Bölgesel kalkınma kavramında olan bu değişim, “ bölgelerin ürettiklerini satmak yerine satılabileceklerinin ön plana çıkarılmasını zorunlu kılmıştır.”²¹²

BKA'nın Türkiye'de kuruluşu, AB Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumu sürecini düzenleyen “ Ön Ulusal Kalkınma Planı” nda, bölgesel gelişme politikalarını yerel bazda uygulayacak kurumsal bir

²⁰⁸ BGUS, a.g.e., s.129

²⁰⁹ Zeynel, s.409

²¹⁰ Aydemir, Cahit., İlhan Karakoyun. (2011).*Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı ve Kalkınma Ajansları*, Ekin Yayınları, 2011, s. 41

²¹¹ Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma ve İnceleme Raporu (2014).Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi 30.01.2014 ,sayı 2014/3, s.769

²¹² Cahit Aydemir, a.g.e., s.71

mekanizmanın geliştirilmesi amacına yönelik taahhüdünü yerine getirmek ve AB'nin bölgesel Fonlarından yararlanabilmek için oluşturulmuştur.

AB, İstatistik Bölge Sınıflandırması (NUTS) paralelinde Türkiye'de İBBS 2 düzeyinde 26 adet olarak oluşturulan, BKA'ları, 5449 sayılı kanunla 2006 yılında düzenlenmiştir.²¹³ Ancak idari yapılanmada ulusal ölçekle il ölçeği arasında bir yere sahip olan KA'ları Türkiye'nin idari yapılanmasına uyumda sorunlar yaşamıştır.²¹⁴

KA'nın bölgesel kalkınma için hazırlayacakları kalkınma planlarının başarısı, bölgenin tüm paydaşları tarafından kabulüne bağlı olduğu kabul edilmekte olup özellikle koordinasyon ve planlayıcı fonksiyonlarının henüz yeterince işlevsel olmadığı hususu tenkit edilmektedir.

²¹³Devlet Denetleme Kurulu. a.g.e., s.772

²¹⁴.Cahit Aydemir, İlhan Karakoyun, a.g.e. s.48



4. TÜRKİYE’DE 1980-2015 YILLARI ARASINDA UYGULANMIŞ OLAN TEŞVİKLERİN BÖLGESEL DENGESİZLİKLER ÜZERİNDEKİ ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ETKİNLİĞİ ARTIRICI ÖNERİLER

Global ekonomi politikalarında meydana gelen önemli değişimlerin Türkiye’nin yapısal sorunları ile birleşmesi sonucu 1980 sonrası uygulanan teşviklerin bölgesel dengesizliklere olan olumlu veya olumsuz etkileri; kişisel ve bölgesel katma değerler, GSYH’lar, gelir dağılımı ve istihdam politikaları açısından önem kazanmışlardır.

Bu önemli değişimler sonucu kamunun ekonomideki rolü de değişmiş, koruyucu devletten rekabetin ağırlıkta olduğu dünya piyasalarına, özel kesimi hazırlama görevi ağırlık kazanmıştır. Devletin kamusal alandaki öncü yatırımcı rolü ve payı azaltılmaya, sosyal devlet kavramından ödünler verilerek, kaynakların rekabetin yükseltilebileceği sektörlerle yönelmesi hedeflenmiştir.

Böylece ulusal kalkınma söylemi ve yaklaşımı yerine yerel, bölgesel kalkınma anlayışı öne çıkmış, bunu başarmanın yolu ise ithal ikameci politikaların terk edilerek dışa açık bir ekonomik büyümenin gereği olarak vurgulanmıştır.²¹⁵

Bütün bu gelişmelerin yanında Türkiye’de teşviklerin bölgesel farklılıkları gidermede yarattığı etkileri analiz etmede ve 1980-2015 yılları arasında bu bölgelerde meydana getirdiği gelişmeyi gözlemlemede iki önemli sorun bulunmaktadır : birincisi teşviklerin ana yapısını oluşturan “yatırım teşvikleri” ni, özellikle uygulama sonuçlarını, gösteren sağlıklı bir veri sistemi olmamasıdır. Uygulama bakımından uzun bir geçmişe sahip yatırım teşviklerinde düzenli, sürekli ve bütüncül bir izleme sistemi ile veri tabanı eksikliği nedeniyle, uygulama verilerinin önemli bir kısmına dair kesin rakamlar bulunmamaktadır. Bu durumun oluşmasında, yatırım teşvik sisteminde pek çok farklı kurumun rol alması, belge düzenleyici ve teşvik araçlarını uygulayıcı kurumların farklılığı ve bu kurumlar arası koordinasyon eksikliği temel etkenlerdir. Mevcut durumda yatırım teşviklerinin net

²¹⁵ Akkaya, Y., (2007), “Korporatizm ve İşçi Sınıfı”. Memleket, Siyaset Yönetim, Cilt; 2, Sayı: 3 s. 157-185.

rakamsal boyutu ve teşvik belgesi kapsamındaki yatırımlara ne kadar katkı sağladığı bilinmemektedir. Bu nedenle yapılacak değerlendirme, yatırımların gerçekleşmelerinden çok belge bazında verilmiş teşviklerin yatırım ve istihdam rakamlarının tahliline dayanmaktadır.

İkinci önemli bir sorun ise dönemin tamamını reel bir şekilde karşılaştırmayı sağlayacak istatistiki verilere ulaşma güçlüğüdür. TÜİK' in istatistiği verileri dönem dönem güncellemesi, bu güncellemelerde bazı yeni kriterler uygulaması bu uzun dönemin gelişmesinin takibini güçleştirmekte hatta imkansız hale getirmektedir.²¹⁶

Yukarıda belirtilen yatırım teşviklerine ilişkin verilerin elde edilme yetersizliklerine karşın, 1980-2015 yılları arasında bölgesel eşitsizliklerde, varsa ne oranda iyileşme sağladığı, yani katkılarının ne olduğunu, bölgedeki bazı göstergelerdeki gelişmeler takip edilerek (istatistiki verilerdeki belirtilen yetersizliklere rağmen) bir fikir sahibi olmak mümkündür. Bu katkının ortaya çıkardığı göstergeler; bölgelerin GSYH'sı, gelir dağılımı, istihdamda meydana getirdiği değişim, bölgenin sektörel yapısında kazanımlar ve bölgenin sosyo-kültürel yapısına yaptığı değişimler açısından incelenebilir.

Teşvik sisteminin bölgesel farklılıkları azaltmadaki başarısını iki noktadan ölçülebilmesi şüphesiz daha doğru sonuçlara ulaştıracaktır :

1. Bölgesel farklılıkların azaltılması veya geri kalmış bölgelerin gelişmesi için verilen kamusal desteklerin maliyeti ile bu bölgelerde elde edilen ilave katma değer ve gelirin, bölgesel ve bireysel açılardan, karşılaştırması.
2. Kamusal desteklerin bölgeler açısından daha anlamlı olduğu 2000 sonrası dönemden bugüne bu bölgelerde uygulanan teşvik politikalarına karşın bölgesel dengesizliklerde meydana gelen değişimler.

²¹⁶ 1989-2015 yılları arasında meydana gelen kırılma ve bu kırılmaları gidermek için yapılan ana revizyonlar şöyle sıralanabilir ; 95 ürün içinden 32'sinde çeşitli yıllarda yöntem değişimi, temel yıl değişimi, sınıflama değişimi gibi sebeplerden ötürü kırılma oluşmuş ve bu kırılmaları gidermek için değişiklik sonrası verilerle uyum sağlamak adına ana revizyonlar yapılmıştır. Diğer taraftan; 18 üründe çeşitli yıllarda yöntem değişimi, temel yıl değişimi, sınıflama değişimi gibi sebeplerden ötürü kırılmalar oluşmuş ancak bu kırılmaları gidermek metodolojik açıdan mümkün olamamıştır. Kırılmaların ağırlıklı olarak 2005 yılı ve sonrasında meydana geldiği gözlemlenmektedir. Avrupa Birliği İstatistik Sistemi'ne uyum kapsamında yapılan geliştirmelerin 2005 yılında hızlanmasının ve özellikle 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nun 2005 yılında yürürlüğe girmesinin bunun en önemli nedenleri olduğu söylenebilir.

Birinci madde bölgesel farklılıkların giderilmesinin fayda-maliyet analizi olup, bu bölgelere yapılan kamu altyapı yatırımları, sosyal ve mali transferler ve yatırım teşvikleri maliyetleri ile ortaya çıkacak veya elde edilecek olan bölgesel katkıların değerlendirilmesini içeren, kapsamlı bir çalışmayı gerektirmekte olup, şu anki konumuz dışında ayrı bir çalışmaya konudur.

İkinci husus ise, bölgesel teşviklerin daha anlamlı hale geldiği, 2000 sonrası durumunun bugün geldiği noktayı tespit olup, bu son dönem teşviklerinin etkilerini, bölgelerde sağladıkları ilerlemeyi göstermesi açısından önemlidir.

1980 sonrası uygulanan teşviklerin bölgesel dengesizliklerde yarattığı değişimi, teşviklerin bölgelerdeki ekonomik unsurlar ve sosyo ekonomik unsurlar açısından meydana getirdiği değişimleri ile takip etmek mümkündür.

4.1. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Bölgesel Dengesizliklerin Ekonomik Unsurları Üzerindeki Etkileri

Uygulanan teşvik politikalarının, bölgenin ekonomik unsurları olan, bölgesel ve kişisel ; katma değer (GSKD), hasıla veya gelir (GSYH) ve bölgedeki sektörel yapı üzerine olan etkileri önemlidir.

4.1.1. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Bölgesel ve Kişisel Gayri Safi Katma Değerlere Olan Etkisi

Bölgenin ekonomik potansiyelini ve ona bağlı üretim gücünü net olarak yansıtan GSKD, tahminlerinin bölgesel gayri safi yurtiçi hasıla tahminlerinden temel farkı, KDV ve ÖTV gibi ürün üzerinde bulunan vergileri içermemesidir. Daha reel rakamları temsil eden GSKD rakamları, gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) ile birlikte bölgesel gelişmeleri yansıtan önemli göstergelerdir.²¹⁷

Türkiye ekonomisinde net üretimin ifadesi olan katma değer göstergelerinde, uygulanan teşviklerin etkisi ile geri kalmış bölgelerimizde nasıl bir iyileşme meydana gelmiştir sorusunun cevabını iki açıdan incelemek gerekir ; bunlardan

²¹⁷ TUİK, Gayri Safi Katma Değer Bölgesel Sonuçları, 2004-2011, s.2

birincisi bölgenin toplam hasılasında meydana gelen değişim, ikincisi ise bölgede yaşayan kişilerin bireysel katma değerlerinde meydana gelmiş olan değişimlerdir.

Bölgesel gelişmeleri belirtmeden önce Türkiye ekonomisine genel olarak baktığımızda (Çizelge 3.1), ülkenin ekonomik büyüme hızlarının, 1923-2012 yılları arasında ve takip eden yıllarda, dengesiz ve inişli çıkışlı bir gelişme göstermiş olduğu, istikrarlı ve yükselen bir büyüme yakalayamamış olduğudur.²¹⁸

Ülke genelinde istikrarlı ve yeterli bir ekonomik büyüme sağlanamazken bölgesel farkların da bu gelişme çizgisinden paylarına düşeni alacağı şüphesizdir.

Çizelge 3.2 göstermektedir ki, 1980-2011 yılları arasında, GSKD'ni istikrarlı bir şekilde artıran iki bölge vardır; İstanbul ve Doğu Marmara. Diğer bölgelerden bazıları değerlerini korurken (Akdeniz, Batı Anadolu), diğerleri ve özellikle en geri kalmış bölgeler, 1980'lerdeki katma değerlerini korumak bir yana daha da azaltmışlardır. Kuzeydoğu Anadolu, Doğu Karadeniz ve Orta Anadolu, gerek 1980'deki ve gerekse bölgesel teşviklerin daha yoğun olduğunun iddia edildiği 2000 sonrası dönemde, sürekli kayıp yaşamışlardır. Orta Doğu Anadolu Bölgesi 2000-2011 yılları arasında aynı durumda kalmış, gerilememiş ancak hiçbir ilerleme de göstermemiştir.²¹⁹

Geri kalmış bölgeler içinde bir tek Güneydoğu Anadolu Bölgesi 1980 sonrası, inişli çıkışlı olmakla birlikte, az da olsa gelişme göstermiş bir bölgedir. Ancak bu gelişmeyi de ihtiyatla karşılamak gerekir. Türkiye'nin en büyük yatırımı olan GAP projesine ev sahipliği yapan Şanlıurfa yanında, bölgenin en önemli şehri olan Gaziantep de bu bölgede olmasına karşın katma değerini bu süre içinde ancak %0.3 artırmıştır.

En gelişmiş beş bölge, 1980, 2000, 2008 ve 2011 yıllarında sırasıyla, Türkiye toplam katma değerinin; % 68.3, %73.8, % 75.6, %75.5'ni alırken en az gelişmiş beş bölge ise aynı yıllar için sırasıyla; %17.6, %15.8, %14.6, %15.5'ni alabilmişlerdir. Görüleceği üzere gelişmiş bölgeler katma değerini otuz yıl boyunca $\frac{3}{4}$ 'nü meydana getirmeye devam ederken, geri kalmış bölgeler sürekli kan

²¹⁸ Orta Gelir Tuzağından Çıkış, Cilt 1, a.g.e., s .41

²¹⁹ Alpay Filiztekin., a.g.e.s47 ve TÜİK 2008 Gayri Safi Katma Değer verileri, Nisan 2014

kaybetmiş ve payları toplamın %15'ni geçememiştir. Nitekim bu durum, en gelişmiş ve en geri bölgeler sıralamasında bile, bu süre içinde, bir değişim olmaması ile de kendisini kanıtlamaktadır (Çizelge 3.2).

Bölgesel katma değerlerin bölge nüfusuna bölünmesi ile elde edilen kişisel katma değerler ise bölgenin nüfus hareketlerine bağlı olarak bazı yanılgılara yol açabilmektedir. Göç veren bazı bölgelerde kişisel katma değerler olduğundan yüksek görünebilmektedir. Bu nedenle bölgesel katma değer sıralaması ile bölgedeki kişi başı katma değerler aynı olmayabilmektedir.

Bölgelerde kişi başı katma değer dağılımı açısından 2004-2011 yılları arasında, kişi başı katma değer Türkiye ortalaması, %81 artmış görünmektedir (Çizelge 3.3). 2011 yılında 2004 yılına göre kişi başına yaratılan gayri safi katma değer bölgesel dağılımında geri kalmış bölgeler lehine nispi bir iyileşme olduğu, buna karşılık gelişmiş bölgelerde bazı değer düşüşleri olduğu görülmektedir. Ancak gelişmiş bölgelerdeki bu düşmelerin bu bölgelerde daha çok hissedilmesi, gerek 2008 krizinin etkisi ile ve gerekse göçlerin sonucu ortaya çıkmaktadır.

26 bölge içinde 2004 yılında dokuz bölge Türkiye ortalamasını geçmiş ve bu bölgelerin sekizi gelişmiş batıda olup, 2008 ve 2011 yıllarında ise, batıda bulunan yedi bölge Türkiye ortalamasını geçmiştir. En sonda bulunan yedi bölgenin sıralamalarında TRA1 bir sıra, TRC3 üç sıra ilerlemiş, diğer dört bölge gerilerken bir bölge (TRC1) yerini korumuştur (Çizelge 3.3).

Çizelge 4.1. Düzey 2 Bölgeleri Bölgesel GSKD Oranları Ve Sıralamaları

	2004	Sıra	2005	Sıra	2006	Sıra	2007	Sıra	2008	Sıra	2009	Sıra	2010	Sıra	2011	Sıra
TR10	27.8	1	27.4	1	27.5	1	27.9	1	27.7	1	27.1	1	26.9	1	27.2	1
TR51	8.5	2	8.8	2	8.7	2	8.6	2	8.4	2	8.3	2	8.5	2	8.5	2
TR41	6.6	3	6.4	4	6.3	4	6.4	4	6.3	4	6.5	4	6.6	3	6.7	3
TR31	6.5	4	6.4	3	6.5	3	6.6	3	6.8	3	6.7	3	6.6	4	6.6	4
TR42	6.2	5	6.0	5	6.0	5	6.3	5	5.8	5	5.9	5	6.1	5	6.0	5
TR82	0.9	25	0.8	25	0.8	25	0.8	25	0.7	25	0.8	25	0.8	25	0.7	25
TRA1	1.0	24	0.9	24	0.9	24	0.9	24	0.9	24	0.9	24	0.9	24	0.9	24
TRA2	0.7	26	0.7	26	0.7	26	0.6	26	0.6	26	0.7	26	0.7	26	0.7	26
TRB1	1.4	21	1.4	21	1.3	21	1.3	21	1.3	21	1.4	20	1.4	20	1.4	20
TRB2	1.0	22	1.0	23	1.0	23	1.0	23	1.0	23	1.1	23	1.1	23	1.0	23
TRC1	1.6	18	1.7	18	1.7	18	1.6	18	1.6	18	1.6	18	1.8	18	1.8	18
TRC2	1.9	17	1.8	17	1.8	17	1.7	17	1.7	17	1.9	17	2.0	17	2.0	17
TRC3	1.0	23	1.1	22	1.2	22	1.1	22	1.1	22	1.2	22	1.4	21	1.4	21

Kaynak : TÜİK , Bölgesel sonuçlar 2014 verilerinden derlenmiştir. Nisan 2014

Ancak bu görüntü bölgesel farklılıkları giderme açısından bir anlam ifade etmemekte olup, en gelişmiş bölgeler ile en az gelişmiş bölgelerde kişi başı GSKD sıralamalarında bir değişim olmamıştır (Çizelge 4.1). Bunun tek istisnası TRC3 (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) bölgesinde olmuştur. Bu bölgede, gelişme gösteren Mardin 26.sıradan 23.sıraya yükselmiş, TRC 2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) ise gelişen Şanlıurfa'ya rağmen 23. Sıradan 24.sıraya gerilemiştir.

Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi'nin iki alt bölgesinden TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) 24.sıradan 25. Sıraya gerilemiş, TRA1 (Erzurum, Erzincan, Ardahan) bölgesi ise bir derecelik iyileşme ile 21.sıradan 20 sıraya çıkabilmiştir.

Görülmektedir ki, ülkenin gelişmiş bölgeleri ile önemli farklılıklara sahip olan Doğu ve Güneydoğu Bölge illerimizde 1980'den bu yana ve özellikle son on yıl içinde, sayılı bazı illerde küçük de olsa bir ilerleme meydana gelmiş, ancak büyük ölçüde ya hiçbir gelişme olmamış ya da fark daha da açılmıştır. Gelişmiş bölgelerde olan ilerleme, görünüşte bazı iyileşmelerin görüldüğü geri kalmış bölgelerle olan farkların daha da açılmasına yol açmıştır. Sonuç olarak, verilen teşviklerin, bölgesel Katma Değer farklarını yakınlaştırmak yerine, gelişmiş bölgeleri daha da geliştirdiği (özellikle İstanbul) söylemek yanlış olmayacaktır.

4.1.2. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Bölgesel ve Kişisel Hasıla (Gelir) Değişimlerine Etkisi

Bölgesel gelişme düzeyini gösteren önemli göstergelerden birisi de bölgenin ve bölgede yaşıyan kişilerin elde ettiği hasıla, diğer bir ifade ile GSYH verileridir (gelir düzeyleri). Ancak GSYH' nın bölgesel dağılımını gösteren veriler kısıtlıdır.

1987-2001 yılları arasında GSYH'nın 1/3'den fazlası Marmara Bölgesine ait olup, bu oran artarak yükselmiş ve son yıllarda %37-38'lere ulaşmıştır. Bu süre içinde oranları değişmeyen ve önemli paya sahip olan diğer iki bölge ise İç Anadolu (%15-16) ve Ege Bölgesi (%16-17) olmaktadır (Çizelge 3.5). Bu üç bölge toplamı Türkiye toplamının %68-70'ni elde etmektedir. En az gelişmiş bölgelerden olan Doğu Anadolu bu süre içinde gelir kaybına uğramış, %4'lerden %3-3.5 aralığına gerilemiştir. İkinci en düşük bölge olan Güney Doğu Anadolu Bölgesi, bütün bu

yıllar boyunca %5-5.5 aralığından çıkamamıştır. Karadeniz Bölgesi de % 10'lardan %9'lara gerileyen bir diğer bölgedir.

2004-2011 yılları arasında (Çizelge 3.6) ise Bölgesel gelirlerdeki gelişmede, uygulanmış olan son teşviklerin de bir iyileşmeye yol açmadığını, aksine bölgesel farkların daha da açılmakta olduğunu göstermektedir. 2004 yılında en yukarıda olan İstanbul ile en alt sıradaki TRA Bölgesi farkı 17.3 kattan, 2008 ve 2011 yıllarında 18.5 kata çıkmıştır. 2004-2011 yılları arasında bölgesel GSYH'sinde değişim olmayan İstanbul (%27.7), Marmara (Doğu ve Batı birlikte %13), Ege (%14) ve Batı Anadolu (%11) toplam hasılanın %65.7 sini alarak 1987 den beri olan gelişmeyi (2008 krizinin bu bölgelerdeki etkisi daha güçlü olmasına rağmen) aynen devam ettirmişlerdir.

Otuz ilden oluşan en geri dört bölge (TRB, TRC, TRA, TR7) gelirleri ise düşüş göstermiş ve toplam GSYH'nın ancak %14.7'sini alabilmişlerdir.

2011 yılı hasılası olan 772.3 milyar \$'ın bu durumda 507.2 milyar \$'ı dört bölge arasında (20 il) bölüşülürken, 113.5 milyar \$'ı ise en geri dört bölge arasında (30 il) paylaşılmaktadır.

Bölgesel kişi başı GSYH sonuçları ise, katma değer hesaplamalarında olduğu gibi bölgenin nüfus verileri ile yakından ilgilidir.2004-2011 yılları arasında Türkiye'de gelişmiş batı bölgelerinin kişi başı gelirlerinde ortaya çıkan bir azalmaya karşın Doğu bölgelerinde bir iyileşme göze çarpmaktadır (Çizelge 3.7).

Ancak bu iyileşme reel unsurların iyileşmesinden çok yaşanan 2008 krizi ile gelişmiş bölge gelirlerinde (özellikle sanayide) meydana gelen daralma, buna karşın tarımsal ağırlığın olduğu Doğu bölgelerinde krizin daha az etkili olması ve göçlerin yarattığı etkilerden kaynaklanmaktadır. Ancak bu etkilere rağmen TRC2 (Urfa Bölgesi) ve TRC1 (Gaziantep Bölgesi) bölgeleri gelir kaybına uğramış yani fakirleşmiştir.

Ancak bölgelerin hasıllarında (gelirlerinde) ortaya çıkan gelişmeleri, yani bölgenin refah düzeyinin uygulanmış olan teşvik politikalarıyla ne denli ilişkili

olduğunu görmek, başka bir ifade ile bölgenin ve bölge halkının zenginleşmesini takip etmek bölge gelirlerinin seviyesine bağlı olmakla birlikte bu gelirin bölge yaşayanları arasında nasıl dağıtıldığı ile de çok yakından ilgilidir.²²⁰

GSYH'nın bölgelerde bir dönemden diğerine gösterdiği gelişimde, bölgelerin gösterdiği münferit artış oranlarından daha ziyade toplamdan aldıkları paydaki artışın önemi bir başka çalışmada (Çizelge 4.2) gösterilmiştir.²²¹

Çizelge 4.2, Türkiye'de 2000-2013 yılları arasında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde bulunan, en az gelişmiş 22 ilin ve hepsi batıda bulunan en gelişmiş 6 ilin, bu dönem sonunda GSYH'larını hangi oranda artırdığını ve toplam GSYH'daki pay oranlarını vermektedir. Görüleceği üzere dönem içinde oldukça başarılı, yüksek oranlar yakalamış bu illerin aslında genel toplam içindeki paylarını artıramadığı ve hatta azalttığı, yani GSYH katkılarının düştüğü görülmektedir.

Çizelge 4.2. İllerin GSYH'daki Artışları İle Toplamdaki Payları

İLLERİN GSYH ARTIŞ ORANLARI		TOPLAM GSYH İÇİNDEKİ PAYI		
İLLER	2000-2013ARTIŞI %	2000	2013	+/-/*
ADİYAMAN	77.0	228.6	234.8	-
AGRI	51.4	625.5	698.8	-
ARDAHAN	34.5	1733.5	2180.2	-
ARTVIN	67.1	380.9	385.6	-
BATMAN	92.9	323.5	283.6	+
BAYBURT	80.1	1923.3	1806.8	+
BİNGÖL	54.1	909.6	998.6	-
BITLİS	74.6	737.7	714.0	+
DİYARBAKIR	78.1	94.9	90.1	+
ERZİNCAN	70.0	479.6	477.4	+
ERZURUM	57.0	188.3	196.7	-
HAKKARİ	60.0	1273.5	1459.9	-
IGDIR	67.9	1239.0	1248.2	-
KARS	54.2	572.7	628.9	-
KİLİS	86.9	581.3	526.2	+
MARDİN	59.2	193.0	205.2	-
MUŞ	42.6	658.6	781.4	-
SİİRT	45.6	501.4	582.4	-
URFA	68.1	89.0	89.6	-
ŞİRNAK	61.4	828.8	867.4	-
TUNCELİ	69.4	1789.1	1787.0	+
VAN	72.2	241.7	237.5	+
İSTANBUL	42.3	4.7	5.6	-
ANKARA	76.2	13.3	12.7	+
KOCAELİ	56.3	21.4	23.2	-
İZMİR	73.9	13.0	12.7	+
BURSA	92.4	23.9	21.0	+
ANTALYA	77.3			

Kaynak : Seda Başışoş, a.g.e.'den tarafımda düzenlenmiştir.

* Toplam GSYH'nın kaçta kaçına sahipliği gösterir

²²⁰ Nuri Yavan, Teşviklerin Bölgesel ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi : Amprik Bir Analiz,a.g.e.,s.96

²²¹ Seda Başışoş, a.g.e. , s.15

4.1.3. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Sektörel Gelişmelere Etkisi ve Gerçekleşme Oranları

Konumuz açısından önemli bir husus da, bölgesel farklılıkların kapatılmasına çalışılan Doğu ve Güneydoğu bölgelerimizde hangi sektörler daha çok teşvik edilmiş ve teşvik edilen bu sektörler geri kalmış bölgelerimizin farklarını kapatmada ne kadar etkin olabilmişlerdir? Üzerinde durulması gereken önemli bir konu da bu teşviklerde gerçekleşme oranının durumudur.

Ülkenin gelişmiş batı bölgeleri ile geri kalmış doğu bölgeleri arasında en önemli farklardan birisi de bölgelerin sektörlerindeki farklılıklarda ortaya çıkmaktadır.

1980-2015 yılları arasın Türkiye’de verilen teşviklerin sektörel dağılımlarına genel olarak baktığımız zaman (Çizelge 4.3); Tarım sektörünün 1980-2008 arasında verilen toplam teşviklerin %1.4’ü, 2009-2011 teşvikleri döneminde biraz artarak %3.0’ü, 2012-2015 döneminde ise diğer iki dönemden de aşağıya (otuz beş yılın en düşüğü) düşerek %0.89 gibi bir oran alabildiğini görmekteyiz .

Bölgesel farklılıkların artarak büyüdüğü, tarımsal faaliyetin yoğun olduğu Doğu bölgelerimizde, tarımsal teşviklerin sürekli düşen payı, bu sektörde yaşanan krizi ve istihdam sorununu ve neden olduğu göçü açıklar durumdadır.

Buna karşılık imalat sanayi; 1980-2008 döneminde toplam sabit yatırımların %49.11’ni alırken, 2009-2011 döneminde %45.1, 2011-2015 döneminde ise %35.99’lık bir pay alarak sürekli düşüş göstermektedir. Hizmetler sektörünün teşviklerden aldığı pay, bir parça düşüş ve dalgalanma göstermekle birlikte, bütün bu dönemlerde oldukça istikrarlı sayılabilir. Hizmetler sektörü %35, %27, %30 rakamlarına ulaşmıştır. Bu dönemler içinde, teşviklerden aldığı pay dikkat çekici bir şekilde yükselen tek sektör enerji sektörü olmuştur. Enerji sektörü 1980-2008 döneminde sabit sermaye yatırımlarının %13’nü alırken bu oran 2009-2011 teşvik döneminde %22’ye, 2012-2015 teşvik döneminde ise %28.22’e ulaşmıştır

Görüleceği üzere bölgesel farklılıkların en önemli sorunu olan istihdamı çözebilecek; tarım ve hizmetler sektörleri sürekli kan kaybederken veya önemli bir

pay alamazken, toplam yatırımların yaklaşık 1/3'ü, çok az istihdam yaratan enerji sektörüne gitmektedir.

Teşviklerin sektörel gelişmesi üzerinde yarattığı etkiyi, özellikle bölgesel farklılıkların önemli ölçüde artmış olduğu, ülkenin en az gelişmiş üç bölgesinde (TRA, TRB, TRC) ve onların alt bölgelerinde (Çizelge 4.4) inceleyecek olursak, teşviklerin bu bölgelerdeki sektörel etkisini daha iyi anlayabiliriz.

