

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK
FARKLARINI ORTADAN KALDIRMAYA
YÖNELİK MALİYE POLİTİKASI
ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

GÖKTUĞ DİKME

İstanbul, 2010

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ İKTİSAT BİLİM DALI

**TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK
FARKLARIN ORTADAN KALDIRMAYA
YÖNELİK MALİYE POLİTİKASI
ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

GÖKTUĞ DİKME

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Mehmet Ali Özbudun

İstanbul, 2010

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

MALİYE Anabilim Dalı MALİ İKTİSAT Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi
GÖKTUĞ DİKME nin TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARINI
ORTADAN KALDIRMAYA YÖNELİK MALİYE POLİTİKASI ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİ
adlı tez çalışması ,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 19.07.2010 tarih ve 2010-14/19 sayılı
kararıyla oluşturulan jüri tarafından ~~eylediği~~/oyçokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak
kabul edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 06.09.2010

1) Tez Danışmanı : DOÇ. DR. MEHMET ALİ ÖZBUDUN

2) Jüri Üyesi : PROF. DR. MEHMET EMİN ARAT

3) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. ENGİN CAN



ÖNSÖZ

Bu çalışmamızda bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermede maliye politikası önlemleri teorik olarak ele almanın yanında Türkiye’de ki uygulamasının etkinliği araştırılmıştır.

Ülkenin çeşitli bölgelerinde ekonomik ve sosyal imkan eşitsizliklerine yönelik olan çalışmamız beş bölümden meydana gelmiştir. Birinci bölüm araştırmanın giriş bölümüdür. İkinci bölümde bölgesel farklarla ilgili kuramsal temeller, üçüncü bölümde maliye politikası kapsamında alınabilecek vergisel ve vergi dışı önlemler dayanakları ile birlikte açıklanmıştır. Dördüncü bölümde Türkiye’de kalkınma planlarının başlangıcı ve 1963’ den bu yana beş yıllık kalkınma planları çerçevesinde alınan önlemlerin etkinliği değerlendirilmiştir. Beşinci bölümde ise tüm yazılanlar ışığında elde edilen bulgular değerlendirilmiştir.

Çalışma sırasında değerli yardımlarını ve desteğini esirgemeyen, yüksek lisans tez hocam Doç. Dr. Mehmet Ali Özbudun’a, Yüksek Lisans eğitimim sürecinde derslerine giren Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü hocalarıma, ve benden hiçbir zaman sevgilerini, fedakarlıklarını ve desteklerini esirgemeyen aileme candan teşekkürlerimi sunarım.

İstanbul, 2010

Göktuğ Dikme

ÖZET

Bölgeler arası gelişmişlik farklarının son dönemlerde çok fazla göze batmasının sebebi bölgelerin içinde dahi farklı kentlerde hatta kentlerin çeşitli semtlerinde bile farklılaşmanın ciddi anlamda öne çıkmasıdır. Bu sorun Türkiye’de sanayi devrimine kadar dayanmaktadır, o dönemde ülkenin sadece İzmir, İstanbul gibi kentlerinin Avrupa ile bağlantı içinde olması bölgesel farklılaşmayı başlatmıştır. Bölgeler arasında bu farklılaşmanın ortaya çıkmasının sebeplerini; sanayiler arasında bağlantıların kurulamaması, sosyal, ekonomik ve politik nedenlere bağlayabiliriz.

Ülke ekonomisinde ulaşılmak istenen hedefler göz önüne alındığında Türkiye gibi ülkelerde bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermede maliye politikası önlemlerine ihtiyaç olduğu açıkça görülmektedir. Maliye politikası önlemleri demokrasiyle yönetilen ülkelerde siyasi bir karar gerektirir, buna rağmen özendirme önlemleri ve teşvikler her zaman tam etkin olmayabilir. Yapısal ve işlevsel sorunlardan dolayı teoride etkin olan teşvik uygulamaya geçtiğinde hiçbir işe yaramayabilir.

Bölgesel farkları ortadan kaldırmaya yönelik maliye politikası önlemleri ülkemizde beş yıllık kalkınma planlarıyla birlikte alınmaya başlandı. 1963’ den 1980’ e kadar olan periyotta yapılan planlar Doğu blok’u ülkelerinde görülen emredici planlardan ziyade Avrupa’da uygulanmaya konan yol gösterici planlar olarak hazırlanmıştır. 1980’ den günümüze kadar ise neo liberal iktisat temel alınarak çeşitli politikalar uygulanmaktadır. Yıllar boyunca tüm bu kalkınma planları kapsamında GAP, DOKAP vs... çeşitli projelere imza atıldı, Kalkınma Öncelikli Yörelere belirlendi. Ortak özelliklere sahip geri kalmış bölgelerin sosyal ve ekonomik olarak kalkındırılmaları buralarda yaşayan insanların refah düzeylerinin yükseltilmesi amaçlandı.