İlk dikkati çeken ilk şeyin bu üç bölgede 1980-2008 teşvik dönemine göre 2009-2015 teşvik döneminde bütün sektörlerin Türkiye toplamında verilen



Çizelge 4.3. Yatırım Teşviklerinin Belge ve Yatırım Tutarı Açısından Sektörel Dağılımı, 1980-2015 Cari, Bin TL

	TARIM %		MADENCİLİK %		İMALAT %		ENERJİ %		HİZMETLER %		TOPLAM AD/TL	
YILLAR	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BEL.	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM
1980	17.3	17.6	3.7	1.2	65.8	75.6	1.0	0.1	12.2	5.5	571	0.327
1985	5.2	0.1	4.7	0.5	53.3	4.5	0.9	80.5	35.9	14.4	1833	20.733
1990	45.0	4.1	2.0	1.8	39.2	64.8	0.01	10.9	13.6	18.4	3.141	66.352
1995	0.9	0.2	2.0	0.4	75.6	75.2	0.5	3.0	20.8	21.1	4.955	4.700.475
2000	2.7	1.3	2.4	0.7	59.5	39.5	1.3	26.6	34.1	31.9	3.521	9.351.900
2005	2.4	2.1	3.7	2.9	53.5	53.5	2.0	9.2	38.5	32.3	4.304	23.058.341
2006	3.0	2.2	4.3	2.6	52.2	50.7	1.8	8.4	38.7	36.1	3.090	23.151.100
2007	2.7	1.3	5.5	2.4	60.2	46.8	4.3	15.9	27.3	33.5	2.365	26.340.055
2008	3.1	1.3	5.5	2.5	60.3	36.2	5.9	30.4	25.2	29.6	2.448	28.251.559
TOP. (AD)	4.863	2.969.382	3.037	4.455.778	47.427	100.877.638	998	25.747.129	26.485	71.367.751	82.810	205.417.678*
PAY % **	5.87	1.4	3.66	2.17	57.27	49.11	1.20	12.53	31.98	34.74	100.0	100.0
2009	3.6	1.1	5.8	3.1	62.6	38.0	4.8	27.6	22.7	30.0	2275	26.241.000
2010	10.9	4.0	6.1	2.9	54.4	53.3	3.9	14.6	24.7	25.2	4031	60.935.000
2011	5.6	2.8	6.2	2.0	55.7	39.1	4.8	27.9	27.6	28.2	4305	53.092.000
TOP.(AD)	763	4.214.000	646	3.652.000	6016	63.217.000	475	30.981.000	2701	38.204.000	10.611	140.268.000 *
PAY %	7.2	3.0	6.1	2.6	56.7	45.1	4.5	22.1	25.4	27.2	100.0	100.0
2012	2.80	1.20	6.4	3.90	59.7	48.10	4.6	21.42	26.5	25.31	4234	57.821.000
2013	2.18	0.87	5.60	8.34	60.48	37.04	3.73	33.41	27.99	20.34	4765	95.494.000
2014	2.35	0.98	4.05	3.06	53.40	38.13	6.81	15.82	33.36	41.99	3992	69.977.000
2015	3.30	0.72	2.87	2.37	41.34	22.69	18.50	37.01	33.98	37.19	4567	102.236.000
TOP. (AD)	460	2.901.000	816	14.552.000	9343	116.680.000	1481	91.515.000	5285	98.555.000	17.385	324.202.000 *
PAY %	2.64	0.89	4.69	4.49	53.74	35.99	8.52	28.22	30.40	30.40	20.7	100,00
GEN.TOP	6086	10.084.382	4499	22.659.778	62.786	280.774.638	2954	148.243.129	34.471	208.126.751	110.796	669.888.678 *
PAY	5.49	1.50	4.06	3.38	56.67	41.91	2.66	22.13	31.11	31.07	100.0	100.0

Kaynak : HMTUGM ve Ekonomi Bakanlığı verilerinden tarafımcıca derlenmiştir. Revize tarihi ; 06.09.2016

* Milyon TL

** PAY % lar ; üç dönemin ve genel toplamın, beş sektörün bütün toplamını oluşturan yatay genel toplamlarına oranını göstermektedir. (Örneğin. Tarım sektörü 1980-2008 yılları arasında verilen 82.810 belgenin %5.87'ni ve sabit yatırımın da %1.4 nü almıştır)

teşviklerdeki paylarının artmış olduğudur. Ancak bu pay artışı; tarım, imalat ve hizmetlerde sınırlı olurken, maden ve bilhassa enerjide yüksek olmuştur.

Diğer önemli bir husus ise bu 3 bölge sektörlerinde son dönem teşvikleri ile meydana gelen hareketlenmenin büyük oranda TRC Bölgesinde (Gaziantep, Adıyaman, Kilis, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Batman, Şırnak, Siirt)meydana gelmesi, diğer iki bölgenin (TRA ve TRB) ise artıştan çok az veya hiç pay almamalarıdır. TRC Bölgesi'nin bu üç bölge içinde önemli paya sahip olması; bir yandan bölgede bulunan bölgenin en önemli merkezi olan Gazi Antep, Şanlıurfa ve Diyarbakır illeri nedeniyle, diğer yandan il sayısının bu 3 bölge içinde en fazla olmasından (9 il) kaynaklanmaktadır.

Bu nedenle, TRA (Erzurum Alt Bölgesi) Bölgesinde bu iki dönemde tarımsal yatırımların payı ve hizmetler sektörünün payı önemli ölçüde düşerken, madencilik yatırımları adeta patlamıştır. Tarım bu bölgede, üç bölge toplamının % 3.89'ni alırken, 2009-2015 döneminde % 1.80'e düşmüş, hizmetler %1.53'den %0.84'e, madencilik %0.45'den % %10.47'ye yükselmiş, bu üç bölge toplamı içinde son derece düşük bir paya sahip olan imalat ise adeta yerinde saymıştır .

Bu üç bölge; 1980-2008 döneminde toplam Türkiye tarımsal yatırımlarının sadece %12.77'sini alırken, son teşvik döneminde (2009-2015) toplam yatırımların %18.16'sını almaya başlamışlardır. Ancak bu % 18.16'lık büyüklüğün %11.09'u TRC Bölgesine ve onun içinde de Gaziantep şehrine aittir. Diğer sektörlerin Türkiye toplamından aldıkları paylardaki gelişmeler ise şöyle olmuştur; madencilik sektöründe %11.88 pay %21.03 paya, imalat sektöründe %10.68 paydan %12.47 paya (%9.60'ı TRC Bölgesine ait), enerjide %11.04'den %16.10'a (%5.10'u TRC Bölgesine ait), hizmetler sektöründe %5.63'den %6.74'e (%4.04'ü TRC Bölgesine ait). Görüleceği üzere bu üç bölgede en önemli gelişim madencilik (büyük kısmı Malatya Alt Bölgesinde) ve enerji sektöründe olmuş, yatırımların önemli kısmını bölgenin en gelişmiş alt bölgesi olan Gaziantep Alt Bölgesi almış, teşvikler sınırlı bir etkiye sahip olmuşlardır.

Çizelge 4.4. 1980-2008 Yılları Arasında En Geri Üç Bölgenin Sektörel Olarak Toplam Teşviklerden Aldığı Paylar%

		TARIM %		MADEN %		İMALAT %		ENERJİ %		HİZMETLER %		TOPLAM % ***	
		BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM
TRA	TRA1	2.0	3.30	1.8	2.4	0.65	0.33	1.8	2.31	1.12	0.45	0.94	0.71
	TRA2	3.3	0.59	0.4	20.1	0.38	0.17	0.40	0.44	0.76	1.07	0.68	0.53
TRA TOPLAMI		5.3	3.89	2.2	0.45	1.03	0.50	2.20	2.74	1.88	1.53	1.61	1.24
TRB	TRB1	2.7	2.10	3.6	5.1	1.7	1.15	1.3	626.9	1.82	0.82	1.86	1.30
	TRB2	6.3	0.29	1.1	0.65	0.53	0.39	1.1	2.44	0.92	0.61	1.03	0.53
TRB TOPLAMI		9.0	2.40	4.8	5.8	2.23	1.54	2.4	3.24	2.74	1.43	2.89	1.82
TRC	TRC1	2.6	0.62	0.7	0.37	4.54	6.86	2.2	1.09	2.00	0.99	3.45	3.86
	TRC2	6.31	3.92	2.04	3.44	1.61	1.10	0.80	0.77	1.70	1.03	1.92	1.13
	TRC3	1.32	1.93	1.15	1.82	1.25	0.68	1.00	3.2	2.20	0.65	2.24	1.03
TRC TOPLAMI		10.23	6.47	3.89	5.63	7.40	8.64	4.00	5.06	5.90	2.67	7.61	6.02
ÜÇ BÖLGE TOPLAMI % *		24.53	12.77	10.89	11.88	10.68	10.68	8.40	11.04	10.52	5.63	12.11	9.08
1980-2008 GEN.TOP. **		4863	2.914	3037	4.417	47.428	99.270	998	25.644	26.482	70.601	82.808	202.847

Çizelge 4. 5. 2009-2015 Yılları Arasında En Geri Üç Bölgenin Sektörel Olarak Toplam Teşviklerden Aldığı Paylar %

		TARIM %		MADEN %		İMALAT %		ENERJİ %		HİZMETLER %		TOPLAM % ***	
		BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM	BELGE	YATIRIM
TRA	TRA1	1.18	1.22	1.84	10.20	0.73	0.37	5.94	0.48	0.56	1.72	1.13	1.22
	TRA2	0.59	0.58	1.62	0.27	0.67	0.14	0.83	0.66	1.54	0.41	0.98	0.37
TRA TOPLAMI		1.77	1.80	3.46	10.47	1.40	0.64	6.77	1.14	3.05	0.84	2.00	1.70
TRB	TRB1	4.65	3.09	3.68	10.46	2.15	1.11	1.60	2.26	2.74	1.17	2.69	2.21
	TRB2	1.38	1.10	3.96	0.96	1.88	0.63	0.83	1.16	2.38	0.64	2.15	0.96
TRB TOPLAMI		6.03	4.19	7.64	11.42	4.03	1.74	2.43	3.42	5.12	1.81	4.84	3.17
TRC	TRC1	3.12	1.73	2.56	0.92	7.38	6.25	4.4	1.39	2.33	2.07	5.37	3.59
	TRC2	11.44	6.85	7.15	1.68	3.90	2.05	0.8	0.33	3.24	1.15	4.09	1.45
	TRC3	6.13	2.51	3.40	1.30	3.26	1.30	0.93	3.38	2.94	0.82	3.06	2.37
TRC TOPLAMI		20.69	11.09	13.11	3.90	14.54	9.60	6.13	5.10	8.51	4.04	12.52	7.41
ÜÇ BÖLGE TOPLAMI % *		30.24	18.16	25.08	21.03	20.20	12.47	14.39	16.30	16.51	6.74	19.16	10.22
2009-2015 GEN.TOP. **		1011	5.532	1412	18.256	14.884	175.336	1937	120.106	7831	145.300	27.075	464.530

KAYNAK : Ekonomi Bakanlığı verilerinden tarafımcıca düzenlenmiştir. Verilerin revize tarihi : 06.09.2016

* Bölgedeki belge ve sabit sermaye yatırım o sektör genel toplamı içindeki payı (dikey) , **Bölge sektörlerinin Türkiye genel toplamı, Ad/milyon TL, *** Bölgedeki bütün sektörlerin belge ve sabit yatırım toplamının Türkiye toplamındaki payı Ad/TL.

Tablonun en sağ kolonunda, Türkiye toplamı içinde bu 3 bölge ve onların alt bölgelerinin aldığı payların küçüklüğü görülmektedir. Bu üç bölgede 24 Şehir, 1980-2008 döneminde, bütün Türkiye’de verilen teşviklerin sabit sermaye yatırımlarının, sadece %9.08’ni alırken bu oran 2009-2015 teşvik uygulama döneminde maden ve enerji sektörlerinde meydana gelen yatırımların yükselmesi ile %10.22’ye ykselebilmifitir.

Görülmektedir ki uygulanmış olan teşvik sistemleri bölgesel farklılıkların önemli olduğu doğu bölgelerimizde, en başta bu bölge için hayati önemi olan tarım olmak üzere, bu farklılıkların kapanması için bir etkisi olmadığı gibi daha da kötüleşmesine yol açmış veya hiçbir ilerleme sađlayamamıŐtır.

Sonuç olarak son dönem teşvikleri ile bölgesel farkların azaltılmasında umulan gelişme elde edilememiŐ olup, geçimini ve yaŐamını büyük ölçüde tarıma bađlamıŐ ve büyük turizm potansiyeli olan Doğu bölgelerimizin gelişmesinde ilerleme sağlanamamıştır. Gelişmiş Batı bölgeleri ise mevcut yapılarını korumuş, sanayi ve hizmetler yanında tarım ve hayvancılıkta da Doğu bölgelerinin altı bölgesine karşın dört bölge ile hasılayı ikiye katlamıŐlardır. Tarım ve hayvancılığın gelişmesinin bölgesel yaşam koşulları açısından çok önemli olduğu; TRA1 (Erzurum Bölgesi), TRC3 (Mardin Bölgesi), TRA2 (Ağrı Bölgesi), TRB1 (Malatya Bölgesi) Bölgelerindeki 15 ilin Türkiye tarımındaki payı % 7.5 civarında iken, Batıda pek çok bölge bu 15 ilin hasılasını tek başlarına karŐılamıŐlardır (TR33,TR52, TR32, TR61 Bölgeleri gibi)

Bölgesel farklılıkların önemli boyutta olduğu ve giderilmesinde hayati rol oynayacak hizmetler ve özellikle tarım sektörünün büyük bir nüfusun yaşadığı doğu ve güney doğu bölgelerinde hiç de etkin çalışmadığı ve ihmal edilmeye devam edildiği görülmektedir. Tarımsal ekonominin hakim olduğu geri bölgelerdeki bu altı bölgenin her birisinin batıdaki bir bölge kadar tarımsal üretkenliğe ulaşması halinde bile (ortalama %6’lık bir hasıla) toplamda %36’lık bir hasılaya ulaŐarak bölge kalkınmasında önemli rol oynayacağı düşünülmektedir.

Diğer yönden, sektörlerin teşviklerden aldıkları en düşük payları bile, bu bölgelerde, gerçekleştirme olanağının, Batı Bölgelerine göre oldukça düşük olduğu

düşünülecek olursa, bu bölgelerdeki geri kalmanın endişe verici boyutlara geldiği düşünülebilir (Çizelge 4.5 ve 4.6).

Çizelge 4.6. Yatırım Teşviklerinin Sabit Yatırım Tutarı Olarak Bölgelere Göre Gerçekleşme Oranı, 1980-2008

Bölgeler	AÇIK		KAPALI		İPTAL		TOPLAM	
	Yatırım Tutarı Milyon TL	%	Yatırım Tutarı Milyon TL	%	Yatırım Tutarı Milyon TL	%	Yatırım Tutarı Milyon TL	%
Marmara	35.7	42.6	37.0	44.3	10.9	13.1	83.7	100.0
İç Anadolu	16.9	63.4	7.7	28.8	2.1	7.8	26.7	100.0
Ege	10.8	47.5	9.7	42.4	2.3	10.1	22.8	100.0
Akdeniz	18.2	62.6	7.9	27.5	2.9	9.9	29.0	100.0
Karadeniz	10.1	66.1	3.5	22.6	1.7	11.3	15.3	100.0
Doğu Anadolu	4.2	66.3	1.4	22.9	0.7	10.7	6.3	100.0
G.Doğu Anad.	7.2	58.6	3.5	28.8	1.5	12.6	12.3	100.0
Muhtelif Bölge	5.3	2.5	204.8	97.5	4.8	00	210.1	100.0
Toplam	108.4	26.7	275.6	67.8	22.2	5.5	406.3	100.0

Kaynak: Nuri Yavan.2011. Teşviklerin Bölgesel ve Sektörel Analizi. a.g.e. S.229

Çizelge 4.7. 2012-2015 Arası İptal Edilen Teşvikler

	Belge/Ad.	%	S.Yatırım/TL	%	İstihdam/Ad.	%
2012	917	21.5	15.604.6	27.3	46.408	31.6
2013	901	18.4	11.553.0	12.2	39.149	20.5
2014	1088	35.9	8.257.7	19.5	43.501	44.7
2015 *	629	13.8	5981.1	5.8	21.003	14.2

KAYNAK : Ekonomi Bakanlığı

*Büyük oranda 2011-2015 yılı teşvik belgelerinden oluşmaktadır.

4.2. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Bölgesel Dengesizliklerin Sosyo-Ekonomik Unsurları Üzerindeki Etkileri

1980 sonrası uygulanan teşvik politikalarının sosyo ekonomik unsurlar üzerine olan etkileri; gelir dağılımı, istihdam ve sosyo kültürel unsurlardaki gelişmeler açısından ele alınacaktır.

4.2.1. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Gelir Dağılımına Etkisi

Türkiye’de uygulanan teşvik sistemi, bölgelerin kendine özgü yapılarının doğurduğu gelir eşitsizliklerinin iyileşmesinde ne kadar etkili olabildiği ?

Verilerin ortaya koyduğu bilgiler, gelir dağılımı konusunda, bölgelerin bir birleri ile karşılaştırmalarında önemli farkların ortaya çıkmadığı, oldukça dengeli

sayılabilecek bir görünüm vermektedir. Oysa bölge içi gelir dağılım yapılarına bakıldığı zaman gelişmiş ve geri kalmış bölgelerin gelir yapıları arasında önemli farklılıklar olduğunu ortaya çıkmaktadır. Bu farklılıkların önemli bir kesimi emek ve müteşebbis gelirlerinde toplanmaktadır ki bu da doğrudan veya dolaylı devletin uygulamaları ile ilgili olmaktadır.

Devletin bölgedeki gelir dağılımındaki rolü özellikle emek ve emekli gelirlerini oluşturmada ve kayıt dışı istihdamın kontrolünde ortaya çıkmaktadır. Büyük ölçüde kayıt dışı istihdamın yaygın olduğu bu bölgelerde adil olmayan ücret sistemi bölgesel gelir farklılıklarının en büyük nedeni olarak görülmektedir.

Devletin otonom veya kontrollü bir şekilde, teşvik sistemleri ile talebi artırıcı gelir transferlerine yönelmesi gelir dağılımını bozucu etki yaratabilmektedir. Yakın zamana kadar önemi çok fazla olan ve halen de önemli bir unsur olan faiz ödemeleri ve emekli maaş ödemeleri bölgesel gelir dağılımı üzerinde etkin role sahiptir. Nüfusun toplam gelirinin %45'i maaş ve ücret geliri, %21'i müteşebbis geliri ve %19.5'da sosyal transferlerden oluşmaktadır. Ülke genelinde gelir eşitsizliğine en az yol açan gelir grubu emekli gelirlerinin Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde eşitsizliğe önemli katkı sağlaması (özellikle memur emeklileri) yanında emek gelirleri açısından da benzer bir durum bu bölgeler için söz konusudur. Geri kalmış bu bölgelerde, gelişmiş bölgelerde etkisi daha ılımlı olan, ücret ve emekli gelirlerinin eşitsizliğe katkı yapmalarının önemli bir başka nedeni de, bölgedeki yapıların kurumsallıktan uzak ve daha az organize olmaları olarak gösterilebilir.

Devlet yaptığı otonom ve yarı otonom uygulamalarla (emekli, transfer, izafi kira ve faiz gelirleri, gayri menkul edinim kredileri) bölgedeki bu unsurların farklılığı artırmalarına engel olabilmekte ancak önemli bir diğer etken olan müteşebbis gelirlerinde uyguladığı yanlış teşvik politikaları ile farklılığı artırabilmektedir.

Ülkenin Doğu ve Güneydoğu'sundaki bölgelerde gelirin temel kaynağı tarımsal faaliyetler olup, bu gelirlerin elde edildiği toprağın dağılımında da büyük dengesizlikler bulunmaktadır. Bölgesel gelir dağılımını az gelişmiş bölgelerde etkileyen önemli bir gelir grubu olan gayrimenkul gelirleri, bu bölgelerde

gayrimenkul ediniminin yüksek toprak geliri ve kayıt dışı gelir elde eden küçük bir grup tarafından sağlanması nedeniyle, gelir dağılımını bozan bir etki meydana getirmektedir.

Türkiye’de gelir dağılımının en bozuk olduğu Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde devletin bu sonucun ortaya çıkmasında önemli bir rolü olduğu görülmektedir. Devletin; memur ücretleri, emekli gelirleri, transfer gelirleri ve dolaylı olarak etkisinin olduğu faiz gelirleri (kamu harcamalarının finanse etmede) ve gayrimenkul edinimlerinde rol alması (TOKİ), nedeniyle bölgesel gelir farklarının daha da bozulmasında önemli rol almıştır.

Bu nedenle, Bölgesel gelir dağılımı dengesizliğini gösteren Gini Katsayısı Türkiye genelinde, 1985-2015 yılları arasında (Çizelge 3.19) az da olsa bir ilerleme kaydetmiş olmasına karşın, 2007 yılından bu yana iyileşme gösterememiştir. Bölgesel farklılıkların yaşandığı bölgelerde Gini Katsayısında istenen iyileşme olmamış, Kuzeydoğu Anadolu’nun durumu daha da bozulurken Orta Doğu Anadolu’nun biraz iyileşme gösterdiği görülmektedir. Ayrıca Akdeniz bölgesinde, değişmez bir şekilde yüksek gelir eşitsizliği devam etmektedir (muhtemelen göç etkisi ile).

Gini katsayısında zaman zaman ortaya çıkan dalgalanmalar da, muhtemelen kamunun gelir yaratma politikalarının önemli etkisi vardır.

Görünürde hem toplamda hem de kişi başı gelirden meydana gelen gelir artışlarına karşın gelir dağılımındaki eşitsizlik devam etmektedir.

Bazı bölgeler Türkiye geneline yakın değerlere sahip olurken (Akdeniz, Batı Anadolu), İstanbul, Batı Marmara, Doğu Marmara ve Ege Bölgeleri ortalamanın üstünde iyileşme göstermişlerdir. Bu bölgelerin daha gelişmiş bölge olmaları nedeniyle 2008-2009 döneminden krizden daha fazla etkilenip gelirlerinde dalgalanma meydana gelmiştir. Kuzeydoğu ve Güneydoğu Anadolu ile Akdeniz bölgeleri eşitsizliğin yüksek ve aynı seviyede olduğu bölgelerimizdir.

Gini Katsayılarındaki dalgalanmalar yıldan yıla değişen ve istikrarlı olmayan bir gelir dağılımının göstergesidir. Bazı bölgelerin gelir dağılımını zaman içinde düzelttiği, bazılarında değişen çok bir şey olmadığını, bazılarında ise kötüleşmelerin yaşandığı sonucu çıkmaktadır. Buradan, dönem içinde uygulanan politikaların ve dışsal şokların bölgesel gelir mekanizmalarını farklı şekillerde etkilediği ve bunun neticesinde gelirin farklı şekillerde dağılmasına neden olduğu sonucu çıkmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye de uygulanan teşviklerin en belirgin özelliği, bölgesel eşitsizlikleri düzeltme amacıyla, gelirin yeniden dağıtım mekanizması görevinin Doğu bölgelerimizde eşitsizliği daha da artırdığı söylenebilir.

Tarıma dayalı yapının egemen olduğu bu bölgelerde toprak dağılımındaki adaletsizliğin sonucu devletin verdiği tarımsal teşvikler (arazi büyüklüğüne göre verilen primler), toprağa sahip olanların kredilere ulaşma, gayrimenkul ediniminde kolaylıklar (TOKİ) gibi sistemler gelir eşitsizliğin giderek daha da açılmasına yol açmışlardır. Bölgesel farklılıkların en yoğun yaşandığı üç bölgede (Güney Doğu Anadolu, Orta Doğu Anadolu ve Kuzey Doğu Anadolu) gelir eşitsizliğine en çok katkı yapan gelir unsurlarının başında, bu bölgelerde giderek bozulan, kayıt dışı işsizliğin sonucu olan emeğin gelir yapısı ve müteşebbis gelirleri olduğu görülmektedir (Çizelge 3.22). Bu durumda tarımsal ekonominin ağırlıklı olduğu Doğu, Güneydoğu ve Orta Doğu Anadolu Bölgelerimizde toplam faktör gelirleri içinde en önemli payın emek, müteşebbis ve gayrimenkul sahipliğinde toplandığını görmekteyiz.

Çok önemli bir etken olan faiz gelirlerinin etkisi düşmekle beraber mevduata ve dolayısıyla kredilere büyük ölçüde sahip olan büyük toprak sahipleri (siyasi nüfusun da kullanılması ile) gayrimenkul edinimlerine yönelmiş, bu ise gelir dağılımında bozucu önemli bir role sahip olmuştur (Çizelge 3.21). Bu durum bize Türkiye'nin görece az gelişmiş bölgelerindeki gelir dağılımının, ülkenin görece

gelişmiş bölgelerine oranla daha adaletsiz bir görünüm arz etmesinin nedenlerini açıklamaktadır.²²²

Tarımsal ekonominin ağırlıklı olduğu Doğu, Güneydoğu ve Orta Doğu Anadolu Bölgelerimizde toplam faktör gelirleri içinde en önemli payın emek, müteşebbis ve gayrimenkul sahipliğinde toplandığını görmekteyiz (Çizelge 3.22). Bu bölgelerde toprağın dağılımındaki eşitsizliğin sonucu, emek gelirler toplam gelir içinde gayrimenkul sahipliği ve ona bağlı kira gelirlerinin önemli bir payı olmamasına karşın gelir eşitsizliğinde, özellikle Güney Doğu Anadolu'da gittikçe artan, önemli sayılabilecek bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. En önemli paya ve gittikçe artan eşitsizliğe ise emek ve müteşebbis gelirlerde ulaşılmaktadır bu bölgelerde.

Gelir dağılımının bir sonucu olan yoksulluk oranlarının Doğu ve Güneydoğu Bölgelerimizde yüksek çıkması (Çizelge 3.20) bu sonuçları doğrular mahiyettedir.

4.2.2. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin İstihdam Yaratma Bakımından Etkileri

Gelir dağılımı eşitsizliğinin ve yoksulluğun kalıcı bir şekilde azaltılmasında istihdam politikaları önemli bir yere sahiptir. Ancak, ülkemizde işgücü piyasasında önemli sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunların başında; istihdam ve işgücüne katılma oranlarındaki düşüklük, tarımın istihdam içerisindeki görece yüksek payı ve mevcut işgücünün bu sektörden kopuşu, işgücü piyasası ile eğitim arasındaki ilişkinin kurulamaması ve yüksek orandaki kayıt dışı istihdam olarak sıralanabilir.

Çizelge 4.8'de, 1980-2015 yılları arası teşvik uygulamaları sonucunda istihdama en çok katkı sağlayan sektörün imalat sektörü olduğu, onu takiben hizmetler sektörünün geldiği görülmektedir.

Ekonomik büyümeyi hedef olarak almış olan hükümet programları, istihdamın bölgesel farkların en önemli sorununu teşkil ettiği Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde, imalat sanayinden istihdam sorununu çözmesini beklemişlerdir. Ancak bölgesel farkların giderilmesinde çok önemli rolü olacak olan istihdamın geri

²²²Gürsel, Seyfettin. Acar, Ayşenur . (2012). Türkiye de ve Bölgelerde Gelir Eşitsizliği : 2005-2010, BETAM Araştırma Notu, 12/140, 9 Kasım 2012

kalmış bölgelerde imalat sanayine verilecek teşviklere dayandırılması, imalat sanayinin gelişmesi için gerekli ortamın hazır olmaması nedeniyle yatırımcılar tarafından tercih edilmediklerinden istihdam yaratmada teşviklerin etkin bir rolü olmamıştır.

Çizelge 4.8. Teşvikli Yatırımların Belge Başına Yarattığı İstihdam 1980-2015

Yıllar	Belge Başına İstihdam	Yıllar	Belge Başına İstihdam	Yıllar	Belge Başına İstihdam
1980	107.97	2002	51.35	2010	35.12
1984	65.26	2003	46.60	2011	28.49
1988	100.57	2004	46.45	2012	35.03
1991	119.37	2005	46.40	2013	39.00
1994	64.46	2006	42.73	2014	35.48
1997	65.55	2007	50.77	2015	38.0
2000	54.86	2008	37.44		
2001	52.01	2009	37.16		

Kaynak : K : Hakkı ÇİFTÇİ, Murat KOÇ, a.g.e. s.26 ve Ekonomi Bakanlığı Verileri

Diğer yönden geriye en önemli istihdam yaratan ikinci sektör olarak hizmetler de imalattan daha güçlü nedenlerle gelişmiş bölgelerdeki yatırımlara yönelmiş olup, bu bölgelerin istihdamına katkıda bulunmuşlardır.

Türkiye’de ekonomik büyüme süreci içinde insan sermayesindeki verimliliği artırarak katma değeri yükseltmek yerine teknoloji ağırlıklı bir büyüme seçilmesinin sonucu olarak İstihdam sürekli irtifa kaybetmiştir. Bu durum özellikle Türkiye’de, 1980 yılından itibaren dışa açılma süreciyle beraber hızlanmış, istihdam piyasası ; politik, ekonomik, sosyolojik ve teknolojik gelişmeler neticesinde çok boyutlu olarak etkilenmiştir.²²³ Sonuç olarak 1980 yılından bu yana verilen yatırım teşvik belgelerinde istihdam yaratma sürekli bir düşüş göstererek gelmiştir .

4.2.2.1. Türkiye de İstihdamda Bölgesel Gelişmeler

Türkiye de uygulanan teşviklerin istihdam üzerinde yaptığı etkileri, bölgesel teşviklerin (Çizelge 3.16) daha etkili olduğu ileri sürülen 2004-2013 dönemi arasında inceleyecek olursak ; çalışabilir yaştaki nüfusun toplam nüfus içindeki payı nüfus artış hızından daha hızlı²²⁴ olduğu bu dönemde on beş yaş üstü nüfus,

²²³ Çiftçi, H. , Koç, M. (2013). a.g.e.,s.24

²²⁴ Filiztekin, s.67

%17 oranında artarken, işgücü %28.4 yükselmiştir. İşgücünde ortaya çıkan bu %28.4'lük artışa karşın işgücüne katılım, bu süre içinde ancak %4.5 artarak %46.3'den %50.8'e yükselebilmektedir.

On yılda artan 6.2 milyon işgücünün önemli bir kısmı, %30.6'sı (1.2 milyon) İstanbul da olmak üzere, gelişmiş Batı bölgelerinde meydana gelmiştir. Diğer önemli artış %26 ile Ege Bölgesinde (871 bin), %48.7 ile Doğu Marmara Bölgesinde (975 bin), %49 artışla Akdeniz Bölgesinde (1.274 bin) olmuştur. Bölgeler içinde bu süre içinde işgücü azalan tek bölge Doğu Karadeniz Bölgesidir (%12.7, 150 bin kişi)²²⁵. Görüleceği üzere katılan yeni işgücü, Doğu bölgelerinde bulamadıkları istihdam olanağını aramak için, göç yolu ile Batı bölgelerine geçmişlerdir.

Buna karşın ortaya çıkan 5.9 milyon istihdamın %19.3'ü İstanbul da, %13.4'ü Ege de, %15.9'u Doğu Marmara da, %11.72'si Batı Anadolu da, %17.1'i ise Akdeniz Bölgesinde ortaya çıkmıştır.

On yıl içindeki, istihdamın %77.4'nün gelişmiş beş bölgede ortaya çıkmasına karşın doğu bölgelerinde düştüğü görülmektedir. On yılda yaratılan bu istihdamdan kadınlar önemli bir gelişme göstererek (paylarını %51.4 artırarak), toplam istihdam artışının %44'ne sahip olmuşlardır. Ancak kadın istihdamındaki bu olumlu gelişmenin hangi bölgelerde olduğuna bakacak olursak ; %22'sinin İstanbul Bölgesinde, %15.4'nün Ege Bölgesinde, %22.6 sının Batı Anadolu Bölgesinde ,%14.6'sının ise Doğu Marmara Bölgesinde olduğunu, Kuzey Doğu Anadolu Bölgesinde ve Doğu Karadeniz Bölgesinde ise artmak yerine düştüğünü, yani kadın istihdamındaki artışın %74.6'sının gelişmiş bu dört bölgede olduğunu görürüz .

Bölgesel teşviklerin en yoğun uygulandığı dönem olan 2009-2015 arasındaki yedi yıl içinde teşviklerin bölgesel farklılıkları istihdam açısından yakınlaştıran hiçbir etkisi gözlenmemiştir.²²⁶ Gerek 2009 yılında ve gerekse 2014 yılında işsizlik

²²⁵ BGUS, a.g.e., s.54

²²⁶ 15.03.2010 tarihli ve 06 Mart 2015 tarihli TUİK Haber Bültenleri

oranının en yüksek olduğu bölgeler TR62, TRC2, TRC ve TRC3 bölgeleri Güneydoğu Anadolu Bölgesinde bulunmaktadır.

İşgücüne katılma oranları açısından, işsizlik oranlarında başı çeken bölgeler, 2009 ve 2014 yıllarında en düşük katılım oranına sahip bölgeler olmuşlardır.

Bölgelerdeki istihdamın sektörel dağılımında, tarım sektörünün payının en yüksek olduğu bölge % 58,7 ile Kuzeydoğu Anadolu (TRA), sanayi sektörünün payının en yüksek olduğu bölge % 37,9 ile İstanbul (TR1) ve % 37,3 ile Doğu Marmara (TR4), hizmetler sektörünün payının en yüksek olduğu bölge ise % 63,8 ile Batı Anadolu (TR5) bölgesi olup, bu durumlarını 2009 ve 2014 yıllarında da muhafaza etmişlerdir.

2004-2013 yılları arasında verilen teşviklerin bölgesel farkları kapatmada olumlu bir etkisi olmadığı gibi, uygulanan ekonomik politikaların sonucu, sanayi ağırlıklı teşviklerin ağırlığı ile istihdamsız büyüme öne çıkmıştır. Yeterli istihdamın, özellikle kadın işgücüne katılım ve istihdamının daha da düştüğü bu bölgeler, teşviklerden büyük pay alan gelişmiş bölgelere göç etmişlerdir. Bu duruma teşviklerin, geri kalmış bölgelerin yapılarına uygun, istihdam yaratacak konulara verilmemesinin ve bu istihdama katılımı sağlayacak (özellikle kadınların) eğitim politikaları üzerinde durulmaması yol açtığı tahmin edilmektedir.

2004-2013 yılları arasında uygulanan teşviklerin bölgelerde eğitimi nasıl etkilediği, istihdam açısından büyük önem taşımaktadır. Eğitimin istihdamda önemli rolü olduğu kabul edilir. Bu önem şunlara dayanır ; birincisi eğitim seviyesi yükseldikçe iş bulma olanağı daha artmaktadır. İkinci olarak eğitim seviyesinin yükselmesi, ekonomik büyümenin en önemli unsuru olan verimlilik kavramının, daha kaliteli işgücü ile ulaşılmasına imkan verir. Diğer yönden kayıt dışı istihdamın en büyük kaynağını eğitimsiz işgücü oluşturur.

Teşvik politikaları ile bölgesel farklılıkların bulunduğu yörelerde istihdam yaratılamamış, buna karşın on bir milyon kişiye yeşil kart verilerek doğrudan transfer yöntemi ile sosyal baskılar önlenmiştir. Ancak sosyal devlet kavramının çok ötesindeki bu uygulama muhtemel çalışma isteği çabalarını da engellemiştir.

Bu durumun bölge insanının çalışma isteğini azaltıcı bir rol oynaması ihtimali yüksektir.

4.2.2.2. Kayıt Dışı İstihdam

İstihdamda Kayıt Dışılık Sorunu Türkiye’de istihdamın çok önemli bir niteliğini (enformel istihdamın genişliği) oluşturmaktadır. Bugün Türkiye’de ekonomik sektörlerde elde edilen gelirlerin yarısının kayıt dışı olduğu söylenmektedir.²²⁷ Bu durum işletmeler arasında rekabet koşullarının bozulmasına, vergi ve sigorta gelirlerinin azalmasına, çalışanlar açısından da kötü çalışma koşullarına ve sosyal güvenceden yoksunluğa neden olmaktadır.²²⁸

İstihdam açısından önemli bir konu olan işgücünün ne kadar kayıtlı ve ne kadar kayıt dışı olması Türkiye’de Batı bölgelerinden doğu bölgelerine gidildikçe bölgesel farklılığın önemli bir nedenini oluşturmaktadır.

Çizelge 3.17, Türkiye ‘de her hangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna kayıtlı olmayan, tarım ve tarım dışı sektörlerin toplamında, 2015 yılı itibariyle, 8.5 milyon çalışan olduğunu göstermektedir.

Bu konuda diğer ilginç durum ise kayıt dışı istihdamın ağırlığının 2004 yılından 2015 yılına doğru erkeklerden kadınlara doğru kaymakta olduğudur.

Kayıt dışı istihdamda tarım ve tarım dışı olarak baktığımız zaman 2004 yılında kayıt dışı çalışanların %34.4’nü (3.388 milyon) oluşturan kadınların %74.6’sının (2.527 milyonu) tarım sektöründe ve büyük oranda (%60.8) ücretsiz aile işçisi olarak çalıştığını görmekteyiz. 2015 yılında ise bu oran % 41.0 oranında kayıt dışı kadına ve onların da %60’nin tarım sektöründe (%82.4’i ücretsiz aile işçisi) olduğunu görmekteyiz. Özetle kayıt dışı sektör büyük bir oranda, Doğu ve Güneydoğu Bölgeler başta olmak üzere, tarım sektörünün hakim olduğu bölgelerde yaygın olup büyük oranda kadın istihdamına dayanır.

²²⁷ Karagöl, Erdal Tanas ., Tekin Akgeyik.(2010). SETA Analiz, Türkiye de İstihdam Durumu; Genel Eğilimler, Mayıs 2010,s.19

²²⁸ DPT 2004 YILI Katılım Öncesi Ekonomik Programı,a.g.e..

On iki yıl içinde istihdamda %18.3'lük bir artış olurken, işsiz sayısında %83.5 artışın olduğu (Çizelge 3.17) Türkiye'de, kayıt dışı istihdamın %14.9 azalma ile %36.4 seviyesine inmesi de çelişkili gibi görünmektedir.

Yayınlanan resmi verilere göre; toplam işgücünün %41.2'si ya işsiz ya da güvencesiz ve düzensiz bir işe sahiptirler. Diğer yönden yarısını ümitsiz, olmak üzere iş bulunca çalışmaya hazır 1.3 milyon kişinin de ilavesi bu rakam 13 milyonu geçmektedir (%45.5) . Muhtemeldir ki gerçek rakamlar daha yüksektir.

4.2.3. 1980 Sonrası Uygulanan Teşviklerin Sosyo Kültürel Bakımdan Etkileri

Ekonomik büyümenin ve kalkınmanın sermayeden bile daha önemli unsurunun insan olduğu bugün herkes tarafından kabul edilmektedir. İyi yetişmiş insan sadece eğitimle ortaya çıkmamakta, hızla değişen dünyanın gereklerinin farkında olabilecek, rekabetin gerektirdiği bir vizyona sahip sosyo kültürü yüksek bir insanı da gerektirmektedir. İnsanların bu özelliklere sahip olabilmeleri de kültürel ve sanatsal bir ortamın yaratılması ile mümkün olabilmektedir.

Bölgelerdeki zengin sosyal ve kültürel farklılıkları zedelemekten bunların geliştirilmesi, modern düşüncelerle uyumlaştırılması, bölgesel farklılıkların giderilmesinde önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle bölgesel farklılıkların giderilmesinde bir yandan bu özellikleri koruyan diğer yandan bu farklılıkları bölgenin ekonomik iyileşmesi için kullanmaya özen gösteren bir teşvik sistemi zorunludur. Teşvik sistemlerinin, bölgelerdeki gerek kültürel zenginliği artıracak olan yatırımlara(tiyatro, sinema, parklar, fuar ve panayır alan ve yapıları, spor salonları, alış veriş merkezleri) ve gerekse insanların çağdaş ve medeni koşullara uygun yaşamalarına hizmet edecek yatırımlara (konut, dini ihtiyaçlarını giderecek mekanlara, okul ve sağlık kuruluşlarına) destek vermesi, bu bölgelerdeki yatırım ortamını hazırlama açısından önemlidir.

Sosyo-kültürel unsurların en önemli özelliği bütün bu unsurların birbirlerini destekleyici bir özelliğe sahip olmalarıdır.

Sosyo-kültürel kavramı genişliği itibariyle; eğitimi, sağlığı, turizmi kapsayan bir olgu olup, bu unsurların geliştirilmesi için yapılacak her yatırım ve verilecek her teşvik sosyal yapının güçlenmesine hizmet edecektir.

Çizelge 4.9. Bazı İllerin Tiyatro, Sinema Ve Kütüphane Sayısı

BAYBURT	1995	2000	2005	2010	2015
Tiyatro	-	-	-	-	1
Sinema	-	1	-	-	-
Halk Kütüphanesi	5	5	3	4	4
AĞRI					
Tiyatro	-	-	-	-	3
Sinema	1	-	-	-	2
Halk Kütüphanesi	6	6	8	8	8
ARDAHAN					
Tiyatro	-	-	-	1	2
Sinema	-	-	-	1	-
Halk Kütüphanesi	3	3	3	4	4
KARS					
Tiyatro	-	-	1	2	2
Sinema	-	1	1	1	2
Halk Kütüphanesi	6	7	7	7	7
İĞDIR					
Tiyatro	-	-	2	2	2
Sinema	-	1	-	-	-
Halk Kütüphanesi	4	4	3	3	3
TUNCELI					
Tiyatro	-	-	-	3	1
Sinema	-	-	-	-	1
Halk Kütüphanesi	5	5	6	7	7
MUŞ					
Tiyatro	-	-	2	-	2
Sinema	-	-	-	3	3
Halk Kütüphanesi	4	5	6	7	8
HAKKARI					
Tiyatro	-	-	1	1	2
Sinema	-	1	-	2	-
Halk Kütüphanesi	1	2	1	4	4
KİLİS					
Tiyatro	-	-	-	-	3
Sinema	-	-	-	-	4
Halk Kütüphanesi	2	2	2	2	3
MARDİN					
Tiyatro	-	-	-	2	4
Sinema	1	2	5	4	6
Halk Kütüphanesi	5	9	6	8	8
ŞIRNAK					
Tiyatro	-	-	-	-	1
Sinema	-	-	-	-	-
Halk Kütüphanesi	4	4	4	4	4
SİİRT					
Tiyatro	-	-	-	2	5
Sinema	1	2	-	-	11
Halk Kütüphanesi	4	5	5	5	5
TÜİK: Bölgesel kültürel veriler, Erişim : 26.08.2016					

Bu açılardan bölgesel farklılıkların bulunduğu bölgelerimizin sahip olduğu olanaklar bölge gelişiminde önemli role sahiptirler.

2015 Türkiye'sinde, tiyatroya göre çok daha az maliyeti olan sinemaya sahip olmayan 7 il bulunmaktadır.²²⁹ Bu iller; Ardahan, Bayburt, Gümüşhane, Hakkari, Iğdır, Sinop, Şırnak olup, Ardahan hariç diğer iller üstelik üniversite şehridir.

Sinema ve tiyatrosu var görülen şehirlerin de pek çoğunun 2005 veya 2010 sonrası bu olanaklara sahip olduğu görülmektedir. Diğer yönden oldukça dalgalı bir seyir izleyen bu verilerinde güvenilirliği konusunda bazı şüpheler oluşabilmektedir. Bu duruma örnek olarak ; Siirt şehrinde 2015 yılına kadar hiç olmayan sinema, bu yılda 11 adet olarak açılmış görüyor ve 2010 yılında 2 adet olan tiyatro 2015 de 5 adet oluyor. Kilis gibi küçük bir şehirde 2015 yılına kadar hiç olmayan tiyatro 3 adet ve yine hiç olmayan sinema 4 adet aynı yıl kuruluyor.

Bu kültürel kurumların dışında, ülkemizde çok kısa zamanda önemli ölçüde artan AVM'ler bazı illerimizde henüz bulunmamaktadır. Bu iller ; Kars, Iğdır, Ağrı, Van, Hakkari, Şırnak, Muş, Bingöl, Adıyaman, Ardahan, Tunceli, Rize'dir.²³⁰

Çizelge 4.10. İBBS Düzey 1'e Göre Bireylerin Bilgisayar ve İnternet Kullanım Oranları ile İnternete Bağlantı Türleri

	Bilgisayar Kullanım %	İnternet Kullanım %	İnternete Erişimi Yok	Sabit Geniş Bant Üzerinden İnternete Bağlanma
İstanbul	63.7	71.8	10.5	53.8
B.Anadolu	63.9	68.2	20.1	48.6
K.D.Anadolu	41.5	48.6	26.6	24.8
O.D.Anadolu	36.6	45.3	27.7	18.9
G.D.Anadolu	42.2	48.5	29.6	21.1

Kaynak : TÜİK Hanehalkı Bilişim Teknolojileri Kullanım Araştırması, 2016

Bilgiye erişimde çağımızda çok önemli yeri olan geniş bant internet bağlantısı, internete erişim ve bireylerin bilgisayar ve internet kullanım oranları da geri kalmış bölgelerimizde yetersizdir. (Çizelge 4.10)

²²⁹ TÜİK Haber Bülteni, sayı : 21542, 29.06.2015

²³⁰ AVM Yatırımcılar Derneği, www.ayd.org.tr

4.3. 2000 Yılı Sonrası Bölgesel Farklılıkları Azaltma Amacı Taşıyan Teşvik Kararlarının Bölgesele Olan Etkilerinin Değerlemesi

Bölgesel farklılıkların azaltılması amacına yönelik olarak önemli bir dönem olan 2000 sonrası bölgeye yönelik teşvik uygulamaları; önemli ölçüde anlamını yitirmiş olmakla birlikte KÖY ve yatırım indirimi uygulamaları ile 5084 sayılı yasa, 2009/15199 sayılı ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararlarından oluşmaktadır.

4.3.1. KÖY Uygulamasının Bölgesel Farklara Olan Etkilerinin Değerlemesi

KÖY kapsamındaki illerin sayısı sürekli artış göstermesine rağmen, KÖY'lerin yatırım teşviklerinden aldığı pay sabit kalmıştır.²³¹ Son 30 yıllık yatırım teşvik uygulamaları değerlendirildiğinde, KÖY'lere teşvikler sayesinde önemli miktarda yatırım yapılmış olmasına rağmen, bu yatırımların KÖY'lerin ekonomik gelişmesinde yeterli olmadığı görülmektedir. Bu durum hem KÖY'lere verilen teşviklerin yatırım çekme konusunda yeterli olmamaları ve hem de bu bölgelerin yatırımları çekme açısından yeterli ekonomik cazibeye sahip olmamaları (diğ er bir ifade ile teşvikler cazip hale getirilmiş olsalardı bile) ile açıklanabilir.

1960'larda bölgesel farklılıkları azaltmak için uygulanmaya başlanılan ilk kapsamlı teşvikler olan KÖY projesi, kısa bir sürede, siyasi malzeme haline getirilerek, anlamını yitirmiştir.

KÖY politikası, bölgenin sosyal gelişmesini göz ardı eden, genel olarak bir sanayi teşvik politikası olarak sürdürülmüş, alt yapısı olmayan bölgelerde sanayi için verilen teşviklerin de bölgenin gelişmesine bir katkısı olmamıştır. KÖY politikası ile tarımda dahi yeterli gelişme sağlanamamıştır. KÖY kapsamı sürekli genişletilerek baştaki olumlu bölgesel etkisi yok edilmiş ve bunda siyasi etkenler önemli rol oynamıştır²³². Siyasi etkilerle teşviklerin verildiği illerde “kişi başı milli gelir” (KBMG) seviyelerinin yükselmesine, kapsam dışında kalan illerin olumsuz gelişimine, yani bölgesel farklılıklara neden olmuştur.²³³ Ancak, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilmesi ve geri kalmış bölgelerin

²³¹ Nuri Yavan, Teşviklerin Sektörel ve Bölgesel Analizi, a.g.e.s.174

²³² Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 9.Kalkınma Planı,2007-2013.a.g.e.,s.29

²³³ Özcan Dağdemir, Hakan Acaroğlu, a.g.e., s.54

kalkındırılmasını amaçlayan KÖY politikası, genellikle bir sanayi teşvik politikası olarak yürütülmüştür.

Diğer yönden, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde, 1968 yılından beri bu bölgelerin kalkınması için yatırımcılara KÖY kapsamında verilen teşviklerin ancak 1/3 ü yatırıma dönüşmüş gerisi ise, 1996 ve 2000 yıllarında yarım kalan yatırımlar için çıkartılan özel teşviklere rağmen, tamamlanamamış yatırımlardan oluşmaktadır. (Çizelge 4.8 ve 4.9)

4.3.2. Yatırım İndirimi Uygulamasının Bölgesel Farklara Olan Etkilerinin Değerlemesi

2000'li yıllara gelindiğinde Yatırım Teşvik uygulamaları ekonomik krizlerin etkisinde kalmış, 1999 ve 2001 krizleri sonucu teşvikler için kaynak sıkıntısı çekilmiş ve yeni teşvik programlarının uygulanması gecikmiştir.

22.07.1998 tarihinde, 4369 sayılı kanunla, Yatırım İndirimi uygulamasına “öngörülen yatırım indirimi” uygulaması getirilerek, gelecek dönemlerde yapılacak sabit kıymet yatırımları içinde vergi indirimi sağlanmıştır.

Kaynak yetersizliği ve uygulamadaki karşılaşılan zorluklar, sonucu %200'lere çıkan uygulamalara ulaşmış olan yatırım indirimi, 4842 sayılı Kanun ile, bölge, yatırımın cinsine (sektör) bakılmaksızın bütün yatırımlara, ülkenin her tarafında %40 olarak uygulanması sonucu, zaten yetersiz olan bölgesel farklılıkları giderme özelliği, tamamen ortadan kalkmış, yatırımları yönlendirme olanağı kalmamıştır.

Diğer taraftan bu uygulama ile (4842) yatırım indiriminden yararlanmak için gerekli olan teşvik belgesi almak gibi bir bürokratik işlem de ortadan kalkmış ve başta KOBİ'ler olmak üzere firmaların yatırım indiriminden faydalanmaları kolaylaşmıştır. Bölgesel için çok az sayılabilecek bir yararı olan, 4369 ve 4842 sayılı Kanunlarla otomatik bir biçimde uygulamaya dönüşen, yatırım indirimi 01.01.2006 tarihinde 5479 sayılı kanunla tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

4.3.3. 5084 Sayılı Yasanın Bölgesel Farklara Olan Etkisinin Değerlemesi

Sonradan yapılan düzenlemeler ile ilk çıkıştaki amacını yitirmesine karşın 5084 sayılı teşvik yasası gerçek anlamda ilk bölgesel teşvik sayılabilir.

Kanun ile getirilen teşvik tedbirlerine bakıldığında, bunların daha önce 4325 sayılı Kanun (23.01.1998 tarihli, OHAL Bölgesi ve KÖY’lerde istihdam) ve 99/12478 sayılı Karar çerçevesinde uygulandığı görülmektedir. Dolayısıyla 5084 sayılı Kanun, yeni tedbirler içeren bir düzenleme olmaktan ziyade daha önce uygulanan teşvik tedbirlerinin belirli oranlarda değiştirilerek ve/veya birleştirilerek yeniden uygulandığı bir düzenleme olmuştur.²³⁴ Gerçi 4325 sayılı kanunla teşvik kapsamına alınan il sayısı 22 iken, 5084 sayılı kanun ile bu sayı 36’ya çıkarılmıştır. Bunun temel nedeni 5084 sayılı kanunda, 4325 sayılı kanunda yer alan “ -0,50 sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyinin altındaki iller” kriterinin olmamasıdır.

Çeşitli tarihlerde yedi kez düzenleme yapılan 5084 sayılı Kanunun en önemli değişimi²³⁵, 18.05.2005 tarihli 5350 sayılı kanunla yapılmıştır. İller arasında gerek kişi başına düşen gelir gerekse sosyal gelişmişlik açısından önemli farkların olmasına rağmen, 5350 sayılı kanunla, \$1500 fert başına olan gelir kıstasına, DPT’nin 2003 yılı sosyo ekonomik gelişmişlik endeksinin de (SEGE 2003) ilavesi ile il sayısının 36 dan 49’a çıkmasına neden olmuştur. Bu yeni 13 il (Kilis, Tunceli, Kastamonu, Niğde, Kahramanmaraş, Elazığ, Çorum, Artvin, Kütahya, Trabzon, Rize, Nevşehir, Karaman) bu kapsama dâhil edilmiş ve yasadan yararlanan il sayısı 49 ulaşmıştır. 5350 sayılı Kanun ile kapsama alınan iller coğrafi açıdan bakıldığında ise, Gaziantep hariç Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesindeki tüm iller Kanun kapsamında yer almaktadır. Batı Anadolu’da ise 5615 kanun ile Çanakkale (Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri), Kütahya, Uşak, Afyon ve Düzce illeri katılarak teşvik kapsamı 49 il ile Gökçeada ve Bozcaada ilçelerinden oluşmuştur.

Kanun kapsamında teşviklerden yararlanma ölçüsü olan geliri 1.500 ABD Dolarının altındaki iller ve/veya sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi eksi olan iller,

²³⁴ Acar, O. , Çağlar, E. (2012). Yeni Teşvik Paketi Üzerine Bir Değerlendirme, TEPAV.,s.2

²³⁵ 5228 Sayılı Kanun la(31.07.2004 tarih), 5350 Sayılı Kanunla, 15.05.2005 tarihinde, 5538 Sayılı Kanunla, 12.07.2006 tarihinde , 5568 Sayılı Kanunla, 30.12.2006 tarihinde , 5615 Sayılı Kanunla, 04.04.2007 tarihinde , 5838 Sayılı Kanunla, 28.02.2009 tarihinde , 5951 Sayılı Kanunla , 05.02.2010 tarihinde değişiklikler yapılmıştır.

büyük ölçüde KÖY kapsamında bulunan illerle benzerlik göstermekte olup, teşviklerin uygulandığı 49 il içerisinde yalnızca Uşak, Düzce, Afyon ve Kütahya illeri, KÖY kapsamında yer almamaktadır. Ancak KÖY kapsamındaki 50 il arasından yalnızca Çanakkale (Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri), Karabük, Kırıkkale, Samsun ve Zonguldak illeri kişi başına yurtiçi hasıla gelirleri 1500 ABD Dolarının üzerinde ve SEGE'ye göre pozitif endeks değerine sahip olduğu için, bu iller vergi ve sigorta primi teşvikleri ile enerji desteğinden yararlanamamış yalnızca bedelsiz arsa ve arazi desteğinden yararlanabilmiştir. Bilahare 5615 sayılı Kanun ile Bozcaada ve Gökçeada ilçeleri diğer teşvik kalemlerinden de yararlandırılmıştır.

5084 ve değişiklik yapan diğer yasalar teşvik uygulama birimi olarak illeri esas almış, iller arasında farklı gelişme durumları göz önüne alınmadan sadece 1500\$ ölçüsünü kullanmıştır bu ise iller arası bazı haksızlıklara yol açmıştır. Teşvik özünde kişi başı gelir seviyesi en düşük bölge olan Doğu Anadolu için düşünülmüş, ancak siyasi baskıların sonucu 49 ilin ve 2 ilçenin faydalandığı bir teşvik uygulamasına dönüşerek batıya kadar uzanarak, amacı saptırılmıştır.²³⁶

Nitekim bu yasa ile verilen önemli bölgesel teşviklerden birisi olan enerji desteğinin verildiği illerin % 44'ünü Doğu ve Güneydoğu bölgesi illeri oluşturmakla beraber, buralara yapılan yatırım %27, istihdam ise %17 düzeyinde gerçekleşmiş, Hakkari, Ardahan ve Şırnak illerine hiç yatırım yapılmamıştır. Oysa teşvikli illerin sadece %10'unu Ege ve Akdeniz bölgelerinde yer alırken, bu bölgeler yapılan toplam yatırımların %29'undan, yaratılan istihdamın ise %30'unundan yararlanmıştır. Diğer taraftan Karadeniz Bölgesi'nde teşvik kapsamında desteklenen 14 il yatırımların %28'ini alırken, sağlanan istihdamın %39'unu yaratmıştır.²³⁷

5084 sayılı kanunun önemli teşvik unsurlarından olan enerji desteğinin önemli bir kısmını (%50'den fazlasının) sadece 5 il tarafından kullanılırken pek çok il sanayi tesislerinin azlığı nedeniyle bu imkandan ya çok az (%1) veya hiç faydalanamamışlardır. (Ağrı-Gümüşhane-Iğdır-Bingöl-Muş-Bayburt) Bunun anlamı kamu kaynaklarının haksız rekabet yarattığıdır.²³⁸ Bunun sonucu olarak bu yasa ile bazı iller (Kahramanmaraş, Adıyaman, Osmaniye ve Düzce) sağlanan

²³⁶ Mustafa Güvenli , *Dünya Gazetesi*, 28.06.2013

²³⁷ Emre Eser, a.g.e., s.116

²³⁸ Nuri Yavan, a.g.e., s.91-93

teşviklerden önemli ölçüde faydalanırken bazı iller ise (başta Kars, Ardahan, Ağrı, Iğdır, Hakkari) altyapı, eğitim, ulaştırma, güvenlik, coğrafi yapı gibi temel unsurların eksik olmasının sonucu, yeterince fayda sağlayamamışlardır. Bu sonucun ortaya çıkmasında; birincisi teşvik kapsamındaki illerin gelişmiş illere yakınlık veya uzaklığı, ikincisi ise aralarında önemli gelişmişlik farklarının olması gösterilebilir.

Yapılan bir diğer eleştiri ise teşvik kapsamı dışında kalan illerin yatırımlarının komşu teşvikli illere kayması suretiyle teşvik almayan bu illerde durumun daha da bozulmasına yol açmasıdır.