Son 50 yıllık deneyimlere bakıldığında farkları giderici politikaların uygulanması için devlet desteğinin gerekiyor olmakla birlikte, kamu mülkiyetinin arttırılmasının zorunlu olmadığı görülmüştür. Ancak ekonominin sağlıklı işleyişi

için gerekli altyapı projeleri ile finansal gücün yetersiz olduğu projelerin devlet eliyle gerçekleştirilmesi bölgesel farkları giderici maliye politikası önlemlerinin etkinliğini arttırabilir.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

ÖZET.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR.....	xii
1. GİRİŞ.....	1
2. BÖLGESEL FARKLILIK KAVRAMI.....	4
2.1. Bölgesel Gelişmişlik Farkı Nedir.....	4
2.2. Bölgesel Farkları Ortadan Kaldırmaya Yönelik	5
Politikaların Uygulanmasını Gerektiren Nedenler.....	5
2.2.1. Ekonomik Nedenler.....	6
2.2.1.1. Üretim Arası Optimal Dağılımının Bozulması	
Faktörlerinin Eksik Kullanımı Ve Sektörler.....	7
2.2.1.2. Sermaye Birikiminin Yetersizliği.....	7
2.2.1.3. Sanayiler Arası (İleriye-Geriye) Bağlantıların	
Kurulamaması.....	8
2.2.1.4. Dışsal Ekonomilerden Yeterince	
Faydalanılamaması.....	8
2.2.1.5. Ölçek Ekonomilerinin Oluşturulamaması.....	8
2.2.1.6. Nitelikli İşgücü Ve Sermaye Göçü Nedeniyle	

Dinamik Üretim Unsurlarının Kaybı.....	9
2.2.2. Sosyo-Ekonomik Ve Politik Nedenler.....	9
2.3. Bölgesel Farkları Ortadan Kaldırmaya Yönelik	
Politikaların Temel İlkeleri.....	13
2.4. Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklarını Oluşturan Nedenler.....	16
2.5. Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklarının Yol Açtığı	
Değişmeler.....	19
2.5.1. Demografik Değişme.....	20
2.5.2. Sosyal Alandaki Değişmeler.....	20
2.5.3. Ekonomik Alandaki Değişmeler.....	21
3. GERİ KALMIŞ BÖLGE SORUNLARININ	
ÖNLENMESİNDE MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARI VE	
ETKİNLİĞİ.....	22
3.1. Vergi Özendirme Önlemleri.....	26
3.1.1. Vergi Özendirme Önlemlerinin Tanımı ve Niteliği.....	26
3.1.2. Vergi Kanunlarında Yapılan Değişikliklerle Özendirici	
Vergisel Düzenlemeler.....	30
3.1.2.1. Olağanüstü Hal Bölgesi ve Kalkınmada	
Öncelikli Yörelerde 4325 Sayılı Kanun Çerçevesinde	
Uygulanan Devlet Yardımları.....	30

3.1.2.2. Devlet Yardımları Kararları: (Destek	
Unsurları).....	32
3.1.3. Vergi Özendirme Önlemlerinin Amaçlarına Göre	
Sınıflandırması.....	35
3.1.3.1. Yatırıma Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....	35
3.1.3.2. İhracata Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....	38
3.1.3.3. İstihdama Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....	39
3.1.3.4. Yabancı Sermayeye Yönelik Vergi Özendirme	
Önlemleri.....	40
3.1.4. Vergi Özendirme Önlemlerinin Uygulama Aşamasına	
Göre Sınıflandırılması.....	41
3.1.4.1. Müteşebbise Yönelik Vergi Özendirme	
Önlemleri.....	41
3.1.4.2. Yatırıma Yönelik Vergi Özendirme	
Önlemleri.....	42
3.1.4.3. Üretime Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....	43
3.1.5. Vergi Özendirme Önlemlerinin Bölgesel Farkları	
Kaldırmaya Yönelik Yatırımlar Üzerindeki Etkileri.....	43
3.1.5.1. Optimal Kuruluş Yeri Faktörü Olarak Etkileri.....	43
3.1.5.2. Ölçek Ekonomileri Faktörü Olarak Etkileri.....	45