Diğer yönden bu yasa ile bölgesel farklılığın bulunduğu illerde yeni yatırımları artırmak hedeflenmiş olmakla birlikte, gerek sigorta primi işveren hissesi teşviki ve gerekse enerji teşvikinin işletmelerin doğrudan yatırım yapma koşuluna bağlı olmaksızın uygulanması, uygulamanın istihdamı artırma yönünde gelişmesini desteklemiştir. Ancak istihdamın artırılması amacının da başarıya ulaşmadığı yönündedir. Bölge illeri yasa ile getirilen teşvikten faydalanmak için kayıt dışı istihdamlarını kayıt altına almışlar veya şekli şartı yerine getirebilmek için kendi çevrelerini istihdam ediyor göstermişlerdir. Her iki halde de mevcut istihdamın muhafazasına yardımcı olmuştur.²³⁹

5084 sayılı Kanun zaman içinde teşviklerin ana amacı olan : istihdama bağlı avantaj yaratma unsurunu terk ederek de bazı haksızlıklara yol açmıştır. 5084'ü değiştiren 5350 ve 5615 sayılı Kanunlar ile, sigorta primi işveren hissesi teşviki ile gelir vergisi stopajı teşvikinin yeni istihdam yaratılmasına bağlı olarak uygulanması kaldırılmış ve mevcut istihdamı kapsayacak şekilde içeriği genişletilmiştir. Benzer bir durum enerji desteği için de düzenlenerek kapsamdaki illerin enerji desteğinden daha esnek koşullarda yararlanması sağlanmıştır. Bu düzenlemeler ile, net istihdam artışı sağlama gibi belirli bir şartın yerine getirilmesi durumunda faydalanılabilen teşvikler, amacından saptırılmış, kapsamdaki illerde yerleşik firmaların karşılıksız olarak işletme giderlerini karşılamaya yönelik bir programa dönüşmüştür. Bu durum, kapsam dışındaki illerde yerleşik firmaların, kapsamda yer alan illerdeki firmalara oranla daha yüksek işletme maliyetlerine katlanmasına

²³⁹ Emere Eser, a.g.e.,s.172

ve yoğun rekabet baskısı hissedilen sektörlerde kapanmalara dahi sebep olmuştur. Dolayısıyla başlangıçta yeni istihdam yaratılması şartına bağlı olarak uygulanan teşvikler makul seviyede iken, yeni istihdam bağının zayıflatılması ile Kanun, kapsam dışındaki firmalar açısından haksız rekabete dönüşmüştür.

Bir diğer haksız rekabet yaratan uygulama ise bu teşvik yasası ile sektörel seçicilik yapılmaması, yalnızca bölgesel seçiciliğin olmasıdır. Bu durum, aynı teşvik unsurlarından faydalananak değişik sektörlerde; hem değişik istihdam gerçekleşmesi ortaya çıkartmış (düşük istihdama karşın yoğun enerji kullanan çimento sektörü ile yüksek istihdama karşın daha az enerji kullanan tekstil sektörü gibi) , hem de değişik maliyet ve kar sonuçları çıkmasına yol açmıştır. Bu durumun yaratacağı bir diğer sorun da, bazı sektörlerin dengesiz teşviki sonucu gereksiz yere büyüyerek teşvikin kalktığı dönemde piyasa rekabet şansını yitirecek olmalarıdır.

Bütün bu uygulamalar sonucu olarak bu yasa ve onun özünü değiştiren diğer yasalar ile Doğu ve Güney doğunun kalkınmasına katkı sağlayacak yatırımlar arzu edilen sonuçları verememiştir. Bu bölgelere sağladığı tek fayda, işveren maliyetini düşürmek suretiyle mevcut istihdamın korunması olmuştur.

Sonuç olarak, bölgelerde istihdamı güçlendirmenin ön planda olduğu bu yasa, bölgenin değil illerin esas alınması ile olumlu bir uygulamaya girmiş olmakla birlikte ayırım yapmaksızın bütün Türkiye’de uygulanması ile bölgesel farklılıkları gidermekten uzaktır.

4.3.4. 2009/15199 Sayılı ve 2012/3305 Sayılı Teşvik Uygulamalarının Bölgesel Farklara Olan Etkilerinin Değerlemesi

2009/15199 ve 2012/3305 sayılı teşvik uygulamaları, bölgesel farklılıkları azaltma bakımından daha önce uygulanmış teşvik politikalarına göre, daha kapsamlı ve cazip sayılacak hükümler içermektedir. Bu bakımdan bu son iki teşvik uygulamasının bölgelerde bu güne kadar meydana getirdiği gelişmeyi izlemek önem kazanmaktadır. Her ne kadar teşviklerin bölgelerin gelişimi üzerindeki etkilerini gerçekçi bir biçimde değerlendirebilecek yeterli süre geçmemiş olmakla

birlikte yine de, önceki uygulamalarla bir farklılık ortaya koyup koymadıkları hakkında bir fikir edinilebileceği düşünülmektedir.

2012 yılından itibaren uygulamaya konulan 6 bölge teşviklerde en gelişmiş iki bölge kompozisyonu biraz değişikliğe uğramış, eski 1.bölgenin il sayısı 14'den 8'e inerken, 2.bölgenin 10 olan il sayısı yeni bölge sisteminde 13'e yükselmiştir. Eski teşviklerde, 3.bölgenin 27 olan il sayısı 12'ye inmiş, bu bölgeden bazı iller 2.bölgeye (Konya, Kayseri) giderken, gelişme gösteren büyük çoğunluğu 4. (dokuz il) ve 5. (yedi il) Bölgelere kaymıştır.

Diğer taraftan 2009 teşviklerinde otuz ilden oluşan, en az gelişmiş 4.bölge, yeni 2012 teşviklerinde, 15 ili 6.bölgeye (en geri iller), 8 ili 5. Bölgeye, 6 ili dördüncü bölgeye alınırken, sadece 1 il (Trabzon) 3.bölgeye alınmıştır.

Bu durumda, en az gelişmiş eski 4.bölgeden sadece bir ilin geliştiğini ve terfi ettiğini, altı ilin nispi bir iyileşme gösterdiğini, kalan 30 ilden 23 ilde bir gelişme olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca 5. ve 6.bölgeleri oluşturan toplam 31 ilin, eski 4.bölgeye eşit geldiğini söyleyebiliriz (eski 3.bölgenin 9 ili yeni 4.bölgeye, 7 ili de 5. Bölgeye alınmıştır)

Bu detaylı ayrıntıları yapmaktan amaç, sürekli karşılaştırma bazları değiştirilen verilerin sonuçlarını daha sağlıklı tahlil edebilmek içindir. Sonuç olarak 2012 de oluşturulan yeni 6'lı bölge sisteminde son üç bölgenin tamamına yakını (48 il) eski dört bölge sistemi 4. ve 3.bölgelerinin çoğu illerinden oluşmuş, gelişmemiş illerdir.

2009 ve 2012 teşvik uygulamalarını hem ayrı ayrı, hem de birlikte yorumlamaya imkan veren bilgilerin ışığında (Çizelge 4.11-4.14) bölgele yaptıkları katkıları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür ;

1. 2009 teşvikleri uygulamasında 57 il, 2012 teşvik uygulamasında ise 48 il bölgesel farklılıkların daha yoğun yaşandığı illeri temsil etmektedirler. Ancak bu ayırım kesin olmayıp, gelişmiş bölgeler içinde gösterilen ancak kendi bölgesi içinde ciddi farklılaşmaya sahip iller de bulunmaktadır. Aynı şekilde son üç (veya iki) bölge içinde de birbirleri ile farklılıklara sahip iller bulunmaktadır.
2. 2009-2015 yılları arasında toplam teşvikli yatırımlar ve meydana getirecekleri istihdam, inişli çıkışlı ancak sonuçta artış yönünde gelişmiştir (Çizelge 4.11).

2010 yılı yatırım ve istihdamındaki artış, 2011 yılında yatırımlarda düşme, istihdam da ise yatay seyre dönüşmüştür. Yatırımlar 2012 yılında da 2011 seviyesini korumuş, 2013 yılında artmış, 2014 de düşmüş, 2015 de tekrar artmıştır. Sabit sermaye yatırımları ve istihdamın 2009-2015 yılları arasındaki bu dengesiz gelişiminin bölgelerdeki gelişmesi ise (Çizelge 4.11) ; 2009-2011 yılları arasında sabit yatırımların %60-80 arası, istihdamın ise %67-75'i ilk iki bölgede, 2012-2015 yılları arasında ise yatırımların %60-76'sı ve istihdamın %62-68'i ilk üç bölgede yapılacaktır.



Çizelge 4.11. 2009-2011 ve 2012-2015 Yılları Teşvik Uygulamasının Bölgesel Dağılımı %

	2009			2010			2011		
	Belge	Yatırım	İstih.	Belge	Yatırım	İstih.	Belge	Yatırım	İstihdam
1.BÖLGE	43.1	40.6	48.9	36.8	37.3	42.9	39.9	42.4	41.8
2.BÖLGE	22.8	18.4	18.0	23.5	42.3	25.8	25.2	29.4	33.3
3.BÖLGE	18.9	20.5	19.8	21.5	10.2	16.5	18.5	12.6	10.7
4.BÖLGE	14.9	10.1	13.3	18.1	9.8	14.5	15.9	13.9	13.8
MUHT.	0.3	10.3	-	0.1	-	-	0.4	5.9	0.2
TOP.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
DEĞER	1875	23.646	72.584	3077	54.918	120.375	3505	48.990	120.334

	2012			2013			2014			2015		
	Belge	Yatırım	İstihd.	Belge	Yatırım	İstihdam	Belge	Yatırım	İstih.	Belge	Yatırım	İstih.
1.BÖL.	36.3	42.8	38.9	36.3	30.1	34.7	35.8	43.0	42.3	33.1	25.6	40.8
2.BÖL	17.4	16.1	14.8	15.2	18.7	15.5	17.6	17.7	14.6	19.5	14.7	16.1
3.BÖL	16.3	13.4	11.9	14.3	12.1	11.4	14.6	15.8	11.5	14.6	18.0	10.1
4.BÖL	11.5	10.8	11.0	10.6	10.6	9.0	11.0	7.8	7.4	10.9	9.3	9.3
5.BÖL	7.9	7.4	7.8	9.9	6.1	10.4	9.0	7.1	9.6	10.4	5.6	7.3
6.BÖL	10.4	7.4	15.5	13.1	8.3	18.0	11.3	6.4	14.5	11.2	2.2	15.3
MUHT..	0.2	2.2	0.1	0.5	14.2	0.9	4.2	2.0	0.1	0.3	24.4	0.9
TOP.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
DEĞER	4272	57.161	146.808	4891	95.060	190.942	3992	64.718	144.732	4567	102.236	148.242

Kaynak : T.C.Ekonomi Bakanlığı, teşvik uygulama sonuçlarından derlenmiştir., Erişim : 14.09.2016

Diğer bir ifade ile 2009-2011 arası verilen teşvikler sabit kıymet yatırımlarının ve istihdamın ortalama %70'i gelişmiş 24 il'e, gerisi diğer illere, 2012-2015 yılları arasında ise sabit yatırımların ve istihdamın %65'i ilk 33 il'e gitmektedir.

3. 2009-2011 dönemine göre 2012-2015 döneminde sabit sermaye yatırımlarında ve istihdamında son iki (veya üç) bölge lehine az da olsa bir gelişme var gibi görünmektedir. Ancak bu gelişme iki açıdan gerçeği yansıtmayabilir :

Çizelge 4.12. 2009-2011 Yıllarında Büyük Ölçekli Yatırımın Bölgelere Dağılımı

	Toplam Yatır. Milyon TL	Toplam İstih. Bin Kişi	Sabit Yatırım %	İstihdam %
2009	23.646	72.584	14.31	6.36
1.Bölge			8.83	1.93
2.Bölge			3.40	0.78
3.Bölge			1.26	3.44
4.Bölge			0.81	0.20
2010	54.918	120.375	35.00	4.53
1.Bölge			4.80	2.24
2.Bölge			29.25	1.38
3.Bölge			0.09	0.16
4.Bölge			0.85	0.75
2011	48.990	120.334	9.19	0.62
1.Bölge			8.96	0.49
2.Bölge			0.22	0.13
3.Bölge			-	-
4.Bölge			-	-

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

- Birincisi, "Büyük Ölçekli Yatırımlar" 2009-2011 döneminde toplam teşvikli yatırımların ortalama % 15-20'sini (2010 yılında %35'ni) ve istihdamın ise ortalama %4-5'ni almışlardır (Çizelge 4.12). Sabit sermaye yatırımı toplamından önemli pay alan bu yatırımların yaratacakları istihdamın küçüklüğü dikkat çekicidir.
- Aynı şekilde 2012-2015 döneminde sabit sermaye yatırımının ortalama %15'i (2013 yılında %16.2, 2015 yılında %28.5) ve istihdamın ise ortalama %2'sini almışlardır.

Çizelge 4.13. Büyük Ölçekli Ve Stratejik Yatırımların 2012 -2015 Teşviklerinde Bölgesel Ağırlıkları

TABLO : 42						
			Büyük Ölçekli %		Stratejik %	
	Toplam Yatırım	Toplam İstihdam	S.Yatırım	İstihdam	S.Yatırım	İstihdam
2012	61.754	149.110	4.4	2.5	18.8	0.6
1.Bölge			1.70	0.93	18.62	0.50
2.Bölge			0.25	0.59	-	-
3.Bölge			1.10	0.89	-	-
4.Bölge			1.40	0.48	0.20	0.13
2013	95.494	192.781	16.2	2.1	7.0	0.9
1.Bölge			0.51	0.27	3.67	0.44
2.Bölge			1.10	0.49	1.02	0.23
3.Bölge			0.58	0.13	0.67	0.01
4.Bölge			-	-	1.64	0.26
5.Bölge			0.92	1.04	-	-
6.Bölge			0.23	0.07	-	-
Muh.Böl.			12.10	0.26	-	-
2014	64.718	144.732	7.7	1.7	1.3	0.06
1.Bölge			4.46	0.79	-	-
2.Bölge			0.24	0.07	0.25	0.05
3.Bölge			0.62	0.01	1.06	0.01
4.Bölge			-	-	-	-
5.Bölge			0.76	0.36	-	-
6.Bölge			1.63	0.42	-	-
Muh.Böl.			-	-	-	-
2015	102.236	148.242	28.5	3.4	12.3	0.5
1.Bölge			2.39	1.87	0.21	0.06
2.Bölge			0.45	0.12	0.14	0.08
3.Bölge			0.93	0.24	10.38	0.12
4.Bölge			0.91	0.68	1.31	0.16
5.Bölge			1.09	0.39	0.29	0.09
6.Bölge			-	-	-	-
Muh.Böl.			22.70	0.12	-	-

Kaynak: T.C.Ekonomi Bakanlığı, teşvik uygulama sonuçlarından derlenmiştir.

- İkinci olarak “Strateji Yatırım” olarak teşvik edilenler, 2012-2015 döneminde toplam teşvikli yatırımların ortalama %10’nu (2012 yılında %18.8 ve 2015 yılında %12.3), istihdamın ise %1’den aşağı pay almışlardır (Çizelge 4.13) .
- Görüleceği üzere, bölgesel farklılıkları gidermede “Büyük Ölçekli ve Stratejik Yatırımlar”, istihdam yaratmayan teknolojik yatırımlardan oluşmaktadır. Bu yatırımlar istihdam yaratmadıkları gibi, ya gelişmiş bölgelerde toplanmakta veya az gelişmiş bölgelerde de enerji ve madencilik yatırımlarına yönelmektedir (Çizelge 4.13).

- Sonuç olarak teşvikli sabit sermaye yatırımlarının toplamından yaklaşık %20 (2015 senesinde %40.8) gibi önemli bir pay almalarına karşın toplam istihdama ancak %2-3 katkıda bulunabilen “Büyük Ölçekli ve Stratejik Yatırımlar”, bölgesel farkların giderilmesinde etkin değildir.

5. Teşvik uygulamaları bölgesel farklılıkları giderme amacını ikincil bir hedef olarak seçmişlerdir. Bunun en açık örneği bölgesel ve büyük ölçekli yatırımlara teşvik paketinde sağlanan ayırımdır (Çizelge 4.14). Büyük yatırımların özendirildiği bu uygulama ile bu yatırımları yapanlar bölgesel yatırım yapanlara göre %10'luk bir avantaj (her bölgede) elde etmektedirler.

Çizelge 4.14. Bölgesel Ve Büyük Ölçekli Yatırımlarda Katkı Payı Ve Vergi İndirimi
,%

TABLO : 43				
	Bölgesel Yatırımlar		Büyük Ölçekli Yatırımlar	
	Katkı %	Vergi İndirimi	Katkı %	Vergi İndirimi
1.Bölge	15	50	25	50
2.Bölge	20	55	30	55
3.Bölge	25	60	35	60
4.Bölge	30	70	40	70
5.Bölge	40	80	50	80
6.Bölge	50	90	60	90

Kaynak : 2012/3305 sayılı teşvik kararnamesi

Kamu maliyesi büyük ölçekli bir yatırımı yapan firmanın (diğer gelirlerinden de düşölmek üzere) maliyetini bölgesel yatırımdan daha cazip bir şekilde finanse etmektedir.

Büyük yatırımların sahip olduğu önceliğı gösteren bir diğer husus da, büyük firmalar için önemli bir maliyet unsuru olan KDV ve Gümrük vergisi muafiyeti bölge ayırımı olmaksızın, bütün bölgeler için geçerli kılınmıştır.

Bu bilgilerin ışığında; en son teşvik uygulaması olan 2012/3305 sayılı teşvik kararını, 2000 sonrası çıkartılan teşviklerle birlikte değerlemesini ana hatları ile şöyle özetlemek mümkündür

- Her şeyden evvel 2012 teşvik tedbirleri bölgesel kalkınma açısından şimdiye kadar yapılmış en iyi düzenlemedir.

- Bölgesel teşviklerin öncelik kazandığı son on beş yılda çıkartılan dört teşvik uygulamasında, bölgesel uygulamalardan, bölgelerde sektörel seçiciliğin önemli olduğu, bölge/sektör ayırımına doğru bir geçiş olmuştur.
- 2012 yılındaki 3305 no.lu teşviklerle amaçlar daha da genişletilmiş ; cari açığın azaltılması, üretimin katma değerinin artırılması ve kümelenme gibi pek çok yeni amaç eskilerine ilave olarak, yeni teşvik sistemine bağlanmıştır.
- 2012 teşviklerinin getirdiği bir diğer önemli yeni unsur da vergi indiriminin, bölgeden bölgeye kademeli bir oranda, yatırım aşamasından ve tüm faaliyet gelirlerinden yine belirlenmiş oranlar sınırında düşülebilesidir. Firmalara finansal rahatlık sağlayabilecek bu uygulama, özellikle batı firmalarının, doğu yatırımlarının rantabl olmayacağı düşüncesini, değiştirebilecektir. Şüphesiz bu durum vergi istisna ve muafiyetleri ile birlikte vergi ödeme alışkanlığının zayıf olduğu ülkemizde teşvikin etkinliğine gölge düşürebilir.
- 2012 teşviklerinde dikkati çeken bir husus da, bölgesel yatırımların teşvikinde önemli olabilecek, enerji desteğinin (5084 sayılı yasada olduğu gibi) bu teşvik paketi içinde olmamasıdır.
- 2012 teşviklerinde yapılan önemli bir değişiklik de, büyük yatırımlarda zorunlu olan “asgari yatırım tutarı” bazı yatırımlar için düşürülerek desteklenmiştir.
- Teşvikten yararlanamayacak sektörler sayılmıştır. (Tarım ve tarımsal sanayi ile ilgili olanlar ile belli kapasite ve çalışan sayısı altındaki yatırımlar. İstisnası Sanayi Bakanlığınca ilan edilen İhtisas Organize SS’de mümkündür)
- Tarımsal yatırımlarda, Vergi indirimi uygulamasından ancak orta ve büyük yatırımlar faydalanmakta (en az 150 baş büyük) ve entegre olması şarttır. Ayrıca gıda ürünleri ve içecek imalatı yatırımlarında pek çok kalemi bölgesel destekten faydalanamaz (6. Bölge hariç) .
- Diğer yönden kamu kurum ve kuruluşları ile bu nitelikteki diğer kuruluşların hizmet ve altyapı yatırımları da teşviklerden faydalanamaz.

Gerek 2009 ve gerekse 2012 yılında uygulamaya konulan teşvik kararlarının, yukarıda açıklanmaya çalışılan pek çok yeni uygulamayı içermesine karşılık, uygulama sonuçları bölgesel farkları gidermede beklenen iyileşmeyi sağlayamadıklarını göstermektedir.

Bu nedenle, 2009 ve 2012 teşvik uygulamaları ile, arzu edilen gelişmenin geri kalmış bölgelerde ortaya çıktığını söylemek zordur. Buna karşın 1., 2. Ve 3. Bölgeler, diğer uygulamalarda olduğu gibi, belgelerin, sabit yatırımların ve istihdamın önemli bir kısmını almışlardır.

- 2012 teşvik uygulamaları için söylenebilecek son bir tenkit, amaçlarından birisi olan, cari açığın kapatılması için ithalatın düşmesini sağlayacak ara mal yatırımlarına önemli tavizler veren bu paketin (henüz erken denilebilir) ithalatı düşüren önemli bir etki yaratmamasıdır.
- Diğer yönden, 5. Bölgenin desteklerinden faydalanacak olan, “öncelikli yatırım” grubu adı altında bir teşvik uygulaması bulunmaktadır. Bu uygulama ile ; yolcu ve yük taşımacılığı (demir ve deniz yollarında), test merkezi, rüzgar tüneli, nitelikli turizm ve termal yatırımı (tespit edilen 28 turizm alanının sadece 8 tanesi Doğu ve Güneydoğu Anadolu’dadır), asgari 50 bin m2 kapalı alanlı fuar, savunma yatırımları, maden istihraç ve/veya işletme yatırımları kapsamakta olup, bölgesel farkları doğrudan ilgilendiren bir özellik taşımazlar. Bununla birlikte bu yatırımlardan özellikle yolcu ve yük taşımacılığı ile turizm/termal yatırımlarının geri bölgelerde yapılması halinde bu bölgelerin gelişmesine katkı sağlayacağı beklenebilir.
- 2012 Teşviklerinde 1. ve 2. Bölgelerde yapılan yatırımların içeriği teknolojik ve verim artırıcı olup, bu farkın daha da açılmasına yol açabileceklerdir.

4.4. Türkiye’de 1980 sonrası Bölgesel Dengesizlikleri Giderme Amacında Olan Teşvik Politikalarının Genel Eleştirisi

Teşvik politikalarına, bir de bu politikaların genel uygulama hükümleri (teknik yapıları) ve uygulama sonuçlarının (gerçekleşme sonuçlarının) yeterliliği açısından bakmak, teşviklerin bu bölgelerdeki etkinliğini değerlemememiz açısından önemlidir.

4.4.1. Genel Uygulama Hükümleri Açısından

Ülkemizde kırk yıldan fazladır değişik biçimlerde uygulanan ve adı “bölgesel farkları azaltmak” olarak konulan teşviklerin eleştirisinde bileşilen nokta, yatırım teşviklerinin, tek başlarına geri kalmış bölgelere yatırımları çekmede çok az bir etkileri olduğu yönündedir. Diğer bir ifade ile ekonomik istikrar ve büyüme gibi ekonomik amaçlar için uygulanmakta olan teşviklerin tek başına yeterli olmadığı, ekonomik olmayan sosyal amaçlar için de kullanılmasının gereğidir. Bu sosyal amaçların Türkiye’deki bölgesel farkların giderilmesi açısından, ekonomik amaçlardan da önemli olduğu düşünülmektedir.

Türkiye’de teşviklerin bölgesel farklılıkları gidermedeki rolü, teşviklere verilen anlam ve beklenti doğrultusunda gelişmiştir. Esas olan yatırımların teşviki olmuş, geri kalmış bölgelere bu yatırımları yönlendirerek o bölgelerde de ekonomik kalkınmanın sağlanıp farkların azaltılabilmesi amacıyla, teşvikler daha cazip hale getirilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de uygulanmış olan teşviklerin genel kritiği aşağıdaki gibi sıralanabilir

- Uygulanan teşvik unsurları açısından 1980’e kadar vergisel ağırlıklı teşvik sistemi, 1985 sonrası parasal teşvik sistemi (KKDP), 1990 sonrası KKDP yerine kredi kullandırılması, 1995 sonrası ise, bugüne kadar, vergisel ve sigorta prim teşvikleri ağırlıkta olmuştur. Doğu bölgelerinin vergi tabanının oldukça düşük olması vergisel teşviklerin ağırlıkta olduğu bir sistemde bu bölgelere yatırım yapmayı cazip kılan bir unsur olmamıştır. Gerçi son teşvik kararı ile yatırım giderlerinin firmanın diğer unsurlarından ve yılı içinde mahsubu getirilmişse de bu bölgenin gelişmesini, istihdam olanaklarının artırıcı yatırımların gelmesini sağlayan bir etki gösterememiştir.
- Bölgesel kalkınmada, Sosyo gelişmişlik endeksine göre verilen teşvikler, bu endeksin 60 civarında veriden oluşması ve bu verilerin bölgelerin özelliklerini tam olarak yansıtmamasından dolayı, bölgenin hassas unsurlarını yeterince öne çıkartamamışlardır. Bu verilerin değerlemesine göre uygulamada, bazı zayıf iller üst bölgelerde yer almış (Bolu gibi) ve teşvikin avantajlarından daha az yararlanmış, bazı iller de daha güçlü ekonomileri olmasına karşın alt bölgelerde

yer olarak daha çok teşvik almıştır (Gaziantep gibi) . Bu ise kamu kaynakları ile haksız rekabete yol açmıştır.

- Mevcut teşvik sisteminde doğrudan tarımsal üretim kapsama dahil değildir. Tarım adı altında hayvancılık, seracılık, tohum geliştirme, fidan yetiştiriciliği, kültüre mantarı vardır.
- Mevcut teşvik politikaları bölgesel farklılıkları giderme hedefi ile ekonomik büyüme hedeflerini aynı pakette teşvik etmektedir. Amaç ve hedefler değişik olduğu gibi teşvikten umulan veya teşvikin etkin olabilmesinin koşulları da değişiktir. Ekonomik büyüme hedefi içinde yer alan büyük veya stratejik yatırımları yapacak olan grupların finansman imkanları veya bulma olanakları var iken kalkındırmak istenilen bölgelerde ana sorun finansmandır. İlki için teşviklerde vergi istisna, muafiyetleri önemli iken ikinciler için nakti destek önemlidir. Diğer yönden ilk etaptaki yatırımları yapacak olan firmalar büyük bir ihtimalle faaliyetleri devan eden firmalar iken, ikinci gruptaki yöresel yeni müteşebbisler yaratabilmek amacı ağır basmalıdır.
- İthal edilen ara malı ve mamullerin üretilmesini hedefleyen “stratejik sektörler” de önemli olması gereken, malın üretiminden daha ziyade, malın dünya kalite ve fiyatında üretilmesi olmalıdır.
- Diğer bir husus ise sistem, getirisi daha uzun vadeye yayılan altyapı yatırımlarının desteklememekte (yap işlet devret gibi), getirisi daha hızlı gelebilecek yatırımları desteklemektedir (enerji gibi).
- Mevcut teşvik programının ana hedefi yatırımcıyı değil yatırımın desteklenmesidir. Bu nedenle idari kararlar yatırımı kimin yapacağı değil, yeri, sektörü, büyüklüğü, kapasitesi ve kullanılan teknolojiye bakılarak verilmektedir.
- Teşvik sistemi daha çok devletin gelecek dönem alacaklarından vazgeçtiği (Vergi, SSK, Faiz iadesi) bir destek önermektedir. Bu durum bugün verilen teşviklerin bir sonraki dönemde kaynak sıkıntısı nedeniyle verilememesine yol açabilecektir.
- Son teşvik kararları öncekilerden farklı olarak geri kalmış bölgelerdeki tüm yatırımları değil, bölgenin potansiyelini ve yatırım iklimini öne çıkartacak yatırımlara teşvik vermeyi hedeflemiş olmakla birlikte bölgenin yeteneklerini yansıtacak bir çalışma mevcut değildir.
- Teşviklerde uygulanan “sektörel alt sınıflama”, (özellikle sanayi imalatında) detay kalemlere girerek, spesifik bir ürün tanımlaması yapmakta, bu ise verilen

teşvik doğrultusunda yapılacak yatırımın güncelliğini (hızlı değişen teknoloji nedeniyle) kaybetmesine yol açabilecektir. Malın bire bir adını tanımlamak yerine daha esnek üretime imkan verecek olan alt bölüm başlığı kullanılmalıdır.