3.1.5.3. Dışsal Ekonomiler Faktörü Olarak Etkileri.....	46
3.2. Diğer Araçlar ve Bölgeler Farkların Giderilmesinde	
Maliye Politikası.....	47
3.2.1. Vergi Dışı Mali Özendirme Önlemleri ve Bölgesel	
Gelişme.....	48
3.2.1.1. Bedelsiz Arsa Arazi Tahsisi.....	48
3.2.1.2. Enerji Desteği.....	48
3.2.1.3. Nakit Devlet Yardımları Ve Kredi Avantajları.....	49
3.2.1.4. Devlet Garantileri.....	49
3.2.2. Kamu Yatırımları ve Bölgesel Farkların Ortadan	
Kaldırılması.....	50
3.2.2.1. Altyapı Yatırımları.....	51
3.2.2.2. Üretken Kamu Yatırımlar.....	52
3.2.3. Özel Amaçlı Bölgeler Ve Bölgesel Farkları Ortadan	
Kaldırma.....	53
3.2.3.1. Organize Sanayi Bölgeleri.....	54
3.2.3.2. Sanayi Siteleri.....	55
3.2.3.3. Teknoloji Geliştirme Bölgeleri.....	56
3.2.3.4. Endüstri Bölgeleri.....	57
3.2.3.5. Serbest Bölgeler.....	58

3.3. Bölgesel Kalkınma Politikasının Ve Politika Aracı

Olarak Vergi Ve Vergi Dışı Özendirme Önlemlerinin

Etkinliğini Kısıtlayan Durumlar.....	59
3.3.1. Altyapıya Yönelik Yaklaşımlar.....	59
3.3.2. Örgütlenmeye Yönelik Yaklaşımlar.....	60
3.3.3. Eğitim Danışmanlık Hizmetlerine Yönelik Yaklaşımlar.....	60
3.3.4. Güvenliğin Sağlanmasına Yönelik Yaklaşımlar.....	61
3.3.5. Özel Amaçlı Bölgelere Yönelik Yaklaşımlar.....	61
3.3.6. İstihdama Yönelik Yaklaşımlar.....	61
3.3.7. Yasal Düzenlemeye Ve Bürokrasiye Yönelik Yaklaşımlar.....	62
3.3.8. Vergi Özendirme Önlemlerinin İşlevsel Hale Getirilmesine Yönelik Yaklaşımlar	63
3.3.9. Teşvik Sisteminin Bölgesel Esaslara Dayandırılmasına Yönelik Yaklaşımlar.....	65
3.3.10. Diğer Yaklaşımlar.....	67

4. TÜRKİYE’ DE BÖLGESEL FARKLARI ORTADAN	
KALDIRMADA MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARI VE	
HÜKÜMET PROGRAMLARI.....	68
4.1. 1963’den 1980’e Kadar Olan Dönem.....	70
4.1.1. Birinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1963-1967).....	79
4.1.2. İkinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1968-1972).....	81
4.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Plan Dönemi (1973-1977).....	83
4.2. 1980 Sonrası Dönem Açısından.....	85
4.2.1. 1981-1989 Dönemi Açısından	85
4.2.1.1. Dördüncü Beş Yıllık Plan Dönemi (1979-	
1983).....	87
4.2.1.2. Beşinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1985-1989).....	89
4.2.2. 1990-2000 Dönemi açısından.....	90
4.2.2.1. Altıncı Beş Yıllık Plan Dönemi (1990-1994).....	91
4.2.2.2. Yedinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1995-1999).....	94
4.2.3. 2001’ den Günümüze Kadar Olarak Dönem.....	95
4.2.3.1. Sekizinci Beş Yıllık Plan Dönemi (2001-	
2006).....	96
4.2.3.2. Dokuzuncu Beş Yıllık Plan (2006-2011).....	98
5. SONUÇ.....	104

KAYNAKÇA.....	108
----------------------	------------

KISALTMALAR LİSTESİ

Ar-Ge	Araştırma Geliştirme
BBYKP	Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı
DAP	Doğu Anadolu Projesi
DBYKP	Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DOKAP	Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi
GAP	Güney Anadolu Projesi
GSMH	Gayrisafi Milli Hasıla
GSYİH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
GVK	Gelir Vergisi Kanunu
KDV	Katma Değer Vergisi
KÖY	Kalkınma Öncelikli Yöre
OHAL	Olağan Hal Bölgesi
ÜBYKP	Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı
ZBK	Zonguldak, Bartın, Karabük Bölgesi Projesi

1. GİRİŞ

Günümüzde bölgeler arası gelişmişlik farkları, dünyanın çoğu yerinde en önemli sorunlardan biri olarak dikkat çekmektedir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler olduğu gibi ülkelerin kendi içinde de göreceli olarak gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler bulunmaktadır. Ülkeler içindeki bu gelişmişlik farkları pek çok sosyal ve ekonomik neden olmakta bu nedenle yurt çapında sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla, bölgeler arasındaki farklılıkları azaltmaya yönelik büyük uğraşlar verilmektedir.

Dünya genelinde 1929 ekonomik krizinden sonra gerçek anlamda gündeme gelmeye başlamış olan mekan da eşitsiz dağılım; gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomik bağımlılık sonucu uluslar arası sermayenin bir etkisi olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla bölgeler arası dengesizlik gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ülkelerde kendini göstermektedir.

Hemen her ülkede doğal bir merkez etrafında yoğunlaşan ekonomik ve sosyal faaliyetler, bölgelerarası gelişme farklarını ortaya çıkarmış ve büyük dengesizlikler yaşanmasına neden olmuştur. Bu süreç, bölgelerin ekonomik etkinliklerini, nüfus dağılımını, kentlerin, çevrenin ve doğal dokunun bütünlüğünü bozmuş, kalkınmanın ekonomik ve sosyal maliyetlerini yükseltmiş ve bütün bunlar daha ileri gelişmeye imkan vermeyen tıkanıklıklara yol açmıştır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılığı kavramı, az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgelere refah açısından yaklaştırılması, yani farklılıkların giderilmesi politikasını da doğal olarak beraberinde getirmiştir. Bu gelişmeler “bölge” ve “gelişme” kavramlarının bir bütün olarak ele alınmasına yol açmış ve planlama ve bölgesel gelişme çabalarında alternatif politika arayışlarını gündeme getirmiştir.

Bu arayış sanayileşme hareketiyle birlikte kalkınma süreci içine giren ülkelerde, yatırımların hangi bölgelerde ve sektörlerde yapılacağını temelde piyasa mekanizmasına bırakmakla birlikte, kalkınmanın ülkenin her yerinde, aynı zamanda, aynı hızda başlamaması nedeniyle bölgeler arasında ortaya çıkan dengesizlikler, devletin dengesiz dağılan ekonomik faaliyetlere müdahalesini gerektirmiştir. Çünkü, bazı bölgelerin çeşitli başlangıç avantajları çerçevesinde zaman içinde sağladıkları üstünlüklere karşı, diğer bölgelerde aynı yapının oluşmaması, gelişme noktalarından yoksun bölgelerde önce duraklamaya, daha sonra gerilemeye yol açarak kutuplaşmaya neden olmaktadır. Buna karşılık, ekonomik faaliyetlerin belirli alanlarda yoğunlaşması ile, ilk aşamada sermayenin etkin kullanımı yoluyla artan getiriler sağlasa da, yığılmanın neden olduğu olumsuz dışsallıklar belirli bir süre sonra kalkınmanın önünde ciddi bir engel oluşturmaktadır.

Türkiye’de de birbirleri arasında önemli farklılıklar bulunan bölgeler mevcuttur ve bu farkları azaltmak amacıyla 1960’lardan bu yana kalkınma planları hazırlanmakta birçok program ve proje uygulanmaktadır.

Beş bölümden oluşan “Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farkları ve bu farkların giderilmesinde maliye politikası önlemleri”, adlı bu çalışmada bölgesel farklar, bu doğrultuda yapılan çalışmalar ve alınan önlemler kapsamında ele alınmıştır. Bölgesel farkları gidermede ne tür maliye politikası önlemleri kullanılabileceği ve bu önlemlerin ne derecede etkin olabildikleri üzerinde durulmuştur.

Giriş bölümünde sonra ikinci bölümde bölgesel gelişmişlik kavramı, ortaya çıkış sebepleri, neden giderilmesi gerektiği ve yol açtığı değişimler ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde geri kalmış bölge sorunlarına yönelik maliye politikası kapsamında ne gibi önlemler alınabileceği ve bu önlemlerin ne kadar etkin olacağı ele alınmıştır.

Dördüncü bölümde ise Türkiye uygulaması açıklanmıştır ve 1963'ten günümüze kadar olan dönemde hazırlanan beş yıllık kalkınma planları kapsamında Türkiye'de ki bölgesel farkları azaltmak için neler yapıldığı ele alınmıştır.