- Teşvik sistemlerinin en önemli eksiklerinden birisi sistemin üretim artışına olan katkısını ölçecek bir veri tabanına sahip olmamasıdır. Bu nedenle uygulamaya dönük alınan kararlar büyük ölçüde yüzeysel verilere dayanılarak alınmaktadır.
- Uygulamaya getirilen teşviklerin pek çoğu bölgesel farklılıkları azaltma amacını gerçekleştirilmede yetersiz kalmıştır. Bunda; teşviklerin yetersiz süre ve avantajlarla uygulanması, verildiği bölgenin altyapı olanaklarının göz önünde tutulmamış olması, sonuçların fayda maliyet analizine tabi tutulamaması önemli etkenler olmuştur.
- Teşviklerin büyüklüğü (cazibesi) bölgelerin sahip oldukları yetersizlik derecelerine göre cazip hale getirilmemiş, standarda yakın bir uygulama tercih edilmiştir. Altyapı sorunlarının olduğu bölgelerde teşvikleri cazip hale getirmek de yeterli değildir.
- Teşvik uygulamalarının çok kısa sürelerde koşullarının değiştirilerek, teşviklere olan güven sarsılmıştır. Geçmişte sıkça yapılan, koşulların değiştirilmesi ile eski ve yeni benzer sektörlerde haksız rekabetin doğmasına ve yatırım yapılan konuda ithalatın serbest bırakılmasına yol açılmamalıdır. Yani teşvik istikrarlı ve güvenilir olmalıdır.
- Hazırlanan teşvik paketleri, muhtemelen, piyasanın gerçek ihtiyaç ve durumu tam analiz edilmeden ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucu olarak teşviklerin çok kısa sürelerde yenilenme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır.
- Piyasanın göz önüne alınmamasının en önemli göstergesi 2009 yılı teşvik paketidir. İşverenin en büyük sorununun yatırım yapmaktan çok işletmeyi ayakta tutmak olduğu bu ekonomik kriz döneminde, hazırlanan teşvik paketi işletmelerin ayakta kalmalarına destek olmak bir yana teşviklerin desteklediği yatırımlar da istihdam yaratmakta yetersiz kalmışlardır.²⁴⁰
- Bölge ve yöreye göre ciddi verilere dayalı GSYH ölçüleri (veya daha gerçekçi ölçülerin) yerine, 1500 \$'ın bölgesel teşvikte bir ölçü olarak alınması göç

²⁴⁰ Kutadgobilik, T. (2009). *İşveren Dergisi, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, 2009, Ağustos.s.26*

nedeniyle bazı illerin bu sınırı aşmasına ve teşviklerden faydalanamamasına yol açtığı görülmüştür.²⁴¹

- Ampirik bulgular, teşviklerin bölgesel düzeyde GSYİH üzerindeki etkisinin pozitif olduğunu, buna göre, bir ilde yatırım teşvikleri arttıkça, hem GSYİH, hem de kişi başına gelirin artmakta olduğunu göstermekte,²⁴² yani daha fazla teşvik alan illerin, daha fazla büyüme göstermekte olduğu belirtilmekte ise de, kullanılan kaynağa karşılık elde edilen ilerlemenin karşılaştırılabileceği bir fayda maliyet analizine girilmemektedir. Bölgeye aktarılacak kaynağın büyüklüğüne göre, şüphesiz bölgede GSH'da ve kişilerin gelirlerinde bir artış olacaktır. Ancak, bölge gelirlerinin yükselmesine neden olan bu artış bölgedeki gelir dağılımını (bölgesel yapı nedeniyle) bozmak, yoksulluğu artırmak şeklinde de ortaya çıkabilir.
- Siyasi etkiler nedeniyle de bölgede verimsiz faaliyetleri teşvik eden sistem, gelişen ve büyüyen sektörlerin rekabet gücünü baltalayan bir etki yaratarak başarılı teşebbüslerin cezalandırılmasına yol açabilmektedir.²⁴³
- Son 2012 teşvik uygulamaları makro hedeflerin de (cari açık sorunu, ithalat ikamesi) çözümünün arandığı bir politika olmuştur. Cari açığı azaltmak ile verilecek teşvikler nedeniyle yapılacak yatırımlarda ihtiyaç duyulacak ara mal talebinin cari açığı artıracak olması bir çelişkidir.²⁴⁴ Diğer yünden, Ar-Ge ve donanımlı eleman eğitimi konusunda elle tutulur bir teşvike sahip olmadan katma değeri yüksek, teknoloji ağırlıklı sektörlerin teşvikinden bahsetmek çelişki oluşturmaktadır.
- Teşvik sistemi sadece üretim prosesinde kullanılacak sabit kıymetleri yatırım malı olarak tanımlamıştır. Yani nakliye araçları, idari büro malzemeleri, binalar (pazarlamanın yok sayılması) yatırım dışıdır. Teşvik sisteminin bu dar yatırım tarifi, yapılacak yatırımda yaklaşık %30'luk bir kısmı, daha işin başında yok sayarak yatırıma katkı oranını düşük belirlemektedir. Oysa yatırım teşviklerinin amacının mal ve hizmet üretim tesislerinin inşası değil asıl amacın üretim ve istihdam artışı olduğu düşünülünce teşvikin kapsamının dar olduğu görülür.

²⁴¹ Kızıltan, Alaattin., Kızıltan,Ş.Mustafa Ersungur.(2007). Türkiye'de İller ve Bölgelerin Ekonomik Gelişme Düzeyleri Arasındaki Uzun Dönemli İlişkiler s.284

²⁴² Nuri Yavan, Teşviklerin Bölgesel ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi. a.g.e.ss. 65-104

²⁴³ Hakkı Çiftçi, Murat Koç, a.g.e., s.28

²⁴⁴ TEPAV, Ozan Acar, Esen Çağlar, a.g.e.,s. 5

- Yatırım yeri tahsisi, KDV istisnası ve Gümrük Muafiyetinin koşulsuz bütün bölgelerde aynı olması ve OSB'lerine yatırım yapılması halinde bir üst bölgenin avantajlarının elde edilebilir olması gibi hususlar 5. Ve 6. Bölgelere yeterince yatırım yapılmamasının bir nedeni olabilir. Daha açık bir ifade ile, 1-3.Bölgeye yatırım yapmak yerine son iki veya üç bölgeye yatırım yapmanın arasındaki teşvik farkları (hele, istihdamın nispeten düşük olacağı, büyük ve stratejik yatırımlar açısından) caydırıcı olmaktan uzaktır. Bu yatırımlar büyük ölçüde teknoloji ağırlıklı olup istihdam yaratıcı yatırımlar değildir. Bu nedenle Gelir Vergisi İşçi desteği ve sigorta primi işçi hissesi desteği bu yatırımların geri kalmış bölgeler çekilmesinde etkin bir rol oynamayabilir.
- KDV istisnası ve Gümrük Muafiyeti 4 yatırım grubu için, KDV iadesi sadece stratejik yatırımlar için var olup, faiz desteği ise bölgeselde ve stratejik yatırımlarda vardır. Gelişmiş bölgeye yatırım yapan firmaların daha teknolojik ve bu nedenle makineye dayalı yatırım yapmaları, teşvikten bekledikleri en önemli faydanın, KDV istisnası ve gümrük muafiyeti ile karşılanmasına yol açacak, diğer unsurlar teşvik olarak önemini kaybedecektir.
- Büyük yatırımlar özendirilerek ekonomik büyümeye öncelik verilmiştir. Büyük ölçekli yatırımlar ile Bölgesel Yatırımların oranları arasında Büyük Ölçekli Yatırımlar lehine %10'luk bir fark (her bölgede) yaratılmıştır.
- Yatırım döneminde katkı sağlayan KDV istisnası tüm yatırıma değil sadece makine ekipmana uygulanmaktadır. Ayrıca diğer faaliyetleri başarılı olan işletme (karlı) ödedikleri KDV' yi hemen mahsup ederek almaktadır.

4.4.2. Gerçekleşme Durumları Açısından

Türkiye'de verilmiş olan teşviklerin uygulama sonuçlarına, çok önemli olmasına karşın, yeterli önem verilmemiştir. Oysa ekonomi dünyasında, piyasa kaynaklarının kamu tarafından etkisiz bir şekilde kullanıldığı hakkında yoğun eleştiri alan teşviklerin, toplumun bu özverisi karşılığında bölgeye ve genel ekonomiye ne kattığını hesaplamak çok önemlidir. Uygulama sonuçlarının takip edilememesi, az gelişmiş bölgelere verilen teşviklerin 1/3'nün ancak verildiği yatırıma dönüşmesi, oransal olarak büyük bir miktarının gelişmiş Batı bölgelerine gitmesi, kamusal kaynakların boşa harcandığını veya en azından karşılığını bulmadığı düşüncesini güçlendirmektedir. Yukarıdaki satırlarda vermiş olduğumuz

teşvik uygulamaları (özellikle yatırım teşvikleri) ; yatırımcılara verilen belge sayısı, bu belgelerde yatırımcıların yapmayı planladıkları sabit yatırım tutarı ve bu yatırımların gerçekleşmesi halinde ne kadar istihdam yaratacaklarına dair bilgilerin resmi kayıtlara yansıyan durumudur. Oysa yatırım niyeti ile talep edilen bu teşvik belgeleri, bazı nedenlerle (yatırımcıların iflasları veya mali güçlerinin zayıflaması) gerçekleşmemekte veya taahhüt edilen süreden daha uzun bir zaman sonra gerçekleşmektedir. Bir başka durum da yatırım gerçekleşmesine rağmen, taahhüdün kapatılmasının (kesin hesaplaşmanın) yapılmadığı halidir.

Bu durum (yatırımın gerçekleşmesinin takibi), verilen teşviklerin amaç doğrultusunda uygulanmaları açısından ve geleceğin planlanması açısından son derece önemlidir. Mevcut sistemimiz, yatırımcıya belgeleri verinceye kadar zorluklar çıkartan, uygulama sırasında yatırımcının faydalanacağı teşvik unsurlarını kontrol eden, ancak sonuçta bölgenin ve ekonominin o yatırımı kazanıp kazanmadığı ile ilgilenmeyen bir uygulama içerir. Yatırım amacına ulaşmış mı ? Alınan teşvikler doğru yere gitmiş mi ? Tesis işletiliyor mu ? Taahhüt edilen istihdam yerine getirilmiş mi ? Belli bir süre ile yatırımı oluşturan sabit kıymetler muhafaza edilmiş mi ? Bu soruların büyük bir kısmının cevabı aranmaz.

Bu önemli noksanlık, teşvik uygulamalarını denetlemekle sorumlu olan Hazine Müsteşarlığı'nca (20/06/2011 tarihinden sonra Ekonomi Bakanlığı'nca) da kabul edilmiş,²⁴⁵ verilen teşviklerin ancak %60'nın gerçekleştiği belirtilmiştir. Yatırım teşvik sisteminde pek çok farklı kurumun rol alması, belge düzenleyici ve teşvik araçlarını uygulayıcı kurumların farklılığı ve bu kurumlar arası koordinasyon eksikliği temel etkenlerdir. Mevcut durumda yatırım teşviklerinin net rakamsal boyutu ve teşvik belgesi kapsamındaki yatırımlara ne kadar katkı sağladığı bilinmemektedir²⁴⁶.

Çizelge 4.7, 1980-2008 yılları arasında verilen teşvik belgelerine dayalı olarak yapılacak olan sabit yatırım tutarlarının gerçekleşme durumlarını vermektedir; açık (devam eden), kapalı (gerçekleşen) ve iptal edilen olarak üç grupta değerlendirilen yatırımlar için düzenlenen 84.960 adet yatırım teşvik belgesinin 12.867 tanesi iptal

²⁴⁵ Nuri Yavan, s.128

²⁴⁶ Emre Eser, s.139

edilmiş, kalan 72.093 adet belgenin 44.886 tanesinin de açık belgeler olduğu görülmektedir. Sonuç olarak, 1980-2008 döneminde verilen teşviklerin, açık durumda olanlar da dahil, sadece yarısı (%53'ü) tamamlanmış yatırımlara aittir. Üstelik “açık” durumda olan, 1980 veya 1990 yılına ait belgeler bulunmaktadır. Açık olma durumu, yatırım aşamasında olduğunun işareti olduğu gibi, aynı zamanda teşvik belgesi aldığı halde yatırıma hiç başlanmadığı veya yatırımın yarım kaldığı; yani yatırımdan vazgeçildiğini, ancak teşvik belgesinin iptal ettirilmediği durumları da kapsamaktadır.²⁴⁷

Özellikle, 1980-1984 arasında açık bulunan teşvikli yatırım sayısı oldukça fazladır. Açık olan teşvik belgelerinde en göze batan sene 1990 yılı olup, verilen toplam 3136 teşvik belgesinin 1350 tanesi, yani teşvik belgelerinin %43'ü, açık durumdadır. 20 yıldan fazla bir sürenin geçmiş olması nedeniyle artık yatırım aşamasında olması mümkün değildir. Ancak son yıllarda verilmiş ve halen açık kalan belgelerin yatırım aşamasında olduğu düşünülebilir. Ancak bu konuda da yoğun iptaller yaşanmaktadır. Teşvik uygulama idaresinin, sadece 2012-2015 arasında, çoğu 2004 ve sonrasında olmak üzere, muhtelif senelerde verdiği teşviklerden iptal ettiği teşviklere bakacak olursak²⁴⁸ ; son üç yılda verilen teşviklerin yaklaşık 1/3'ü iptal edilmiş durumdadır.(Çizelge 4.7).

Yatırım teşviklerinin coğrafi bölgelere göre gerçekleşme durumu incelendiğinde, Türkiye'nin batı bölgelerinden doğu bölgelerine doğru gidildikçe yatırımlardaki gerçekleşme oranları düşmektedir. Buna karşın iptal edilen ve halen açık bulunan yatırımların oranı artmaktadır.

Politik amaçlarla verilmiş teşviklerin yoğun olduğu; Doğu Anadolu, Güney Doğu Anadolu, Karadeniz ve İç Anadolu Bölgelerinde başlamış ve yarım kalmış yatırımların toplama oranının, %60'ı geçtiği tahmin edilmektedir.

²⁴⁷ Nuri Yavan, a.g.e.,s.130

²⁴⁸ Ekonomi Bakanlığı, Teşvik uygulamaları. www.ekonomi.gov.tr/portal/.../yatirimTevsik/yatirimTevsik-Genel_Bilgi, Erişim 08.11.2014

4.5. Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlikleri Gidermede Teşvik Sisteminin Etkinleştirilmesine Yönelik Öneriler

Bölgesel kalkınma 1980’lere kadar, bölgesel gelir eşitsizlikleri bağlamında ele alınmış, eşitsizliklerin kaynağının neler olduğu ve bunların iyileştirilmesine yönelik politikaların üzerinde durulmuştur. 1980 sonrası ise bölgesel dengesizliklerin (eşitsizliklerin) nasıl giderileceğinden çok bu dengesizliklerin yaşandığı bölgelerin nasıl geliştirilebileceği konusu daha önem kazanmıştır.

Ancak bölgenin gelirlerinin iyileştirilmesi ile bölgenin geliştirilmesi iç içe geçmiş iki kavramı temsil eder. Eğer bölgesel eşitsizlikleri gidermek bölgenin gelirlerinde şimdiye kadar olduğu gibi iyileştirici transferler yapmak ise, bu eşitsizlikleri gidermek yerine geçici olarak şiddetini azaltmak anlamını taşıyacaktır. Eğer amaç bölgenin yapısında kalıcı iyileştirmeler yaparak gelirleri iyileştirmek ise, bu bölgenin nasıl geliştirileceği ile ilgili olmaktadır. Ancak unutmamak gerekir ki bölgenin gelişmesi bölgede yaratılacak taleple, yani gelir seviyesinin yükseltilmesi ile de doğrudan ilgilidir. O halde ana hedef; bölgenin gelişmesini sağlayıcı unsurları harekete geçirebilmek, öncelikle bölge insanının gelirini kalıcı olarak iyileştirmek için, en hızlı ve en az kaynak tahsisi ile bölgeye özgü hangi sektörleri harekete geçirebiliriz sorusu ile birlikte bölgenin yapısından kaynaklanan gelir dağılımının bozucu unsurların da aynı zamanda iyileştirilmesini sağlamaktır. Diğer yünden bu iyileştirmelerin sosyal ihtiyaçları karşılayan reformlarla desteklenmedikleri sürece, bölgesel gelişmeyi sağlamadaki etkileri de sınırlı kalacaktır.

Türkiye’de bölgesel farklılıkları azaltma amacına yönelik uygulanan teşvik politikaları bazı bölgelerde elde edilen sınırlı gelişmenin ötesinde beklenen gelişmeyi sağlayamadıkları gibi farklılıkların daha da artmasına yol açtığı görülmektedir.

Ülkenin özellikle Doğu bölgesinde yer alan iller, son elli yıl içinde bölgede farklılık yaratıp nispeten gelişme sağlayan birkaçı hariç, adeta ülkenin gelişmiş batı şehirlerinden ayrılmaya başlamıştır.

1980 yılından bu yana uygulanan teşvik politikalarının bölgesel farklılıkları azaltmak veya duraksatmaktan ileri daha da çoğalttığı göz önüne alındığında, sorunun uygulanan teşvik politikalarından ve bu politikaların etkinliğinden daha çok; küresel dalgalanmalara dayanıklı bir ekonomik yapımız olmaması ve bu nedenle ekonomik büyüme ile ekonomik kalkınma arasında yapılmak zorunda kalınan tercihten ileri geldiği söylenebilir.

Bu durumda bölgesel farklılıkların ortadan kalması veya en azından azaltılması için mevcut politikaların dışında yeni bir yol izlenmesi zorunlu görünmektedir.

Tez'in incelemeleri ışığında, bölgesel farklılıkların oluşmasında en önemli iki unsurun istihdam ve eğitim olduğu görülmüştür. Bölgenin ekonomik kalkınması istihdam sorununa o da temelde eğitim sorununa dayanmaktadır. Fakat her halükarda bu bölgelerde istihdamın acilen yaratılması ve eğitimin başı çektiği altyapı sorunlarının çözümü ile desteklenmesi gereklidir.

Bütün bunlar, yatırım teşvikleri vermenin ötesinde, başta eğitim olmak üzere, kamunun önemli desteğine ihtiyaç gösterir. Bu anlamda devlet yardımları (teşvikler) daha özel bazı uygulamaları içermesi gerekecektir.

Bölgesel farklılıkları giderme konusunda yapılacak önerileri iki ana başlık altında toplayabilirim: teşvik sistemi ile ilgili öneriler ve bölge ile ilgili öneriler.

4.5.1. Teşvik Sistemi İle İlgili Öneriler

4.5.1.1. Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde İstihdamın Önemi

Bölgesel farklılıkları azaltmada bölgenin sosyal ve kültürel unsurlarının geliştirilmesinin en önemli unsuru şüphesiz işsizlik sorunudur. Bu bölgelerin en önemli sorunu yaşamlarını devam ettirebilecek bir gelire sahip olamamalarıdır. Bölgesel huzursuzluklardan, göçlere kadar uzanan sosyal sorunlardan, kaynakların israfından ve etkin kullanılamamasına kadar uzanan bütün ekonomik sorunların başlangıç noktası işsizliktir. Bu sorunu aşmanın koşulu; birincisi öncelikle istihdam yaratan, bölgenin olanaklarına uygun sektörleri tespit etmek, ikincisi ise altyapı noksanlıklarının kamusal yatırımlarla giderilmesini sağlamak,

üçüncüsü tespit edilen bu istihdam yaratacak sektörlerde özel yatırımların teşvikini sağlamaktır.

1980 sonrası gerek küreselleşme akımı ve gerekse buna paralel uygulanan iç politikalar ile bu bölgelerde istihdamın önemli kaynağı olan tarım ve hayvancılık büyük zarar görmüştür ve bölgelerden kaçış (göç) hızlanmıştır.

Bu sorunun önemi bölge fertlerinin, bölgede kalmalarını sağlayıcı bir gelir elde edememelerinden öte ülkenin üretim kapasitesinde yaratacağı azalmadır. Diğer yönden işsizlik sorununun ortaya çıkartacağı sosyal huzursuzluk da göz ardı edilemeyecek önemdedir. İşsiz kalan, özellikle de gençlerin, örneğin suç gibi, ekonomiye getirecekleri dışsal bir maliyet²⁴⁹ bu sorunun ekonomik olarak verimli kabul edilmeyen yöntemlerle bile çözülmesinden çok daha yüksek olabilir. Ayrıca yaratılacak uygun istihdamın maliyeti sağlanan sosyal yardımların maliyetinden de fazla olmayabilecek, ancak etkileri çok daha yaygın ve önemli olacaktır.

Bu bölgeler için en cömert şekilde uygulanmış olan teşviklerin ana hedefi sanayi yatırımları olmuş, 1991 yılından itibaren tarımsal yatırımlara ancak tarımsal sanayi koşulu ile teşvikler verilmiştir. 2009 ve sonrası teşviklerde tarımda entegre yatırımlar teşvik edilmiş bölgedeki büyük kitlelerin istihdamını sağlayıcı yatırımlar yerine büyük boyutlu, gelişmiş bölge firmalarını çekmek amaç olmuştur. Oysa yatırımın nerede ve neye yapılacağı kadar kimin yapacağı da bölgesel farklılıkları giderme amacı açısından önemlidir. Bu nedenle bu bölgelerde tarım ve turizme yönelebilecek özellikle aile işletmelerini teşviki istihdam sorunu açısından önemlidir.

Bölgesel farklılıkların önemli boyutta olduğu bölgelerimizde istihdamı artırmada iki sektör çok önemli role sahiptir : tarım ve turizm.

²⁴⁹ Çiftçi,Hakkı., Murat Koç.(2013). İstihdamın Artan Önemi ve Teşvik belgeli Yatırımlar Etkinlik analizi. 21.Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve sosyal araştırma Dergisi. Cilt 2. Sayı 6.s.21

4.5.1.1.1. İstihdamı Artırmada Tarımın Önemi

Türkiye de 1980 sonrası uygulanan politikalardan en çok etkilenen sektör olan tarım, bölgesel farklılıkların en fazla olduğu Doğu bölgelerimizin geçimlik ana sektörü olup, uygulanan politikalar sonucu büyük kayıplara uğramıştır.

Tarım üzerinde uygulanan bu politikalardan en çok, son 30 yılda hayvan varlığı 85 milyondan 50 milyona düşen, hayvancılık etkilenmiştir.²⁵⁰ Hayvancılığın ihmali, et ithalatının önünü açmış 2010 tarihinden itibaren canlı hayvan ve et ithal edilmesine başlanmıştır.

Tarımın içine düşürüldüğü bu duruma karşın, tarımsal destekleme ödemelerin GSYH'ya olan oranları düşme eğiliminde olmuştur.²⁵¹

Oysa Türkiye benzeri gelişme çizgisinde olan ; Brezilya, Arjantin, Meksika gibi ülkelerle sanayileşmiş olmasına karşın tarımsal ürün ve sanayilerini sürekli geliştiren; ABD, Almanya, Fransa, İspanya ve İtalya gibi ülkeler tarımın ülke için önemini çok önceden kavramışlardır. Bunun sonucu bu ülkelerin ekonomilerinde tarımsal ürün ve sanayinin, Türkiye'nin aksine, sürekli gelişen önemli bir yeri vardır. Tarımın önemini kavrayıp bu yönde teşvik veren ülkeler ; A.B.D., Brezilya ve Arjantin ve İspanya'nın sürekli olarak tarımda önemli boyutta, dış ticaret fazlası vermesi, diğer gelişmiş pek çok ülkenin de kendi ihtiyaçlarının önemli kısmını karşılar duruma gelmesi dikkat çekicidir.²⁵²

İstihdam sorununun ve ona bağlı göç sorununun bu bölgelerdeki çözümünün kaynağı olabilecek tarım ve hayvancılık için verilecek teşvikler tarım ve hayvancılığın üretkenliği ve kalitesinin artırılmasına ve sonuçta tarımsal gıda sanayisinin kurulmasına hizmet etmelidir.

²⁵⁰ TÜİK, Tarım : Hayvancılık istatistikleri (erişim 03.04.2015)

²⁵¹ T.C. Kalkınma Bakanlığı İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi Başkanlığı Tarım ve Gıda Alanında Mevcut Gelişmeler ve 2014 Yılı Beklentileri. Mayıs 2014

²⁵² WB, International Statistics 2013, Merchandise Trade by Commodity

Tarıma verilecek destekler, şu an uygulanan sistemin aksine, her yıl bütçesinin yaklaşık %40'nı tarımsal desteklere ayıran AB'de olduğu gibi, üretim başlamadan verilmeli çiftçilere üretim planlaması yapma şansı tanınmalıdır.²⁵³

Diğer yönden tarımsal desteklerin yetersiz miktarda olmasından daha önemli sorunu, pek çok kaleme destek verilmeye çalışılması, verilen bu desteğin bir üretim planlama aracı olmaktan ziyade çiftçiye, yeterli olmasa da, bir gelir transferinden öteye geçememesidir. Yani verilen miktar tarımda bir iyileşmeye yol açmadığı gibi çiftçiye de memnun etmemektedir. Yapılması gereken desteklerin tarımsal üretim ve planlamada daha etkin kullanılmasıdır.

Diğer yönden desteklerin açıklanması kadar zamanında ödenmesi de önemlidir. Bu durum zaten yetersiz olan tarımsal desteklerin tarım politikasındaki etkisini daha da zayıflatmaktadır.

Uygulanmakta olan “doğrudan gelir desteği” sistemi tarımsal araziye dekar başına verilmekte (ekilip ekilmediği kontrol edilmeden) olup bölge ve ürün ayırımı yapmamaktadır. Bu destek 500 dekarla sınırlandırıldığından, daha büyük araziler desteği alabilmek için bölünmektedir. Oysa Türkiye'deki tarımsal işletmelerin en büyük sorunlarından birisi de işletmelerin etkin çalışamayacak kadar küçük arazilerden oluşmasıdır (ortalama 50 dekar).²⁵⁴ Tarımsal etkinliğin sağlanması için arazi birleştirmeleri teşvik edilmeli, verilecek destekler kooperatif bünyesinde birleşen çiftçilere verilmesi sağlanmalıdır.

4.5.1.1.2. Turizm Sektörünün Bölgesel İyileştirmelerdeki Rolü

Bölgesel farklılığın önemli olduğu bölgelerde istihdam sorununu çözmede ikinci önemli sektör turizmdir. Bu bölgelerde, sahip oldukları, binlerce yıldan bu yana gelen tarihi, dini özelliklerin oluşturduğu büyük potansiyele karşın, ihmal edilen sektörlerden birisidir turizm

²⁵³ Ali Ekber Çiçek. (2013). Avrupa Birliği'nden Küçük Çiftçiye Destek, Tarım Dünyasından. www.tarimdunyasi.net/. 18.07.2013

²⁵⁴ Onuncu Kalkınma Planı, Tarımsal Özel İhtisas Komisyonu , Tarım Arazilerinin Sürdürülebilir Kullanımı Çalışma Grubu Raporu. a.g.e.s.12

Bu bölgelerin, yükselen coğrafi konumunun ortaya çıkarttığı ; kış turizmi, termal turizm ve son yıllarda önem kazanan yöre mutfağı, bu bölgeleri turizmde önemli kılmaktadır. Sağlık turizmde kişi başına düşen ortalama harcama 2.500\$ iken tatil turizminde bu rakam 650 \$ düzeyinde olması bu işin önemini göstermektedir.²⁵⁵

Turizmin bölgesel farklılıkları giderme gücü başka hiçbir sektörde bu denli güçlü değildir. Önemli bir özelliği de yaratılan gelirin büyük ölçüde bölgede kalacak olması (sanayi karlarının gelişmiş bölgelere transfer olasılığı çok yüksektir) ve teknolojinin gerektirdiği üst seviyede teknik eleman ihtiyacına da ya hiç veya çok az gereksinim duyacak olmasıdır. Turizm faaliyeti bir ihraç ürünü olmamasına rağmen ekonomideki etkileri ihracatta olduğu gibidir. Bu durum turizm gelirlerinin ihracatın bir alternatifi olarak değerlendirilmesine yol açar.²⁵⁶

Turizmin ekonomik yararları yanında onun kadar değerli bir katkısı da sosyal yönden olacak olup, bölgelerin, iç ve dış turizmin getireceği sosyalleşmeleri, kültürel zenginlikleri paylaşımıdır. Diğer yönden özellikle son yıllarda önem kazanan bir husus da ülkedeki değişik bölgelerde yaşayan insanların kaynaşmasına yol açarak bölge insanların ufkunun açılmasına, vizyonunun gelişmesine önemli bir katkı sağlayacaktır. Bu kazanımların bir tanesi bile tek başına bölge ve ülke için çok değerlidir.

Sayılan nedenlerle turizm de bu bölgelerde, istihdamın artırılmasında, en önemli unsurlardan bir diğeridir.

Bu sektör yoğun olarak hizmetlere dayanmakta olup; taşıma, tarımsal ürün üretimi, hediyelik eşya üretimi, rehberlik, yiyecek-içecek imalat ve satışları, garsonluk gibi sayısız iş kolunu ve istihdamı harekete geçirme yeteneği vardır. Yani turizmde insan önemli bir yer tutmaktadır. 2013 yılı itibariyle turizm sektöründen çalışanların; %56'sı yiyecek ve içecek hizmetleri, %30'u konaklama sektöründe,

²⁵⁵ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. (2012). a.g.e., s.112

²⁵⁶ Serkan Künü, Sertaş Hopoğlu, Özlem Gürçam, Çiğdem Güneş (2015).Turizm ve Bölgesel Kalkınma Arasındaki İlişki : Doğu Karadeniz Bölgesi Üzerine Bir İnceleme. Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Sayı/No :7. Nisan 2015. s.76

%5.7'si seyahat acentelerinde, %7'si eğlence ve dinlence, yaklaşık %6 kadarı da ulaştırma hizmetlerinde (hava, kara ve deniz) istihdam imkanı bulmuşlardır.²⁵⁷

Bölgesel farklılıkları azaltma konusunda, Doğu ve Güneydoğu illerimizde, bu denli önemi büyük olan turizme gerekli ilgi ve teşvikin verilmediği bir gerçektir. Türkiye'de turizm sektörüne yapılan kamu yatırımı %1'in altındadır. Turizm yatırımları özelden beklenmekte ancak onlar da Doğu ve Güneydoğu ya gitmemektedirler. Doğu'daki 14 il'e, 3 yılda (2008-2010) toplam 15.5 milyon yatırım yapılabilmektedir.²⁵⁸ Turizm tesislerindeki bu yetersizlik bölgede turizm sektörünün yaratma gücü çok yüksek olan istihdam yaratma kapasitesini sınırlamaktadır.

4.5.1.2. Eğitimin Önemi

Önceki bölümlerde verilen ayrıntılarından da anlaşılacağı üzere bölgesel farklılıkların çözümünde en önemli rolü istihdam ve onu destekleyecek eğitim üstlenmektedir. Eğitim sadece bölge farklarının giderilmesinde bir anahtar olmaktan öte ulusal hasılanın, artacak olan katma değer nedeniyle, artışında da kilit role sahiptir.

Doğu bölgelerimizde ilerlemek bir yana gerilemede eğitimin çok önemli bir rolü olduğu şüphe götürmez (Çizelge 3.24-3.26). Katma değerdeki gelişme eğitim seviyesindeki gelişme ile paralellik göstermektedir.

Bölgesel farklılıkların önemli boyutta olduğu bölgelerimizde öncelikle kadınların okuma yazma oranının yükseltilmesi, bölgenin tarımsal ve turizm kabiliyetlerinden yeterince faydalanabilmesi için de teknik öğrenimin teşvikini güçlendirmesi gerekmektedir. Bölgelerin özelliklerine uygun, tarım, turizm, el sanatları ve diğer teknik branşlarda (marangozluk, elektrik, motor gibi) teknik okul açarak yatırım yapacak özel kurumların, sivil toplum kuruluşlarının, kooperatiflerin ve mahalli idarelerin yatırımlarına; arsa ve bina tahsisi veya inşası, gerekli makine ve ekipmanın temini, bu okullarda görev yapacak uzman eğitimcilerin maaşlarının karşılanması ve gereken bölgelerde bu okulların yatılı olması için teşvik

²⁵⁷ Akdeniz Turistik Otelciler ve İşletmeciler Birliği (2015). <http://www.aktob.org.tr/pdf/aktob.turizm.verileri.pdf>. Erişim 03.03.2015.

²⁵⁸ Dicle Kalkınma Ajansı (2010).Turizm Mevcut durum Raporu .s.22-23.

verilmelidir. Bu konuda bölge için önemli olacak ikinci bir eğitim teşviki ise bölge firmalarının personeline verilecek hizmet içi eğitimlerin, uzman eğitici ücretlerinin karşılanması, firmalara verilecek teşviklerde bu hususun zorunlu kılınması sağlanma çok önemlidir.

4.5.1.3. Kooperatifleşmeye Teşvik

Serbest piyasa sisteminde fiyatın oluşmasında rolü olan aracı kurumlar çoğunlukla malı üreten üreticiden çok daha yüksek paylara sahip olmaktadır. Bu durum bütün mallar için geçerli olmakla birlikte, özellikle tarımsal ürünler için çok daha etkin olup önemli sonuçlar doğurabilmektedir. Tarımsal üretimde bölüşümün önemi Türkiye gibi kalkınmakta olan ülkelerde; geniş bir kesimin geçim kaynağını teşkil etmesi, aynı zamanda ilk sanayileşmenin en önemli hammadde kaynağının tarımdan sağlanması ve halkın gıda ihtiyacının ucuz bir şekilde karşılanması (enflasyonun da önemli payı olan gıda fiyatlarının kontrolü) olarak sayılabilir. Bu nedenle tarımın güçlü bir yapıda kurulması, çiftçinin bu sektörden yeterince pay almasına, bu ise tarımın gelişmesine, bölge gelişmesine ve ulusal gelişmeye yol açabilecektir.

Sosyal sermayenin, beşeri ve fiziki sermayeyi bir araya getirme gibi önemli işlevi kooperatiflerde işbirliği, güven ve dayanışma ile ortaya çıkmaktadır. Bu unsurların sağladığı ortam ekonomik yaşamda üretkenliğin ve verimliliğin artmasına yol açacak öneme sahiptir. Birlikte iş yapabilmenin bu unsurlarına bir zamanlar sahip olan ülkemizde, 1980 sonrası uygulanan politikaların yaptığı önemli tahribatlar sonucu, bu ortam yani kooperatifleşme ortamı, bu gün kaybolmuştur.²⁵⁹ Ayrıca, dünyada kooperatifler toplumsal ve ekonomik ihtiyacın olduğu hemen her alanda faaliyet gösterirken, Türkiye’de kooperatifçilik tarımsal kooperatifler ve konut kooperatifleri üzerinde yoğunlaşmıştır.²⁶⁰

Ortaklık bilincinin ve sahiplenmenin gelişmemesinde hükümetlerin kooperatifler üzerindeki siyasi etkilerinden vazgeçmemeleri önemli rol oynamış bu ise devlete

²⁵⁹ Türkiye de bu güven ortamı oranı %6.5 iken, Norveç te %65.3, İsveç te %59.7, Kanada da %52.4 olmuştur. Türk Kooperatifçilik Kurumu, Karınca Dergisi, Gündemden Düşmeyen Konu: Devlet Kooperatif İlişkileri, Yıl: 64, Sayı: 739, Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayınları, Temmuz 1998,s.. 24

²⁶⁰ Asuman Altay, Bir Kamu Malı Olarak Sosyal Sermaye ve Yoksulluk İlişkisi, Ege Akademik Bakış / Ege Academic Review, 7(1) 2007: 337–362, 29

bağımlılığı sürekli artırmış, kooperatifleri adeta birer kamu kurumu niteliğine dönüştürmüştür.²⁶¹

Kooperatiflerin ekonomik açıdan başarılı olabilmeleri, bölgelerinde hakim olabilecekleri üretimin ilk aşamasından son aşaması olan pazarlamaya kadar dikey bir bütünleşmeyi yakalamaları ve benzer kooperatiflerin oluşturacağı ve ülke çapında konularına hakim olabilmeyi sağlayan yatay bütünleşmeyi (üst örgütlenme) sağlamaları ile mümkündür.

Ülkemizde ciddi anlamda bir kooperatifçilik eğitimi olmadığını, kooperatifçilik programı olan fakülte bulunmadığını söylersek,²⁶² bütün gelişmiş ülkelerde kapitalizmin toplumsal hasarları için öncelikli önem verilen bu kurumların neden gelişmediği daha iyi anlaşılacaktır.

Kooperatiflerin, bölgesel farklılıkların bulunduğu (veya bulunmadığı diğer bölgelerde) özellikle tarımsal kooperatiflerin, desteklenmesi ve teşvik edilmeleri için;

- Kooperatiflerin başarısı bir yerde kırsal alandaki ekonomik örgütlenmeye bağlıdır. Örgütlenme ise eğitim ile başlamalıdır. Devletin toplumun bu bilinci kazanmasında etkili olacak kooperatifçilik eğitim sisteminin kurulmasını teşvik etmesi şarttır.
- Bölge planlamalarına uygun yapılacak sektörel faaliyetlerin (tarım ve turizm), bölgenin özelliklerine uygun tespit edilmiş hususlarda olması şartı ve bunların kooperatifler eli ile yapılması koşulu ile desteklenmesi sağlanmalıdır.
- Kooperatiflerin ürün pazarlamasında görev alması, ürünün bol olduğu yıllarda stoklar yapılmasını, bölgeler arasındaki ürün dengesizliklerin giderilmesini, üretim fazlasının ihraç edilmesini ve dolayısıyla ürün piyasasının düzenlenmesini, böylece ülke çapında talebin karşılanmasını temin edecek soğuk hava depoları ile nakliye, ambalaj sanayinin teşviki ile sağlamalıdır.
- Kooperatife ekonomik yönden ihtiyaç duyulmadığı veya kurulacak tesislere yeterli ürün temini sağlanamadığı ortamlarda başarılı olmaları beklenmemelidir.

²⁶¹ Özel İhtisas Komisyonunun hazırladığı “Kooperatifçilik Sorunları Araştırması,1968, DPT

²⁶² İ.Hakkı İnan.(2004). *Tarımsal Kooperatifçilik ve AB Modeli*. İstanbul Sanayi Odası Yayın No :2004-40,s.218,

O halde bölgenin potansiyeli göz önüne alınarak, teşviklerle kooperatif ihtiyacı hissettirilmelidir.

- Kooperatifle ekonomik faaliyette bulunan, işletmelerdir. Fabrika, işleme tesisi gibi işletmelere sahip olmayan kooperatiflerin ortaklarına bir yararı olması zordur. Böyle bir durumda üreticinin ürünü satın alan kooperatif bunu işleyemeyecek ve bir aracı gibi komisyon alıp, ürünü bunu işleyen sanayiciye devredecektir. Bu işlerin yapılmasında birbirini tamamlayan entegre kooperatif birliklerini oluşturmak, üretici ile perakendeciliği veya tüketim kooperatifini aynı çatı altında toplamak esas olmalıdır.
- Bu bölgelerde oluşturulacak kooperatiflerin profesyonel yöneticiler tarafından yönetilmelerini sağlamak üzere bu yöneticilere verilecek ücretin etkin bir şekilde teşviki sağlanmalıdır.
- Sayılan işleri başarması, özel statüsü, bir kooperatif bankasının kurulmasını gerekli kılmaktadır.

Devlet teşvik sisteminde, bölgesel kalkınmaya yardımcı olacak bölge planlamaları doğrultusunda, üretilecek ürünlerin, teşvik edilecek sektörlerin (turizm gibi) yapacakları uygulamalarda, kooperatifleşmeye öncelik vermelidir. Kooperatif kanalı ile yapılacak; üretim, pazarlama, nakliye, teşvik uygulamalarının öncelikli tercihi olmalıdır.²⁶³

Sonuç olarak kooperatiflerin bölgesel farklılıkları gidermede ve ülke ekonomisine katkılarının sağlanmasında gerekli olan unsurlar ; kooperatiflerin tamamen özerk kuruluşlar olarak devlet müdahalesinden kurtarılmasına, kooperatif bilincinin oluşmasına yönelik yoğun eğitimin teşvik edilmesine, merkezde kurulacak kooperatif uzmanlığının sağlanacağı bir birimin oluşturularak bu birim tarafından bölgesel özelliklere göre sektörel bir üretim planlaması yapılmasına ve bu planlara bağlı kalınarak yapılacak üretim ve faaliyetlere özel teşvik sağlanmasına, bu teşviklerin, belirlenecek sınırlar dahilinde yapılacak üretimleri pazarlama, fiyat ve alım garantisi içermesine ve özellikle bölgesel farklılıkların yoğun olarak yaşandığı bölgelerimizdeki kooperatiflerin mali sorunlarının çözümünü sağlayacak bir ihtisas bankasının kurulmasına bağlıdır.

²⁶³ Gökhan Kilit.(2014). Gıda Enflasyonu Tartışmaları : Kooperatifçilik Modeli. İktisadi Kalkınma Vakfı. S.1-5,

4.5.1.4. Teşvikin Ekonomik Büyüme ve Sosyal Gelişme Öncelikleri ve Kamu Yatırımlarının Önemi

Bölgesel kalkınmada seçilecek hedefler; ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel içeriklerden birisi veya hepsi ile olabilir. Genelde bölgesel kalkınma ekonomik bir anlam taşımakla birlikte 2000'li yıllar itibariyle ekonominin yanı sıra sosyal ve kültürel açılardan geliştirilmesi hedeflenen bir amaç olmuştur. Böylece kalkınma olgusunun ve bölgesel kalkınmanın göz ardı edilemeyecek unsurlarının ; sosyal, kültürel ve politik boyutları olduğu anlaşılmıştır. Diğer yönden her ülkenin ve ülke içindeki bölgelerin kendine özgü özelliklerinin, değerlerinin, potansiyelinin ve sorunlarının olduğu, bu nedenle de ülkelerin tek bir modele indirilmiş kalkınma tarifleri olamayacağı anlaşılmıştır.

Ekonomik büyümenin başarısını sağlayan unsurlar kalkınmanın sosyal cephesinin içinde gizli olup, kültürel gelişmenin, eğitimin, sağlık sorunlarının ve çevre bilincinin geliştirilemediği ortamlarda ekonomik olarak da ciddi bir büyüme beklemek neredeyse imkansızdır.²⁶⁴

Bu durum, bölge için “karlılık” kriterlerinin göz önüne alınacağı yatırımların göz ardı edilmesini gerektirmiyor olup, ancak bölgeden bölgeye ağırlığın ve önceliğin bu sosyal alt yapıya verilmesini zorunlu kılabilir. Diğer bir ifade ile, yapısal koşulların, kültürel faktörlerin etkisi ile meydana geldiği unutulmamalıdır.

İnsan sermayesi, başta eğitim olmak üzere altyapı olanaklarına dayanmakla birlikte, esas olarak bölge insanının hazmetme kapasitesine yani bunu oluşturacak sosyo-kültürel kapasitesine bağlıdır.²⁶⁵ Sosyal sermayenin (insan kalitesinin) oluşumunu sağlayan sosyo-kültürel sermaye; toplumu bir arada tutan tüm değerleri, politik ve sosyo-ekonomik alanda gelişmesini etkileyen; örf, adet, gelenek, insan ilişkileri, iş bağları ve kanunların oluşturduğu bir bütün olup uygulanacak ekonomik kalkınma politikalarının başarıya ulaşmasının en önemli koşuludur. Sayılan bu unsurların toplumda yaratacağı değişim ile (veya sosyal ilişkiler ile) ortaya çıkacak olan toplumun yükselen beceri, istek ve kavrama

²⁶⁴ Mustafa Durmuş.(2012). Büyüme : Neyin Büyümesi ?. a.g.e.. s.46s.

²⁶⁵ Kasalak, Murad Alpaslan . (2014).Bölgesel Kalkınma Açısından Sosyo Kültürel Yapının Girişimciliğe Etkisi, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Nisan 2014, Sayı:31, s.256

yeteneği uygulanacak her türlü ekonomik tedbirden en yüksek getirinin elde edilmesini, toplumun rekabet gücünün yükselmesini sağlayacaktır.²⁶⁶ Aksi halde bölge için yapılacak iyileştirmeler, bugün olduğu gibi, gelir transferlerinin sağlayacağı geçici iyileştirmeden öteye gitmeyip kaynak israfına yol açabilir.

Soruna bu açıdan bakınca kamuya düşen görev, özel kesimin yatırımlarını çekmekten daha öncelikli görünmektedir. Kamunun veya destekleyeceği bölge yönetimlerinin öncelik vereceği altyapı hizmetleri, doğal olarak diğer yatırımların gelişini de hızlandıracaktır. Kamusal altyapı yatırımları, özel yatırımların bölgeye çekilmesinde önemli olan; yol, su, enerji, haberleşme gibi maddi ve sağlık, eğitim gibi sosyal refahı etkileyen yatırımlardan başka, bölgenin kültürel ihtiyaçlarına cevap verebilmelidir. Bu yatırımların çift taraflı etkileri vardır; birincisi bölge halkının temel ihtiyaçlarının sağlanmasının ötesinde kültürel ihtiyaçlarını sağlayıcı bir ortamın varlığı, yeni iş sahalarının açılmasına olanak verdiği gibi insanların mutluluk düzeylerinin artmasına, bölgeden yapılacak göçün önlenmesine yol açabilecektir. Bu yatırımların bölge insanının verimliliğine etki ederek daha verimli olmalarını sağlamaları da mümkündür. İkincisi ise sosyal ve kültürel olanakları gelişmeye başlamış bir bölgeye, sadece yol, su elektrik hizmeti götürülmüş bir bölgeden daha çok yatırımcı çekebilmek ve bu yatırımlar için gerekli yetişmiş elemanları iskan edebilmek daha olası olacaktır.

Bütün bu hususları göz önüne alarak, kamu altyapı yatırımları ile birlikte bölgenin sosyal ve kültürel ihtiyaçlarını temin amacıyla, gerek bölge müteşebbislerine doğrudan veya bölge yönetimleri eliyle, yapılacak bu tür yatırımlar teşvik edilmelidir. Bu hususa önem verilmesi, o bölgelere verilecek olan teşviklerin cazibesini (ilave kar vaadi), çok daha etkin kılacaktır.

Türkiye’de bu konuda kamu yatırımlarının, bölgelerarası dengesizliği azaltıcı, etkin bir politika aracı olarak uygulanmasında yeterli hassasiyetin gösterildiği söylenemez.

²⁶⁶ Murad Kasalak, a.g.e., s.264.

4.5.1.5. Ürünzel Bazda Nakliye Teşvikleri

Gerek bölgenin yerli üreticisinin, gerekse teşvikler yolu ile bölgede yatırım yapacak özel yatırımcıların en önemli sorunlarından birisi (çoğu ürün için) , ihtiyaç duyulan hammaddenin ve üretim sonrası malların ticari merkezlere ulaşımıdır.

Yapılacak olan bölge üretim planlarına göre, tespit edilmiş olan üretim kollarında verilmiş olan teşviklerle desteklenmiş olan sektörlerin, bu ürünlerinin önemli pazarlara ulaşması açısından belli bir süre (en az beş yıl) ve tatmin edici bir oranda (en az %50) nakliye teşviki verilmesi çok önemlidir. Bu teşvik bölgede yeni yatırım yapacak yatırımcılardan çok bölgenin pazara ulaşma olanağı çok sınırlı olan ve bölge simsarlarına mahkum olan küçük ve orta üreticisi için çok önemlidir.

Bu konu ile bağlantılı olarak geri kalmış bölgelerdeki her ilde, o ilin üretim unsurlarının gerektirdiği hassasiyete sahip depolama (soğuk hava da dahil) ve paketleme tesislerinin kurulmasına verilecek teşvikler, nakliyeyi tamamlayan önemli bir unsur olacaktır. Bu şekilde ilin diğer birimlerinden gelecek ürünler sağlıklı bir şekilde korunacak ve doğru paketleme ile pazara sunulacaktır.

4.5.1.6. Kamu Alım ve Pazarlama Garantileri

Bölgesel farklılıkların olduğu bölgelerimizde sorunların görünen en önemli nedeni istihdam olmakla birlikte, temelde bu istihdamın yaratılacağı yeni işyerlerinin açılmaması veya eskilerin kapasitelerinin yükseltilerek verimli çalışmaması yatar. Yeni tesislerin açılmaması veya eskilerin etkin çalışmaması altında ise bölge ürünlerinin talep bulacağı pazarlara ulaşamaması yatar. Bölge üreticileri dağınık olup, kalitenin gözetildiği, belli standartlara sahip üretimden yoksundur.

İşte bu durumda bölgede teşvik edilmiş kooperatifler eli ile, ürün yelpazesi tespit edilmiş bölge üreticisine, ürettiği ürünler için pazarlama garantisi verilmelidir. Bu garanti bölgeden bölgeye, üründen ürüne değişen miktar ve değerlerde olmalı ancak her şekilde sezon başında açıklanmalıdır (şimdi olduğu gibi ürün toplanırken değil).

Bölgenin ürünü için, önceden belirlenmiş ve duyurulmuş; kalite, kota ve fiyat sınırları içinde (perakende satış fiyatının %75'nden aşağı olmamak üzere), devlet alım garantisi verecek olup, üretici ister malını serbest piyasaya isterse devlete satabilecektir.

Diğer yönden devlet üreticiye, yine kooperatifler eli ile üretmek koşulu ile, ürününü tanıtmak için gerekli pazarlama unsurlarından (afiş, el broşürü, radyo ve televizyon reklamları) faydalanması için teşvik vermelidir. Bu konuda verilecek teşvik, özellikle turizm yatırımı yapmış ve yapacak olan işletmelere ve turizm acentelerine, sayılan pazarlama unsurları ile birlikte verilmelidir.

4.5.1.7. Bölgesel Farklılıkların Azaltılması İçin Uygulanacak Teşvik Sistemleri İçin Diğer Öneriler

Bölgesel teşviklerde göz önüne alınması gereken diğer hususlar şunlardır:

- Vergisel teşvik uygulamaları, bölgesel farklılığın olduğu bölgelerde dar bir kesim için anlam ifade edebilmektedir. Bu nedenle bazı bölgelerde (yöre) ve/veya bazı konular için parasal teşviklerin uygulamaya sokulması düşünülmelidir. Bu uygulamanın kapsamı gerek bölge ve gerek konu açısından dar tutulmalıdır.
- Teşvikler bölgenin ve bölgedeki yatırım yapılacak konuların durumuna göre ; yeterli süre için verilmeli ve verilen teşviki etkisiz kılacak veya çelişki yaratacak başka teşviklerle etkisi azaltılmamalı ve yeterli büyüklükte verilmelidir.
- Teşvik unsurları (KDV istisnası, Gümrük muafiyeti, sigorta primi işçi hissesi, gelir ve kurumlar vergisi gibi) seçilmiş bölge ve/veya ürünler için özel oranlarda uygulanabilmelidir.
- Teşvik sistemi dar yatırım tarifinden kurtarılarak, üretim ve istihdam artışına hizmet edecek bütün yatırım kalemlerin içermelidir.
- Bölgesel farklılıkları azaltmak için teşviklerin bölge ve konularında farklılıklar yaratan, ekonomik bazlı uygulamaların yeterli olmadığı görülmüştür. Bölgesel farklılıkları giderme amacıyla olan bir teşvik sistemi, yatırım teşvikleri ile birlikte, bölgenin yetersizliğini (veya gereksinimini) göz önüne alan sosyal ve kültürel paketlerin de desteklenmesi gerekmektedir

Bölgesel farklılıkları gidermede, farkın büyüklüğüne göre ekonomik büyüme hedeflerinden belli bir ölçüde taviz verilebilen, bölgenin sosyo kültürel noksanlıklarını telafiye hedefleyen bölgeye özel teşvik paketleri hazırlanabilir. Sosyal ve kültürel altyapısı yeterli olmayan bölgelere, cazip teşvik olanaklarına karşın, yatırımların çekilemeyeceği görülmüştür.

4.5.2. Bölge İle İlgili Öneriler

4.5.2.1. Bölgesel Envantere Dayalı Öncelikler Sitemi

Bölgesel kalkınma politikaları, bölge kavramının kullanım genişliğine göre; bir ülkenin, bölgenin veya daha küçük birimin (yöre veya il), benzer özelliklere sahip olsa dahi diğer örneklerinden kopyalanıp uygulanacak bir unsur değildir. Benzer koşullara sahip olduğu varsayılan bölgelerin detayda birbirlerinden ayrışan pek çok özellikleri olacağı yadsınamaz. Türkiye’de batı veya orta bölgede bulunan illerle Doğu veya Güney Doğu bölgelerinde bulunan illerin birbirlerinden pek çok farkları vardır. Aynı bölge içinde, yan yana sınırları bulunan illerin dahi, bazen coğrafi koşullardan, bazen demografik yapısından, bazen de sahip olduğu yer altı ve yer üstü doğal zenginlikler nedeniyle önemli farkları meydana çıkmaktadır.

Bu durum bölgesel dengesizlikleri giderici bir teşvik politikasının tespitinde bölgenin dengesizliğine neden olan ana unsuru (veya unsurları) doğru tespit etmenin ne kadar önemli olduğunu ortaya koyar. Bölgenin potansiyelini, yeteneklerini tespit etmek, kendi olanaklarını en iyi bileceği varsayılan, bölge yaşayanlarınca yapılması gerekirse de, bu olanakların ülke bütünü içinde uyumlaştırılması (senkronizasyon) merkezi bir planlama eli ile yapılmalıdır.

Türkiye’de şimdiye kadar bölgesel farkları azaltmak üzere, bölgelerin (gelişmiş ve gelişmemiş) girdi-çıkı envanterine sahip kalkınma planı ve bu planla uyumlu bir teşvik uygulaması yapılmamıştır. Diğer bir ifade ile illerin gerek arz gerekse nihai talep cephelerinde büyümeyi belirleyen faktörleri yeterince anlaşılamadan verilecek teşviklerin bölgesel farklılıkları gidermede şansı çok az olacaktır. Böyle bir analiz bölgenin benzer özelliklere sahip en küçük birimlerini kavrayabilmelidir. Bu şekilde bölgenin gelişimine etki eden olumlu veya olumsuz unsurların tespiti ile

doğru yere gerekli kaynağın verilmesi sağlanarak, en az kaynakla en etkin sonuç alınabilir. Bu ise bölgenin envanterine sahip olmakla mümkündür.

Üretimin sağlıklı bir bölge envanterine dayanmaması, illerin bir birlerinden ve ulusal üretim zincirinden ayrı gelişme çabasına girmesine, bölge illerinin birbirlerini tamamlayıcı bir üretim ağı içinde olmamalarına, aynı üründe birbirlerine rakip bir davranış içinde olmalarına ve dolayısıyla da kaynak israfına yol açmıştır.

Diğer bir ifade ile, illerin birbirleri ile olan ekonomik ilişkiler ve faktör hareketleri, bölgelerin sektörel yapılarından doğan avantajlarına göre düzenlenmiş, yukarıda belirtilen bölgesel envantere dayalı girdi-çıkıtlı tablolarını (en günceli 2002 yılına ait olan) esas alan bir teşvik sistemi ile, üretim ve verimlilikleri artırılabilir.²⁶⁷

Ancak bu husus, birbirini tamamlayan veya destekleyen diğer bazı önlemlerle birlikte bir anlam ifade edecektir. Bu önlemlerden ilki bölgeye has teşvik tedbirleri oluşturabilmek, ikincisi ise bölgenin özelliklerini yansıtabilen bir SEGE sistemi oluşturmaktır.

Bölgenin özelliklerini yansıtabilen bir SEGE sistemi bölgesel envanterin doğru bir şekilde yapılmasına bağlıdır. Yatırım yeri seçiminde sosyal ve ekonomik verilerle birlikte, pazara yakınlık altyapı, ulaşım, nitelikli eleman temini gibi verilerin bölgedeki ağırlığına da bakmak gerekir. Bu nedenle Bölgelerin özelliklerini ve gerçek durumlarını yansıtan özellikli bir SEGE sistemi kullanılmalıdır.

Teşvik politikaları, bölgenin özel koşullarına göre bölgeye has yapılmalıdır, yani makro değil mikro tedbirleri içermeli, diğer politikalarla çelişir durumda olmamalıdır. 2012 teşviklerinde olduğu gibi pek çok makro hedefi kapsar halde olması bölgesel farkları azaltma amacını zayıflatmaktadır. Bölgesel farklılıkları giderme amacı taşıyan teşvikler bölgelerin seçili yörelerinde (alanlarda) ve seçili (özel) ürünlere verilmeli, yaygın bölge ve konu uygulamasından kaçınılmalıdır. Aynı il içinde bile ekonomik ve sosyal göstergelerin homojen dağılım göstermediği göz önüne alınarak, Merkez ilçeyi hesaba katarak il için yapılan değerlendirmelerin yanlış sonuçlar verebileceği hesaba katılmalıdır.

²⁶⁷ Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E., Özsan, M. E. (2012). 1. a.g.e., s.77.

4.5.2.2. Bölgesel Dengesizliğin Giderilmesinde Uygulanacak Teşvik ve Planlarda Yerelin Desteğinin Sağlanması

Bölgesel farklılıkların giderilmesi için verilecek teşviklerin bölgeye yapılacak yatırımları harekete geçirebilmesi bölgenin sosyo-kültürel yapısının iyi tahlil edilmesine bağlıdır. Bölge halkına anlatılamayan ve halkın tasvip etmediği veya benimsemediği bir yatırımın başarı şansı neredeyse sıfırdır. Bu ise bölgenin sosyo-kültürel yapısının iyi tahlil edilmesine, projelerin bölge halkına anlatılmasına bağlıdır.

Bölgesel envantere dayalı bir sistem ile bölgesel üretim kapasitenin ulusal planlarla uyumlaştırılması sağlanacak olmakla birlikte, uygulama bölgenin kabulü ile başarıya ulaşacaktır.

Bölgesel sorunları en yakından yaşayan bölgenin insanlarıdır. Ayrıca bölgenin sahip olduğu olanakları da en iyi bölge yaşayanları bilecektir. Merkezin bölge hakkında yapacağı planların sadece bölgedeki merkeze ait birimlerin vereceği bilgilerle hazırlaması sonucu ortaya gerçek ihtiyacın doğru tespit edilememesi ya da bu tespit doğru dahi olsa bölge insanına sahiplendirilmediğinden başarısızlıkla sonuçlanması, bu planların maliyetini yükselmesine veya gecikmelere uğrayarak değerini yitirmesine yol açabilecektir. Bu durumda yapılması gereken şey yerel talepleri yansıtan, bölge yerel idareleri ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu planların, merkezde hazırlanan ulusal planlar ile uyumlaştırılmasıdır. Bölgenin ihtiyacı olan danışmanlık hizmeti sağlanarak kendi ihtiyaçlarını tespit ve uygulama olanağı verilmelidir. Merkez ulusal ekonominin birbirini tamamlama ve sürdürülebilirlik özelliğini gözeterek bölgelerin ulusal kalkınmaya olan katkılarını uyumlaştırarak kaynakların etkin kullanımını gözetecektir.

Olması gereken, bölgenin yeterli ve yetersiz olduğu hususları, bölge kuruluşları ve insanları ile tartışarak doğru bir şekilde tespit etmektir, yoksa bölgeye kendi planlamasını yaptırmak değil.

4.5.2.3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) Bölge Kalkınmasındaki Rolü

Bölgesel farklılıkları giderme açısından KİT'lerin kuruluşunda yatan ana felsefelerden birincisi yatırımın bu bölgelerin yapamayacağı kadar büyük olması, ikincisi bu bölgelerde müteşebbis sınıfa yol gösterecek bir kadro oluşturulması üçüncüsü ise bu işletmelerin ürettiği ürünleri ve hizmetleri birçok sektöre ucuz girdi (mal veya hizmet) olarak vererek bölgede ekonomik faaliyetleri teşvik etmek olarak sayılabilir.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında bu sayılan amaçlarla kurulmuş ve önemli işler başarmış olan KİT'ler, kamunun siyasi amaçları doğrultusunda yönetilme neticesinde etkin işleyişleri ortadan kalkarak büyük bütçe zararlarının oluşmasına neden olmuşlardır. Bu kuruluşların, etkin bir şekilde çalışmaları sağlanmak yerine 1980 sonrası Türkiye'de başlayan liberalleşme akımı ile, pek çoğu, özellikle 1990'lardan itibaren ya özelleştirilmişler ya da tasfiye edilmişlerdir.

Geri kalmış bir yörede, özel sektörün karlılık hesabı ile yapılmayacak bir yatırım, devletin sosyal fayda-maliyet hesabına göre (ulusal hesaba göre), topluma sağlayacağı pek çok faydanın artı olarak hesaplara girmesi sonucu, kazançlı bulunabilir (geri kalmış yörede kurulacak işletmede, hiç hiçbir üretim kaybına neden olmayacak işsizlerin çalıştırılmasında ödenecek ücret ya kısmen hesaba katılır veya sıfır dahi sayılabilir).

KİT'lerin bulundukları yöre halkına; genel sağlık düzeyini, genel eğitim düzeyini yükseltmek gibi sağlayacağı sosyal faydalar yanında bölgedeki ticari ve sınai hayatı, gerek alımları ve gerekse bölgeye yaptığı ekonomik satışları ile desteklemesi, fiyat kontrollerini ve işgücü piyasasındaki ücretlerin de düzenlenmesini sağlayarak, enflasyonu ve gelir dağılımını etkilemesi yatmaktadır.

Buradaki hassas nokta, bu bölgelerde gelişmeye başlayan ve özel sektörün etkin olabileceği işletmelere kamunun rakip olmaması, onları tamamlamasıdır.

4.5.2.4. Yerel İnisiyatif ve Yerel Girişimci Yaratmak

KİT'lerle ilgili önerinin amaçlarında belirtilen yerel girişimci yaratmak için verilecek desteğin başarısı, bölgede uygulanacak, bölgenin refahını gözetten programların ve bunlar için verilecek teşviklerin uygulaması ile yerel inisiyatiflerin harekete geçirilmesine bağlı olacaktır. Ortamın yapısal koşullarına ve bu yapısal koşulları oluşturan sosyo kültürel faktörlerin göz önüne alınarak, bölgeye özel istihdam yaratan ve gelir seviyesini yükselten programlar ancak yerele iyi anlatılabildiği ve benimsenebildiği taktirde hedeflerine ulaşabileceklerdir. Bu durumda sorun veya önemli olan husus bu sosyo kültürel özellikleri, diğer bir ifade ile kültürel çeşitliliğin avantajlarını kullanarak yerel girişimcileri aktif olarak program içine çekebilmektir.

Bölgedeki eğitim, kültür yapısı, ailenin etkisi, din faktörünün etkisi gibi unsurlar girişimci özelliklerini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle bölgesel farklılıkları önlemede girişimciliği destekleme ve girişimci kişiler yetiştirme önemli olmaktadır. Türkiye'de gelişmiş batı bölgelerinde iş imkanlarının ve çeşidinin fazla olması ve bunların sonucu ortaya çıkan gelirin de etkisi ile sosyal yapının geliştirdiği girişimciliğin yüksekliği aynı zamanda bölgenin kalkınmasına, yeni iş kollarının ortaya çıkmasına ve istihdama yol açarak karşılıklı etkileşim içinde olmuşlardır. Bu ortamın yaratılmasında, bölge planlarının yapılaşında, uygulanışında ve teşvikinde bölge yapısını bilen sosyolog ve psikologlara, en az planlama uzmanları ve ekonomistler kadar, ihtiyaç duyulmaktadır.

Bölgede yerel inisiyatifin güçlü kılınması, yerelin özelliklerine (zayıf ve güçlü) dayandırılan ve ulusal planlarla bütünleşmiş programların mümkün olduğu ölçüde yerel kuruluşlarca yerine getirilmesini (özel kişiler, sivil topluk kuruluşları-STK, kooperatifler) zorunlu kılar. Bu kuruluşların ve kişilerin yerelle ilgili gerek plan uygulamalarında ve gerekse getirecekleri tekliflerde girişimci sermayesinin devreye sokulmasına ihtiyaç vardır.

5.SONUÇ

Cumhuriyet'in ilk yıllarından beri mevcut olan ve azaltılması için çaba harcanan bölgesel farklılıklar, 1980 sonrası uygulanan liberal politikaların serbest piyasa ekonomisine ağırlık vermesi sonucu daha da artarak önemli bir hale gelmiştir.

Yine aynı tarihler içinde Türkiye'de, farkında olunan bu ayrışmanın azaltılmasına yönelik pek çok teşvik kararı devreye sokulmuştur. Ancak bu tezin sınırları içinde yapılan incelemeler sonucunda, uygulanmış olan, bölgesel farklılıkları azaltma amacı taşıyan bu teşvik sistemlerinin, farklılıkları azaltma hususunda önemli bir etkisi olmamış, bilakis farklar daha da açılmıştır.

İnceleme döneminin kapsadığı 1980-2015 yılları arasında öncelikle, bölgeler arası farklılığın nedenleri ve farkın boyutları tespit edilmeye çalışılmıştır. Bunu takiben bölgesel farklılıkları azaltmak amacıyla uygulanan teşvik sistemleri incelenmiş ve bu teşvik sistemlerinin olumlu veya olumsuz etkilerinin ortaya konulmasına çalışılmıştır.

Ancak 1980 yılından bu yana teşviklerin bölgesel gelişmedeki etkilerini gösteren verilerin karşılaştırılmasında iki önemli hususun göz önünde bulundurulması gerekmektedir; birincisi 1980-2000 tarihleri arasında uygulanan teşviklerin bölgesel farklılıkları giderme amacından daha çok ulusal kalkınma amacını ön plana almış olmaları ve ancak 2000'li yıllardan sonra, özünde önemli bir değişim olmamakla birlikte, bölgesel farklılıkları giderme amacının daha önem kazanmasıdır. İkinci husus ise bu uzun dönemde, verilerin pek çok kez revize edilmeleri nedeniyle, bütün bir dönemin gelişmesini karşılaştırabilecek sağlıklı veri temin edilememesinin güçlüğüdür.

Bölgeler arası farklılığın görünürdeki en önemli hususu olan ekonomik yetersizliklerin yanında, iklimsel, coğrafi ve kültürel pek çok nedenleri bulunmaktadır. Ancak en temelde yatan nedenin, sosyal ve ekonomik nedenlerin oluşmasına yol açan altyapı yetersizliğinin ortaya çıkarttığı bölgelerin birbirleri ile entegre olamamasında yattığı görülmüştür. Bu durum, ülke bütünündeki eşitsizliklerin de üstüne çıkan bir eşitsizliğin bölgenin kendi içinde oluşmasına ve

ülkenin bölgelerinin birbirlerine olan farklılığın da üstünde bir eşitsizliğin bölgenin kendi içinde oluşmasına neden olmuştur.

Bölgesel farklılıkların tespitinde elde edilen; GSYH, GSKD, gelir dağılımı, işsizlik göstergeleri gibi bölgesel ve kişisel veriler, yukarıdaki tespiti doğrular mahiyette olmuştur. Yaklaşık otuz yıllık bir süre içinde ülkenin, batısından doğusuna doğru olan az gelişmişlik durumunda bir değişme olmadığı gibi, batıdaki gelişmiş bölgeler lehine farkların daha da açılmakta olduğu tespit edilmiştir. Batıda gelişmesini daha da artıran illere karşın ülkenin orta bölgeleri ve Akdeniz Bölgesi'nin uzun süredir "orta gelir tuzağı" nda olduğu ve Doğu ve Güneydoğu'daki illerin neredeyse tamamının, gittikçe artan bir biçimde, yoksulluk durumuna doğru sürüklendiği gözlenmektedir.

Bölgesel farklılıklardaki bu olumsuz gelişmeyi yansıtmaları bakımından elde edilen bazı verilerin çarpıcı sonuçlarına göre; bölgesel GSKD'in, 1980 yılında yaklaşık %69' u batıdaki gelişmiş beş bölgede iken 2011 yılında aynı bölgenin payı 75'e çıkmıştır. İstanbul bölgesi tek başına 1980 de %19.4 paya sahip iken 2011 de payı %27.2 olmuştur. Otuz bir sene içinde en gelişmiş ilk 5 bölgenin sıralaması ve en az gelişmiş 5 bölge sıralamalarında bir oynama olmamıştır.

Bölgelerde Kişisel Safi Katma Değer'ler de benzer sonuçları vermişler, sıralamanın en üstünde bulunan illerle, en altında bulunan illerin sıralamasında, hiçbir değişim olmamıştır.

Gelişmenin bir diğer ölçüsü, bölgelerin farklılıklarını yansıtmakta yetersiz olmakla birlikte, kişi başı ve bölgesel GSYH'ye ilişkin verilerde gelirin, büyük dağılım bozuklukları ile birlikte, gelişmiş batı bölgelerinde artmakta olduğunu göstermektedir.

Bölgesel farklılıkları tespit bakımından yapılmış olan ekonomik ve sosyal ağırlıklı bazı çalışmalar da yukarıdaki bulguları doğrular mahiyettedir. 2003 yılında yapılan, İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması, (SEGE) çalışmasında, en az gelişmiş illerin Doğu ve Güney Doğu Anadolu'da olduğu görülmüştür. Bu çalışma bize başta Doğu ve G.D. Anadolu bölgesinde olmak

üzere 41 ilin Türkiye ortalaması altında olduğunu göstermiştir. Bu fark ekonomik farklılıktan da öte olmuş, en gelişmiş Marmara Bölgesi ile en az gelişmiş Doğu Anadolu arasında 9.4 kat farka ulaşmıştır.

SEGE çalışması 2012 yılında tekrarlanmış buna göre, en gelişmiş iller (batıda) ve en az gelişmiş olan iller (doğuda) yerlerini korumuşlardır.

UNDP tarafından önerilen bir başka çalışma olan, İGE (İnsani Gelişme Endeksi)'nin Türkiye'de 2010 yılında bölgelere uygulanmasında ise en sondaki 7 ilin 5'i Doğu Anadolu'da, 1'i Güney Doğu Anadolu da, 1 tanesi de Orta Anadolu'dadır. İlk baştaki 6 ilin hepsi batıdadır.

Gerek sosyal gelişmişliği öne çıkartan SEGE ve gerekse ekonomik değişkenlerin ağırlık kazandığı İGE'de Türkiye açısından iki önemli sonuç ortaya çıkmaktadır; en az gelişmiş illerin hemen hemen hepsi Doğu Anadolu (TRA, Kuzeydoğu Anadolu ve TRA, Ortadoğu Anadolu) ile, Güneydoğu Anadolu (TRC) ve Orta Anadolu (TR7) da bulunmaktadır.

Bugün Türkiye'de bölgesel gelişme farklılıklarının en önemli sonucu istihdamda ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de istihdam; işgücüne katılım (özellikle kadın), istihdam edilememe, kayıt dışı istihdam ve buna bağlı sağlıksız ve güvencesiz çalışma konularında önemli sorunların kaynağını oluşturur. Kadınların, geri kalmış bölgelerde, işgücüne katılamamaları önemli bir sorundur. Her 3 kadından 2'si işgücü dışındadır. Bölgelerinde yeterli istihdam bulamayan kişiler batıya, gelişmiş bölgelere göç ederek bölgenin daha da az üretmesine ve gerilemesine neden olurlarken diğer yandan göç ettikleri bölgelerde önemli sosyal maliyetlere de neden olmuşlardır.

İstihdam konusunda Türkiye'de “ kayıt dışılık” önemli bir sorundur. Çalışanların yaklaşık %50'si kayıt dışı olup önemli çoğunluğu tarım sektörünün yaygın olduğu Doğu ve Güneydoğu bölgelerimizde ve kadınlardan oluşmaktadır. Bu durum, 2015 yılında Türkiye'deki gerçek istihdam rakamının doğruluğunda şüpheler yaratmaktadır.

Bölgesel farklılıkların en büyük nedenlerinden birisi olan istihdam edilememe, eğitim seviyemizdeki yetersizlikle çok yakından ilgilidir. Eğitimdeki durumumuz oldukça endişe verici olup, 55.6 milyon olan +15 yaş nüfus içinde, çoğunluğu kadınlardan oluşmak üzere, 27 milyon kişi (%48.56) ya hiç okuma yazması olmayan, veya sadece okuma yazması olan ve ilkokul mezunlarından oluşmaktadır.

Bölgesel farklılıkların önemli boyutta yaşandığı bölgelerimizde istihdam yarata-mamanın sonucu olarak GSYH'nin büyümesinde emeğin katkısı giderek azalmış, emeğin gelir yaratamaması ise yoksulluğa yol açmıştır.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan ve gittikçe artan bölgesel farklılıkları gidermek amacı ile, en başta yatırım teşvikleri ile ve altyapı yatırımları ile önlemler alınmaya çalışılmıştır. Ancak incelenen bu süre içinde uygulanan, son dönemde getirilen ve bölgeye daha cazip koşullarla yatırımları teşvik edenler de dahil olmak üzere, teşvik kararları bu farklılıkları durduramadığı gibi artışına da engel olamamıştır.

Teşvik uygulamalarının sağlayacağı faydadan daha çok farklılıkları artıran etki doğurmasının altında pek çok neden sayılmakla birlikte en önemli olanlarını şöyle sıralamak mümkündür; Öncelikle Türkiye'nin 1980 sonrası benimsemiş olduğu (veya benimsemek zorunda kaldığı) ekonomik büyüme politikalarının, ülkedeki bölgeler arası farklılıkların daha da büyümesinde önemli bir etken olduğunu belirtmek gerekir. Ülkenin sanayi gelişimi bir yana tarımsal gelişiminde bile büyük farklılıkların olduğu bu bölgelere uygulanmış olan ve özü itibarıyla ekonomik büyümeyi hedefleyen teşvik politikalarının etkisiz kalmasını doğal karşılamak gerekmektedir. Bu politikalarda devam etmek, bu bölgelerin iyileşmesinde olumlu bir etki meydana getirmeyecektir.

Bu nedenle, Türkiye bölgesel farklılıkların giderilmesini hedef alan, özellikle bu amaç için tasarlanmış bir teşvik politikasına sahip olamamış ve bu sorunu yeterli altyapıları olmayan bölgelere verilen, içeriği büyük ölçüde vergisel teşviklere dayanan, yatırım teşvikleri ile çözmeye çalışmıştır. Oysa, çıkış amacı iyi niyetli olan bu politikalar kısa bir süre içinde siyasi baskı ve rant uğruna çarpıtılarak amaçlarından saptırılmışlardır. Diğer yönden teşvik uygulamalarının çok başlı

olması, fayda-maliyet analizi yapılmaması ve uygulama sonrası denetimlerin yetersiz olması da diğer olumsuzluklar olarak sıralanabilir.

Bölgesel farklılıkların artarak yükseldiği bölgelerimizde tarım ve hayvancılığın çok önemli bir rolü olmasına ve son iki teşvik uygulamasının (2009 ve 2012) en cazip teşvikleri bu bölgelere vermesine karşın 1980-2015 döneminde; tarım, hizmetler ve sanayi sektörlerinde azalma trendine karşılık madende ve özellikle enerjide teşvikli yatırımlarda önemli artışlar meydana gelmiştir. Yukarıda sayılan üç bölgenin sektörlerinin aldıkları payların ise yaklaşık %50'si bu bölgelerdeki nispeten gelişmiş dört şehir (Şanlıurfa, Gaziantep, Diyarbakır ve Malatya) tarafından alınmıştır. Bu durum, geri kalmış bölgelerin kendi içinde de önemli dengesizliklerin olduğuna işaret etmektedir.

Bölgesel farklılıkları gidermesi veya en azından ilerlemesinin önüne geçmesi umulan, özellikle 2009-2015 arası yatırım teşvikleri, bu teşviklerin verildikleri sektörler açısından da, bölgesel farklılıkların giderilmesinde çok önemli rolü olan istihdamı artırıcı etkiye sahip olamamışlardır. Nitekim bu dönemde verilen teşviklerin, bu bölgelerde istihdam yaratmada önemli rolleri olan tarım ve hizmetler sektörlerinde yatırımları artırıcı yönde olmadığı görülmektedir.

Teşviklerin bölgelerin farklılıklarını azaltmadaki rolünü azaltan bir diğer etken de teşviklerin gerçekleştirme oranlarında görülen önemli farktır. Teşviklerin gerçekleştirme oranları, geçmiş istatistiki verilerle de tespit olunduğu üzere, gelişmiş batı bölgelerinde yaklaşık %80'lere çıkarken, doğu bölgelerinde %40-45'i geçmemektedir.

Bölgesel farkları azaltacak bir teşvik olarak kabul edilebilecek kamu yatırımları da yeterli değildir. 1990-2011 döneminde kamu yatırımlarının %25.7'si (ortalama) Marmara Bölgesine, %18'i İç Anadolu Bölgesine, %12.4'ü Ege bölgesine, %8.3'ü Doğu'ya, ve GAP' a rağmen Güney Doğu Anadolu'ya ise %8.8 olmuştur. Üstelik reel değerlerle bakıldığı zaman, bu bölgelerde ve bütün Türkiye'de kamu yatırımlarında önemli azalmalar olduğu görülmektedir.

Yukarıda belirtilmeye çalışılan göstergelerin ışığında bölgesel farklılıkları azaltma açısından uygulanmış teşvik politikalarının etkilerini şöyle özetlemek mümkündür :

- 1980 sonrası bölgesel farklılıkları azaltmak amacı ile bazı uygulamalar olmuştur. Bu uygulamalar, her ne kadar bölgelerin ekonomik ve sosyo-kültürel yapıları çok dikkate alınmadan, global uygulamalar şeklinde yapılmışsa da, teorik bazda iyi sayılabilecek uygulamalar olarak kabul edilebilir. Ancak bu politikalar uygulama aşamasında büyük ölçüde siyasi etkiler sonucu öngörülen amaçlardan saptırılmışlardır.
- Bu teşvik politikalarının etkisizliğinde en önemli etkenlerden birisi altyapının değiştirilmeden üst yapının değiştirilmeye çalışılması olmuştur. Bölgelerin sosyo ekonomik ve sosyo kültürel yapıları önemli farklılıklar göstermekte olup, bu unsurların iyileştirilmesi ve bu farklılıklara göre bir politika üretilmesi yerine, tek düze standart politika uygulamaları tercih edilmiştir.
- Teşvik politikalarının bölgelerde etkisiz olmasına yol açan bir diğer neden de, yukarıdaki madde ile bağlantılı olmak üzere, bölgeye has (özel) kalkınma planlarının ve bu planları destekleyecek teşviklerin olmayışdır. Destekler plansız ve uygulama zamanları doğru tespit edilmeden ve belirsiz süreler için uygulanmıştır.
- Uygulanmış olan teşvik politikaları, siyasi istikrarın çok sık bozulması ve bu bölgelerin feodal yapısının bir oy deposu gibi görülmesi sonucu, geçici çözümlerle yürütölmeye çalışılmıştır. Bu durum bu bölgelerde kamunun gelir transferini sağlayan sosyal transferlerinin kalıcı, üretim ve istihdam yaratıcı yatırımlara tercih edilmesine yol açmıştır.
- Sayılan nedenlere bağlı uygulamalar bölgelerde farklılıkları giderme yerine, daha da açılmasına ve bölge halkında refahlarını yükseltme isteği ve onun ortaya çıkartacağı çaba yerine devlet yardımlarından pay alma çabasına dönüşmüştür.

Bütün bu uygulama sonuçları bize göstermektedir ki bölgesel farklılıkları giderme politikaları, bölgelerin sosyo-kültürel doku farklılıkları incelenmeden ve bu hususta gerekli iyileştirme adımları atılmadan diğer önlemlerin devreye sokulması sorunu çözmede yetersiz kalmaktadır. Bu nedenle bölgesel farklılıkları azaltma konusu, geçici sosyal iyileştirmelerle ve sosyo-kültürel ve sosyo-ekonomik altyapıları

hazırlanmadan bu bölgelere yatırımların yönlendirilme çabaları ile, halledilemeyecek kadar karmaşık bir sorundur. Bu amaca yönelik teşvik politikaları (en geniş anlamıyla); sistematik, kalıcı ve bölgeye özgü olmalıdır.

Mevcut uygulamaların devamı halinde bölgesel farklılıklarda bir iyileşme söz konusu olmayacağı ve kaynakların geçici iyileştirmelerden öte yarar sağlamayacağı gibi farklılıkların daha da açılacağını beklemek büyük olasılıktır.

Bütün sayılan hususları göz önüne alarak, bölgesel farklılıkları azaltma konusunda önerilerimiz aşağıda sayılan ana noktalar etrafında toplanabilir. Ancak sıralanmaya çalışılan hususların uygulamada ağırlık ve öncelikleri her bölgenin kendi yapısal özelliklerine göre önem kazanacaktır.

- Her şeyden önce ülkenin tamamını kavrayacak, sürekli yenilenen bölgesel girdi-çıktı tablo verilerine sahip olmak gerekir. Diğer bir ifade ile, ülkenin üretim ve tüketim zincirindeki ilişkileri, ihtiyaçları, fazlalık ve noksanlıklarını görerek bir birini tamamlayacak bağları oluşturmak gerekir. Türkiye’de bugün hangi bölge üretiminin diğer bir bölge üretimini tamamlayacağı (veya tamamlaması gerektiği) bilinmemekte, bu ise bölgeler arası ilişki kopukluğuna, ya noksan ya fazla üretime, kalite farklılıklarına, kaynak israfına yol açmaktadır. Bu durum, teşvik edilecek unsurların yanlış, noksan veya fazla teşvik edilmelerine, rekabeti bozan ve kaynak israfına yol açan bir uygulamaya da neden olmaktadır.
- Bu şekilde bölgelerin hangi konuda, birbirlerini tamamlar şekilde uzmanlaşmış bir üretim zinciri kurmaları gerektiği tespit olunacak ve bu sektörler teşvik edilebilecektir. Yani teşvik, seçici olmalı ve doğrudan o bölgedeki belirlenmiş sektörlerle (ve hatta ürüne) verilmelidir.
- Farklılıkların bulunduğu bölgelerin sorunlarının çözümünde iki konu özellikle büyük öneme sahiptir: birincisi bu bölgelerde sosyal ve kültürel alt yapının iyileştirilmesi (eğitim, sağlık, yol, su, elektrik gibi maddi altyapı ile birlikte yaşamı zenginleştiren kültürel yatırımlar), ikincisi ise bu bölgelerde, her şekilde, istihdamı artırıcı yatırımların teşviki. Bu şekilde planlamaya dayalı teşvik uygulaması bir yandan gelişmiş batı bölgelerine, teknoloji yoğun üretimi teşvik imkanı verirken, bölgesel farklılıkların önemli boyutta istihdam yaratılama-

maktan ileri geldiği bölgelerde de bunu sağlamaya en uygun tarım, hayvancılık ve turizm sektörlerine teşviklerin yöneltilmesini sağlayabilecektir.

İstihdam bu bölgelerdeki sorunun kaynağında yatan en önemli nedendir. Bu bölgelerde istihdam sorununun halli ise, enerji gibi teknolojik ağırlıklı ve istihdam yaratmayan yatırımlar yerine, asgari verimlilik koşullarına uyularak, özellikle tarım ve hayvancılık politikalarının destekleneceği, aile işletmeleri tarafından sağlanmalıdır. Bölgesel farklılıkların iyileştirilmesinde öncelikli adım olan istihdamın sağlanması, etkinlikleri teşvik edilecek aile işletmeleri ile sağlanabilir.

- İstihdamın en önemli sorunların başında geldiği bu bölgelerde uygulanacak olan teşvik politikası, bu amacı destekler biçimde düzenlenmelidir. İstihdam yaratacak bölgeye has sektörlerle verilecek teşvikler kuruluş ve işletme dönemlerini de kapsar şekilde olmalı ve ağırlıklı nakit ağırlıklı olmalıdır. Nakit ağırlıklı teşvikler; hibe, uzun dönem ödemeli sıfır ve çok düşük faizli kredilerden oluşmalıdır.
- Farklılıkların yaşandığı bölgelerde bir yandan istihdamı sağlayıcı sektörlerin teşvikine önem verilirken diğer yünden, ekonomik iyileştirmeler kadar öneme sahip olan, bölgenin sosyo kültürel yapısını güçlendirici; tiyatro, sinema, alışveriş olanakları, panayır ve fuar alanları, spor tesisleri gibi kültürel ve sanatsal faaliyetler de desteklenmelidir. Yaşam kalitesini iyileştiren bu yatırımlar ve temel hizmetlerde müşterek kullanımın sağlanması olası farklılıkları asgariye indirebilir.
- Sayılan bu amaç ve uyumlaştırmayı sağlamak için uygulamanın da bağımsız, siyasi etkilere kapalı, yetki, sorumluluk ve bütçesi olan bir idari yapılanma ile sağlanması gerekir. Bu tarafsız idare, vazgeçilen kaynaklar karşılığında teşvikler yolu ile bölgeye, sektöre ve ülkeye ne kadar bir değer katıldığını (fayda-maliyet analizi) hesaplarken, verilen teşviklerin gerek yatırım, gerekse işletme aşamasında da ciddi takibini de yapabilmelidir.
- İstihdamın artırılmasına önem verilecek bu bölgelerde, tarım ve turizm sektörleri için gerekli mesleki kadroların eğitimini sağlayacak kurumların ve eğitimcilerin teşviki sağlanmalıdır.
- KİT politikası bölgesel farklılıkların yoğun olduğu doğu bölgelerimiz için yeni bir anlayışla ve hedefle tekrar uygulanmalıdır.

- Bölgelerde, seçili ürünlerde, ürün kalitesini yükseltmeyi hedefleyen özel pazarlama teşvikleri verilmelidir. Bu teşvikler, ürünün nakliyesi, muhafazası, paketlemesi ve reklamını da karşılayabilmelidir.
- Devlet, tespit edilmiş standart ve kalitede üretim yapılan ve bölgenin uzmanlığında olan ürünlere, reel asgari maliyeti karşılayan, alım garantisi vermelidir.
- Sayılan bu tedbirler, bugün gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, kooperatifler eli ile yürütülmeli, verilecek teşviklerde bu kurumlaşma aranmalıdır. Ancak burada da koşul, kooperatifleri siyasi amaçla yöneten anlayıştan uzak, üyelerine yeterli güven ve güvenceyi veren kuruluşların oluşumunu sağlamaktır.

Sonuç olarak bugün, gelişmiş ülkeler de dahil bütün dünyada en önemli sorunların başında gelmeye başlayan bölgesel farklılıklar, Türkiye açısından çok daha büyük anlama sahiptir. O halde devamlı tekrar tekrar uyguladığımız politikaları yeniden gözden geçirerek, daha gerçekçi ve iyileştirici bir yol bulmamız şart olmuştur.



KAYNAKÇA

- Acar, O., Çağlar, E. (2012). *Yeni Teşvik Paketi Üzerine Bir Değerlendirme*,TEPAV
- Akkaya, Y., (2007), "Korporatizm ve İşçi Sınıfı". Memleket, Siyaset Yönetim, Cilt;2, Sayı :3
- Akman, E., Negiz, N., Akman, Ç. (2013). Sürdürülebilir Bir Kalkınma İçin Yavaşça Acele Et (Festina Lente). Özer, B., Şeker, G. (Editörler), *Yerel ve Bölgesel Kalkınma : Küresel ve Yerel Bakış Açılı* . Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. s.37-53
- Albayrak, Ali Sait, Osman Karamustafa, Filiz Savaş, Gökhan Rahmi Baki, Türkiye’de Coğrafi bölgelere Göre İllerin 2012 Yılı Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 11, Yıl 11, sayı 1, 2015, s.5
- Altay, A. (2007). Bir Kamu Malı Olarak sosyal Sermaye ve Yoksulluk İlişkisi.*Ege Akademik Bakış*. 7 (1) 2007 : 337-362, 29
- Altay, H. ,Çelebioğlu, F. (2008). Avrupa Birliği Ortak Rekabet Politikası Ümit Güner (Editör). *Ekonominin AB’si* Ekin Yayınları,s.437-470
- Altınbaş, S., Doğruel, F.,Güneş, M. (2002). ODTÜ ERC Uluslar arası Ekonomi Konferansı VI. *Türkiye’de Bölgesel Yakınsama:Kalkınmada Öncelikli İller*
- ATO, (2000), *Türkiye’de Uygulanan Teşvik Politikaları*, ATO Yayın.
- Avrupa Komisyon. Türkiye 2010 İlerleme Raporu. Komisyon Tarafından Avrupa Parlamentosu’na ve Konseye Sunulan Bildirim, Brüksel, 09.11.2010, SEC (2010)1327
- Aydemir, C., Karakoyun, İ. (2011). *Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı ve Kalkınma Ajansları*, Ekin Yayınları, 2011
- Bayülken, Y., Küyükoğlu, C. (2012). *Organize Sanayi Siteleri, Teknoparklar*. Makine Mühendisleri Odası Raporu. Genişletilmiş DördüncüBaskı, Nisan 2012
- Beşkaya, Ahmet.,Yıldırım, Ertuğrul.(2005). Küreselleşme sürecinde AB Rekabet Politikası ve Rekabet Politikalarının Uluslar arası Koordinasyonu. Edt. Muhsin Kar, Harun Arıkan.Türkiye,Avrupa Birliği İlişkileri,Siyasal, Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar. Seçkin Basım. s.411-443
- BGUS, *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi*, Kalkınma Bakanlığı, Kasım 2013
- Bilici, N. (2007). *Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri*. Seçkin Yayınevi, 2007
- Birol Erkan, Dumlupınar Üniversitesi Sayı: 2 Sosyal Bilimler Dergisi Haziran 1999 Türkiye’de Nedenleri ve Boyutlarıyla Bölgesel Dövizizm, s.119-136

- BKK. (2000). Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Hakkında Karar, Bakanlar Kurulu Karar Sayısı: 2000/1821
- BKK. (2014). 2014/6058 sayılı Karar (09.05.2014)
- Borataş, K. (2012). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*. 17.Baskı. İmge Kitapevi
- Bozdoğan, M.N. (2008) Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi. TOBB Yayını
- Bozdoğan, M.N. (2014).). Bölgesel kalkınma ve İBBS Esasına Dayanan Yeni Yatırım Teşvik Sisteminin Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi. S.49-81.Türkiye’de Bölgesel Kalkınma ve Teşvik Politikaları, Nobel Yayınları, Editör, M.N.Bozdoğan
- Burcu, K.S., Bülent, B. (2013). 2012 Yılı Teşvik Sistemi Çerçevesinde Değerlemesi. Çankırı Karatekin Üniversitesi *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 1-20, Bahar 2013
- Çarkçı, A. (2008). Ulusal Kalkınma İçin Yerel Teklifler, Şehir Yayınları.
- Çarkın, A., (2013). Kalkınmanın Merkezine Kooperatifleri Yerleştirmek, 25.5.2013. Milliyet Gazetesi
- Çatal, F. (2010). Devlet Teşvikleri ve Erzurum da Tarihsel Bir Uygulama Örneği.*Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi.*, Cilt 2., Sayı 4.
- Çelik, M.A., Gülersoy, A.E. (2013). Güneydoğu Anadolu Projesi ‘nin Harran Ovası Tarımsal Yapısında Meydana Getirdiği Değişimlerin Uzaktan Algılama İle İncelenmesi, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi ,Cilt: 6 Sayı: 28, s.47-55
- Çiftçi, H., Koç, M. (2013). İstidamın Artan Önemi ve Teşvik Belgeli Yatırımlar Etkinlik Analizi . *21.Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri Sosyal Araştırma Dergisi*, CİLT 2, Sayı 6, 2013
- Çiloğlu, İ.,(2000).Teşvik Politikalarının Yönlendirme Gücü, *Hazine Dergisi*, Sayı 13, Ocak 2000
- Çolakoğlu, Mehmet Ali. (2009).*Yeni Teşvik Sistemi. Yatırımlarda Devlet Yardımları*. Ekonomi Bakanlığı,Teşvik Uygulama Gen.Müdürlüğü
- Dağdemir, Özcan. Acaroğlu, Hakan.(2011). “Türkiye’de Bölgesel Gelir Dağılımının İller Düzeyinde Analizi 1990-2006”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, 2011, ss. 39-56
- Demircan, E. S. (2003). Vergilendirmenin ekonomik Büyüme ve Kalkınmaya Etkisi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 21, Temmuz-Aralık 2003, ss. 97-116

- Demirci, A. G., (2006), "Kalkınma Ajansları Gerçeği". Memleket Mevzuat, Şubat, Sayı; 8 içinde, s. 34-35
- Devlet Denetleme Kurulu. (2014). Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi. Araştırma ve İnceleme Raporu, 3,769
- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). *Devlet Yardımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*
- Devlet Planlama Teşkilatı (2008). *KÖY kapsamının yıllar itibarıyla gelişimi Devlet Planlama Teşkilatı*, 2008:183-187
- Devlet Planlama Teşkilatı. (1968). *Özel İhtisas Komisyonunun hazırladığı "Kooperatifçilik Sorunları Araştırması"*
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı. Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu ikinci bölüm, "*kalkınmada Öncelikli Yöreler Politikaları Alt Komisyonu Raporu*".
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2004). Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Yayın No: 2681
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2008). *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, 9.Kalkınma Planı,2007-2013. Yayın No.2766,2.21
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2009). *2010 Yılı Yatırım Programı*
- Devlet Planlama Teşkilatı. 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı
- Dicle Kalkınma Ajansı.(2010).Turizm Mevcut durum Raporu .s.22-23
- Dinler, Z. ,(2012). *Bölgesel İktisat*, Ekin Yayın.Dokuzuncu Basım
- Dinler, Z., (2008).*Tarım Ekonomisi*. Ekin Yayın
- Dulumlu, U., Aydın, Ö., (2008) , *Ekonometrik Modellerle Türkiye İçin 2006 Yılı GİNİ Katsayısı Tahmini*, Ege Akademik Bakış/ Ege Academic Review 8 (1) 2008: 373 – 393
- Dural, B.Y. , Çatalbaş, N. (2008). *Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Başarı Durumu*. (Editör) Ümit Güner . *Ekonominin AB si* Ekin Yayınları.409-436
- Duran ,M.Sungur.(2000).Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikalarının Bölgesel Etkinliği. İktisat,İşletme ve Finans Dergisi, 15, 167.
- Duran, M. (1998). *Türkiye’de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler ve Etkinliği*. T.C.Hazine Müsteşarlığı
- Durmuş, M. (2013). Kapitalizmin Krizi, Genişletilmiş 4.Baskı, Gazi Kitapevi, 2013, s.88.

- Durmuş, M. , (2012) .Büyüme: Neyin Büyümesi, İktisadi Büyümeye İlişkin Eleştirel Bir Değerlendirme.*Ekonomik Yaklaşım*,23, 83, 37-68
- Dünya Bankası. (2013). World Development Indicators
- Dünya Bankası. (2014). World Development Indicators
- Dünya Gazetesi. (2013). 6486 Sayılı Torba Kanunla Bölgesel İstihdama Sağlanan Yeni Prim Teşviki,Vergi Portalı, 31.05.2013
- Eğilmez, M. (2013). *Türkiye de Kişi Başına Gelir ve Gider Dağılımı*. Kendime Yazılar, 4 Temmuz 2013
- Eker, Aytaç, Altay, Asuman, Sakal, Mustafa. (2002).Maliye Politikası. Teori, İlkeler ve Yöntemler. Anadolu Yayıncılık
- Eraydın, K. , Gül, E., Çevik, B. (2012). *2005 ve 2010 Verileri İle Türkiye de İllerin Gelişmişlik Düzeyi Araştırması T.İş Bankası İktisadi araştırmalar Bölümü*
- Ercan, F. (2006). Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yereleşme Penceresinden Bir Bakış,(Der.) A.Arı Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler, İstanbul, Derin Yayın
- Erhan, Y., Refia, Y. (2001). 1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları Ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri, s.9-10, *Türkiye de 1980 sonrası Uygulanan Mali Politikalar, XVI. Maliye Sempozyumu*, 2001.
- Erten, C. (2009). Taraf Gazetesi.05.06.09
- Eser, E. (2011). *Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler*. Uzmanlık Tezi ,DPT Yayın No:2822
- Eşiyok, B.A., Sekmen, F. (2012). *Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Gelişmişlik Farkları, Doğu Anadolu’nun Bölgesel Gelişmedeki Yeri ve Çözüm Öneriler*. Türkiye Kalkınma Bankası
- European Commission ,2006, Regional Policy’ <http://ec.europa.eu/regionalpolicy>, Retrieved (12.02.2016)
- European Commission 2007a., ‘Growing Regions, Growing Europe. Fourth Report on Economic, Social and Terriotorial Cohesion’.
- European Commission 2008a , ‘Regions of Future Challenges for EU Regions’. Belçika. ec.europa.eu/regional.../regions2020/.../regions
- Feride İnan, Sivil G20 Türkiye Raporu, Türkiye Ekonomik Araştırmalar Vakfı (TEPAV), Ağustos 2013
- Filiztekin, A. (2008). *Türkiye de Bölgesel ;Farklar ve Politikalar*. TÜSİAD.

- Gerçek, Adnan. (1996). Türkiye de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikaları ve Etkinliği. Uludağ Üniversitesi .İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Dergisi, 16, 1-2, 113-129.
- Ghose. A. K., Majid, N . ,Ernest,D., *Küresel İstihdam Sorunu* , ILO Yayınları, 2010, Elif Yayınevi
- Gökçen, A., *KalkınmadaÖncelikli Yörelerde Uygulanan Gelişme Politikaları I* journals.istanbul.edu.tr/tr/index.php/iktisatmecnua/article/.../7188
- Göker, A., Politik Bilim. Cumhuriyet Bilim Teknik Dergisi, 1174/6,18.9.2009
- Göktürk, A.,(2006).Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış, A.Arı, *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler.*,İstanbul: Derin, 2006
- Gül, H.E., Çevik, B.(2014). *2010 ve 2012 Verileri İle Türkiye de İllerin Gelişmişlik Düzey Araştırması*, T.İş Bankası İktisadi Araştırmalar Bölümü, Şubat 2014
- Gülen, E. (2001) *Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler*, Nobel Dağıtım
- Gündüz, A. Y., (2006). *Bölgesel Kalkınma Politikası*, Ekin Yayın
- Gürsel ,S.,Uysal, G.,Durmaz,M.(2015). Düşük Büyüme Olağanüstü İstihdam Artışı. Betam. *Bahçeşehir Üniversitesi. Araştırma Notu 15/184. 10.07.2016*
- Gürsel,S., Acar, A., (2012) *Türkiye de ve Bölgelerde Gelir Eşitsizliği : 2005-2010*, BETAM Araştırma Notu, 12/140
- Gürses, D., *İnsani Gelişme ve Türkiye*. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 12.,sayı 21,s.339-350
- Hürriyet Gazetesi.(2014). Ekonomi. 29.06.2014
- Ildırrar,M. (2005), Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri, Nobel Yayın.
- İlhan, B. (2010). Avrupa Birliği Rekabet Politikasında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumu, *Sayıştay Dergisi* Sayı 76, Ocak-Mart 2010
- İnan,H. (2004). *Tarımsal Kooperatifçilik ve AB Modeli*. İstanbul Sanayi odası Yayın No :2004-40
- İnan,İ.H. (2008). Türkiye'de Kooperatifçilik ve AB Modeli. İTO. Yayın No. 2008-73.Uluslararası Kooperatifler Birliği'nin 1984 yılındaki "Avrupa Parlamentosu Seçimleri Bildirgesi.,a.g.e. s.233, İTO
- İnternet : Akdeniz Turistik Otelciler ve İşletmeciler Birliği (2015). <http://www.aktob.org.tr/pdf/aktob.turizm.verileri.pdf>. Erişim 03.03.2016.
- İnternet : Aktan, C., C. , Devlet Teşvikleri Hırsızlığı Teşvik Ediyor, <http://www.canaktan.org/canaktan>

İnternet : Ali Ekber Çiçek. (2013). Avrupa Birliği'nden Küçük Çiftçiye Destek, Tarım Dünyasından. www.tarimdunyasi.net/. 18.07.2016

İnternet : Devlet Planlama Teşkilatı.VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı,Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 06.11.2011
<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>

İnternet : Ekonomi Bakanlığı, Teşvik uygulamalarıwww.ekonomi.gov.tr/portal/.../yatirimTevsik/yatirimTevsik-Genel_Bilgi, Erişim 08.11.2016

İnternet : Gerçek, A. (2005). *Türkiye de Yatırımların Teşvik Edici Vergi Politikaları ve Etkinliği*, Web : <http://www.iktisat.uludag.edu.tr/dergi/1/gercek/adnan.html> adresinden 05.02.2016 tarihinde alınmıştır

İnternet : Gökçen.A. *Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Uygulanan Gelişme Politikaları* s.363-390
www.journals.istanbul.edu.tr/iuifm/article/download/.../1023007188

İnternet : Göymen,K., : “Güneydoğu Anadolu’ya İlişkin olarak Bölgesel Kalkınmada Yerel İdareciliğin Rolü,”
http://www.tesev.org.tr/dosyalar/dl_yoksulluk_bolgesel.php , 04.12. 2007, s.167

İnternet : Gözde Sevilmiş.(2014). Bitkisel Yağ Sanayicileri Derneği . Bitkisel Yağ Sektöründe İthalata Bağımlılık sürüyor. Ar-Ge Bülten.
www.izto.org.tr/.../bitkiselyagsektorundeithalatbagimlilik_gozdesevilmiş

İnternet : IMF. (2000).*Standartların ve Kodların Gözlemlenmesine İlişkin Türkiye Raporu* Çev.Ufuk Gencel
(2001).www.canaktan.org/ekonomi/.../maliyesi/maliye.../imf-ufuk-saydamlik.pdf

İnternet : İpek Yolu Kalkınma Ajansı. <http://www.ika.org/İllerin-Sosyo-Ekonomik-Gelişmişlik-Sıralaması>. Son erişim tarihi : 03.11.2016

İnternet : Org-san | Organize Sanayi Bölgeleri,,<https://org-san.com/>

İnternet : Şahin, M.Y.Mehmet Yurdal Şahin, Hazine Müsteşarlığı Uygulama Gen.Müd. ,http://www.org.tr.b2b/haber/resimler/Mehmet_Yurdal_Sahin
Erişim 08.11.2014

İnternet : TİSK. 22.09.2006 tarihli Dünya Nüfus Raporu .
<http://www.tisk.org.tr/tr/Tisk-Duyuru-Detay/830>

İnternet : Türkiye Ziraat Mühendisleri Odası. Kimyasal gübre İthalatı 3 milyon tonu geçti. Kaynak: 21.12.2015
http://www.zmo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=24075&tipi=38&sube=0

İnternet : Türkiye’de kayıt dışı istihdamın önlenmesine yönelik çözüm öneri
www.t24.com.tr/haberdetay/1

- İnternet : UNDP. (2015).<https://data.undp.org/dataset/Table-3-Inequality-adjusted-Human-Development-Index-IHDI>. Erişim :23.08.2015
- İnternet : World Bank. World Bank Sees Progress Against Extreme Poverty, But Flags Vulnerabilities". <http://www.worldbank.org/en/news/2012/02/29>. Son erişim tarihi : 23.06.2016.
- İnternet : WTO. (2014) International Trade Statistics 2014 International Trade Statistics Yearbook Volume I - Trade by Country. comtrade.un.org/pb
- İnternet : Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar. (2012). ESSİAD , <http://www.essiad.org.tr/haberler>, id-333-id-50436-g_id-28710. Son erişim tarihi : 13.06.2016
- İnternet :Aktan, C. ,Yusuf, T.K. (2005). *Regülasyon Ekonomisi ve Kurumsal Regülasyonlar Teorisi*. www.canaktan.org/ekonomi/kamu...ekonomisi/regulasyon-ekon.Pdf
- İnternet :[Ec.europa.eu /taxation customs/dds/tarhome_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds/tarhome_en.htm)
- İnternet :History of Government Spending - EBSCOhost Connection<http://connection.ebscohost.com/businessfinances/economic-stimulus-package/history-government-spending>
- İnternet :Üst, Hüseyin (2010). SMMM Staj Başlatma Ders Notları-FLASH huseyinust.com,24.10.2016
- İnternet: Fonlarla İlgili Genel Rapor, www.ydk.gov.tr/genel_rapor_2000/III.htm
- İnternet: Devlet Planlama Teşkilatı.(2004).2004 YılKatılım Öncesi Ekonomik Programı<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/kep/2004.pdf>,İndirilme tarihi: 11.04.2016.
- İnternet:Yağanoğlu,http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/459257ddab7b85b_ek.pdf
- İstanbul Sanayi Odası. (2012) Yeni Teşvik Sistemi Bilgi Notu. ss. 3-8
- Kabaloğlu, H.(2009). *Teşvikler ve Türkiye'nin Avrupa Birliğine Uyum*. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu Aylık Dergisi, 27-31.
- Kara, A., Taş, S. (2013). Avrupa Birliğinde Bölgesel Dengesizlikler ve bu Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Ekonomik Politikaların Analizi, *Marmara Avrupa Araştırmalar Dergisi*, Cilt 21, Sayı 1, 2013...154
- Karaca, O. (2004). Türkiye de Bölgeler Arası Gelir Farklılıkları : Yakınsama Var Mı? Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, 2004/7
- Karagöl,E.T., Akgeyik, T. (2010). *Türkiye de İstihdam Durumu ; Genel Eğilimler*, SETA ANALİZ, Mayıs 2010

- Kasalak, M. A. (2014). Bölgesel Kalkınma Açısından Sosyokültürel Yapının Girişimciliğe Etkisi , *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi,Nisan 2014, Sayı: 31,*
- Kayalıdere, G., Özcan, M. (2012). Gelir Vergisi Açısından Vergi Harcamalarının Analizi :Türkiye ve Bazı OECD Ülke Örnekleri, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi.* Y.2012, C.17, S.1, s.341-366
- Kepenek, Y. (2009). Cumhuriyet Gazetesi, Ankara Pazarı, 12.10.2009
- Kışlalı, M. (2009). Cumhuriyet Gazetesi, 11 Mayıs 2009
- Kızık, Serdar. (2015). Cumhuriyet Gazetesi, 27.02.2015
- Kızıltan,A.,Ersungur, M.Ş. (2007). Türkiye’de İller ve Bölgelerin Ekonomik Gelişme Düzeyleri Arasındaki Uzun Dönemli İlişkiler . Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi . 10, 2,.268-286
- Kilit, G. (2014). *Gıda Enflasyonu Tartışmaları* : Kooperatifçilik Modeli, İktisadi Kalkınma Vakfı
- Kulhan, E. (2001).*Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Sağlanan Diğer Destekler*, DPT.
- Kuşaksız, A. (2006). Kısmi Süreli Çalışan İşçilerin Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Kısmi Süreli Çalışmayı Tercih Etme Gerekçeleri, Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi ,Yıl 2006,Cilt13, s.19-28
- Kutadgobilik, T. (2009). *İşveren Dergisi, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu*, 2009 Ağustos
- Kutbay, C. (1995). Kalkınmada Öncelikli Yörelere Raporu. No:11, Mayıs 1995
- Küçük, S. (2010).Vergi İndirimi dışında Diğer Yatırım Teşvikleri, *Yaklaşım Dergisi* S.211, Temmuz 2010
- Künü, S.,Hopoglu,S.,Gürçam,Ö., Güneş,Çiğdem.(2015).Turizm ve Bölgesel Kalkınma Arasındaki İlişki : Doğu Karadeniz Bölgesi Üzerine Bir İnceleme. *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Sayı/No :7, 71-93*
- Medimagazin Gazetesi. (2013). İşte Türkiye’nin Doktor Haritası. 13 Mart 2013..63 Milliyet Gazetesi, Ekonomi. 21.06.2012
- OECD . (2012). Education at a Glance 2012
- OECD.(2011). Public Servants as Partners for Growth
- Önder, İ. (2006). Türkiye de ve Bölgede Kalkınma Politikaları, Bölge Kalkınma Modelleri ve Bölgeye Uygulanabilirliği, *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler* ,Derin Yayınları.

- Önder, İ. (2009). Sosyal Hakların Ekonomik Açıdan İrdelenmesi, Uluslar arası Sosyal Haklar Sempozyumu, 22-23 Ekim 2009. Bildiriler, Akdeniz Üniversitesi.,s. 18-24
- Özaslan,B.D., Kavaslıoğlu, M.T.. (2003). *İllerin ve Bölgelerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*. DPT
- Özel , M .(2009). Avrupa Birliği ne Uyum Sürecinde Türkiye de Bölgesel Dengesizlik ve Yeni Yönetmel Birikim Anlayışları, SBF Dergisi, 64-1..3
- Özel, S. (2008). *Global Dengesizliklerin Dengesi*. Alfa Yayınları.
- Özkara, Mehmet.(2005). Yeni Düzenlemeler Işığında Yatırım İndirimi Uygulaması,*Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Celal Bayar Üniversitesi, 12, 1,153-165.
- Özkarabüber, M.M. (2003). , *Avrupa Birliği ve Türkiye'de Devlet Yardımlarının. Kontrolü, Rekabet Kurumu, Uzmanlık Tezleri Serisi, No: 47, 2003,Ankara,s.21*
- Özker, A.N. , Biniş, M.. (2010).Vergi Uygulamalarında Bölgesel Kalkınma Hedefler ve Bölgesel Mali Teşvikler Açısından Değerlendirilmesi, *A.Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, cilt 13 sayı 19
- Öztürk, L. (2007). *Bölgesel farklılıklar, Bölgesel Kalkınma*, İmaj Yayın.
- Resmi Gazete Tarihi: 16.12.2004 Resmi Gazete Sayısı: 25672.
- Saraç, Ö. (2010). Vergi Harcamaları ve İktisadi Etkileri. *Ege Üniversitesi Maliye Dergisi* Sayı 159 Temmuz-Aralık 2010
- Sarıtaş, M., (2002). *Ekonomik Kalkınmanın Sosyo-Kültürel Temelleri*.Planlama Dergisi, Özel sayı,397
- Savrul, Bülent Kılınç, Doğru Bülent. (2013).2012 Yılı Teşvik Sistemi Çerçevesinde Değerlemesi *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler FakültesiDergisi* . Cilt: 3, Sayı: 1, ss. 1-20
- Seda Başıhoş, Gelişmişlik Göstergesi Olarak Gece Işıkları : Ulusal Ölçekte ve İl Bazında GSYH Tahmini, TEPAV, 2016
- Selen,U. (2011).*Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Uygulamaları*,Ekin, 2011
- Sönmez, M. (2010). *Para-Meta-Para*. Cumhuriyet Gazetesi,16.10.2010
- Sönmez, M. (2011). *Para-Meta-Para*, Cumhuriyet Gazetesi, 2 Mart 2011
- Subaşı, Dilek Koç (2009).*Tarım Ürünleri İhracat Rehberi*, İhracatı Geliştirme Merkezi (İGM)

Şeker, S. (2001). Türkiye de Serbest Bölge Uygulaması, *Vergi Sorunları Dergisi*, 2001/8, s.14-17

Şengül,Ramazan. (2005). AB ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Özerkliği. Editörler: Harun Arıkan, Muhsin Kar. *Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri, Siyasal,Bölgesel ve Ekonomik Boyutlar*, Seçkin Kitap Evi,2005. S.161-177

T.C.CUMHURBAŞKANLIĞI. (2014) Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma ve İnceleme Raporu, Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi 30.01.2014 ,sayı 2014/3

T.C.Kalkınma Bakanlığı Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.

T.C.Kalkınma Bakanlığı. (2014) *Tarım ve Gıda Alanında Mevcut Gelişmeler ve 2014 Yılı Beklentileri*,İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Tarım Dairesi Başkanlığı.

T.C.Kalkınma Bakanlığı.(2010). Yeni Yatırım Teşvik Sistemi, I. Yıl Uygulama Sonuçları. Hazine Müsteşarlığı, Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü, 2010

T.C.Kalkınma Bakanlığı.(2013). *SEGE Uygulamaları*.Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü.

T.C.Maliye Bakanlığı. (2007). *Vergi Harcamaları Raporu*, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü ,Sayı: B.07.0.GEB,08.10.2007,s.10-26

T.C.Maliye Bakanlığı. Muhasebat Genel Müdürlüğü Kamu Hesapları Bülteni,2013

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü, 2015-2019 Stratejik Planı

Tebliğ. 244 Seri Nolu Gelir Vergisi Genel Tebliği, 30.12.2001.

Tebliğ. No: 2001/1.Yatırım Teşvik Tebliği, Yatırımlarda Devlet Yardımı ve Yatırım Teşvik Fonu Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin

Tekin, A. (2003) , 4842 Sayılı Yasa Işığında Yatırım İndirimi Uygulaması,*Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı 13 , s.393-40727

Tekin, A. (2006). Vergi Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* Sayı 16,2006,s.303

TOBB. (1992). Vergi Özel İhtisas Kom. Raporu. s. 244

TÜİK .(2004). Yoksulluk Çalışması Sonuçları, Haber Bülteni. Sayı :208

TÜİK Haber Bülteni, Sayı : 15854, 26.06.2013, Bölgesel Satın Alma Gücü Pariteleri

TÜİK, Hane Halkı İşgücü İstatistikleri 2011

TÜİK, Nisan 2014, Bölgesel Sonuçlar, 2004-2011

TÜİK. 15 Mart 2010 ve 06 Mart 2015 tarihli Haber Bültenleri

- Türk Kooperatifçilik Kurumu, Karınca Dergisi, Gündemden Düşmeyen Konu: Devlet Kooperatif İlişkileri, Yıl: 64, Sayı: 739, *Türk Kooperatifçilik Kurumu Yayınları*, Temmuz 1998
- Türkay, M. (2002). *Devlet, Ulusal Kalkınma ve Kapitalizmin Dinamikleri, Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler Kitabı*, Derin Yayınları
- Ünsaldı, M. (2012). Devlet Teşvikleri ve Bölgesel Gelişmişlik Farkları Üzerine Etkileri, Fırat Üni.Doğu Anadolu Araştırma ve Uygulama Merkezi.
- WB, "World Bank Sees Progress Against Extreme Poverty, But Flags Vulnerabilities", Press Release, 29 ,February 2012
- WB, Data Bank, Social and Labor Protection and W.B. World Development Indicators, 2000-2013
- WEF, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2014- 2015
- WTO. (2006). World Trade Report 2006, *Exploring the Links Between Subsidies, Trade and the WTO*
- Yardımcı, M.A. (2004) .Türkiye'deki Yatırım Teşvik Uygulamaları ve AB Devlet Yardımları Kurallarına Uyumu. İTO. Seminer.Yayın No 2005/6 , 22-31
- YASED, (2011).Deloitte, Türkiye'de Sağlık Sektörü Raporu, Haziran 2012, Health at a Glance, OECD Indicators 2011, s.24-26
- Yavan, N. (2011). *Teşviklerin Sektörel ve Bölgesel Analizi : Türkiye Örneği*, HUK Yayın No : 27
- Yavan, N. (2012). Teşviklerin bölgesel Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi : Amprik Bir Analiz ,*Ekonomik Yaklaşım*, Cilt: 22, Sayı: 81, ss. 65-104
- Yavan, N. (2013). Coğrafya : Yeni Yüzyılda Fırsatlar ve Tehditler. (Eds.) : Ali Demir, Yılmaz Arı *Coğrafyacılar Derneği Yıllık Kongresi Bildiriler Kitabı* , 19- 21 Haziran 2013, S.520-534
- Yeldan, E. (2013). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi,Bölüşüm,Birikim ve Büyüme*. İletişim Yayınları.13.Baskı
- Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. (2012). *Orta Gelir Tuzağından Çıkış : Hangi Türkiye. Cilt 1 : Makro/Bölgesel/Sektörel Analiz* Türkonfed.
- Yeldan, E., Taşçı, K., Voyvoda, E. , Özsan, M. E. (2012). *Orta Gelir Tuzağından Çıkış : Hangi Türkiye. Cilt 2 : Bölgesel Kalkınma ve İkili Tuzaktan Çıkış Stratejileri*. 201
- Yereli, Ahmet Burcin. (2003). Türkiye de Özel Amaçlı Bölge Uygulamaları, *Vergi Sorunları Dergisi*, 2003/7, s.169-182
- Yıldırım, E., YILDIRIM Refia; (2002). 1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri, *Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar. XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu*. 28-31 Mayıs 2001, Antalya. Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari İlimler Fakültesince bastırılmıştır. s.7-25.

Yönetmelik. *KÖY lere DPT bütçesindeki ödeneklerden yapılacak Yardımın Usul ve Esasları Hk.* Resmi Gazete, 9.9.1992 ,sayı 21340

Yurtoğlu. H., Yasar. P. (2013). Türkiye Ekonomisi : Onuncu Kalkınma Planı Perspektifinde Verimlilik. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, *Kalkınmada Anahtar Dergisi* ,2013/12,sayı 300



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : GÜNGÖR, Ali Azmi
 Uyuğu : T.C.
 Doğum tarihi ve yeri : 21.06.1946 Ankara
 Medeni hali : Evli
 Telefon : 530 9505230
 e-posta : gungorazmi@yahoo.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Lisans	A.İ.T.İ.A	1970
Lise	T.E.D. Ankara Koleji	1965

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
1970	T.C. Maliye Bakanlığı	Muhasebat Genel Müdürlüğü Kontrolörü
1978	T.C. Maliye Bakanlığı	Muhasebat Genel Müdür Yardımcılığı
1981-1982	Özel Sektör	
1983-2005	Kendi şirketimde	

Yabancı Dili

İngilizce

Yayınlar

Güngör, A.A. (1981). *Yönetim Aracı Olarak Türk Devlet Muhasebe Sistemi*,
 T.C. Maliye Tetkik Kurulu Yayın No : 231.



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..



Gazilv olmak ayaridiki