Çalışmada bölgeler arası ekonomik ve sosyal farkların kaldırılmasına yönelik olarak konu az gelişmiş bölgelerin desteklenmesi gereği çerçevesinde ele alınmıştır. Diğer bir sınırlılık ise bu desteklemenin mali özendirme önlemleri, devlet yatırımları, özel amaçlı bölge uygulamaları, bölgesel kalkınma ajansları ile yapılmasıdır.

2. BÖLGESEL FARKLILIK KAVRAMI

2.1. Bölgesel Gelişmişlik Farkı Nedir

Küreselleşme ve artan uluslar arası ticaret günümüzde üretimi ve ticari faaliyetleri şekillendiren en önemli güç haline gelmektedir. Son 20 yıllık dönemde bu küreselleşme hareketiyle birlikte bölgeler ve ülkeler dünya pazarında sahip oldukları yeri korumak ve arttırmak için çabalamaktadır. Bölgeler arasındaki bu rekabet, farklılığın ortaya çıkmasındaki temel etkindir. Kimi bölgeler daha iyi ekonomik ve coğrafik koşullara sahip olduğundan bu yarışmada açık ara öne geçmişlerdir kimileri ise az gelişmişlikten kurtulamamıştır. Bu değişimden doğan farka da “gelişmişlik farkı” denilmektedir. Ulusal açıdan baktığımızda ise aynı şekilde ulusal bir ekonominin değişik mekansal parçalarında görülen iktisadi gelişme farklarını yansıtır değişim olgusu (Kraetzschmar, 1996, s.10).

Bu durum bölgeler ve şehirler arasın da yüzyıllardan beri yaşanmaktadır. Ancak bölgesel farkların son dönemde bu kadar önem kazanmasının nedeni üretimin dünya genelinde belli bölgelerde yoğunlaşması, bölgesel ihtisaslaşmaların gerçekleşmesi hatta bölgelerin içinde dahi farklı kentlerde farklılaşmanın çok göze batacak derecede öne çıkmasıdır (Kara, 2008, s.8).

İçinde bulundukları ekonomik gelişme aşamalarına göre bölgelerin sorunları ve gelişme öncelikleri farklılıklar göstermektedir. Başka bölgelere oranla gelişmiş ve hızla gelişmekte olan bölgelerde, gelişmenin ulusal plan ve amaçları doğrultusunda sürekliliğini sağlamak, düzensiz kentleşmeyi ve arazi kullanımını disiplin altına almak, sanayi altyapı ilişkilerini düzenlemek önem kazanmaktadır. Geri kalmış bölgelerde ise amaç gelişme sürecini başlatmak ve sürekli kılmaktır.

Ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik farkları doğuran tarihsel nedenler arasında 18. yüzyıl da Batı Avrupa’da Başlayan endüstri devrimine

Osmanlı İmparatorluğu'nun uyum gösterememesi sonucunda hızla parçalamaya başlaması, sanayileşme hareketine Osmanlı İmparatorluğunun ayak uyduramaması, bu durumun da ülkeyi Avrupa' ya Bağımlı yarı sömürge bir devlet haline getirmiş olması gösterilebilir. Bu dönemde Avrupa ile iletişim kurmaya çalışan kentler, özellikle Mersin, İzmir. İstanbul, Trabzon hızlı bir gelişme gösterirken diğer kentler özellikle Doğu Anadolu' da kiler bu gelişmeyi gösterememiştir. Sonuçta ülkenin bölgeleri arasında dengesizliklerin temeli o dönemde atılmıştır (DPT, 1979, s.75).

2.2. Bölgesel Farkları Ortadan Kaldırmaya Yönelik Politikaların Uygulanmasını Gerektiren Nedenler

Ülkeler arasında, şehirler hatta semtler arasında bile oluşan bölgesel gelişmişlik farkları gözden kaçmamaktadır. Bu farklılıklar etnik ya da ekonomik birçok probleme sebep olmaktadır. Örneğin bugün karşılaştığımız Kürt Türk ayrımına dayanan problemlerin temelinde bölgesel farklılıklar yatmaktadır. Bu noktada bölgesel gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmanın gerekliliği ortaya çıkar.

Bu durum sosyal alanda da önemli sorun halini alarak, büyük bir fakir kitlenin ve zengin azınlığın oluşmasına sebep olmuştur. Sosyal ekonomik yapılarındaki sorunlar nedeniyle az gelişmiş bölgeler içinde bulundukları hareketsizlik ve durgunluktan kurtulamamaktadırlar. Karşı karşıya oldukları fakirlik kısır döngüsü kalkınmanın finansmanı için gereken sermayenin diğer bölgelerden akışını engellemektedir. (Ulusoy, 2007, s.287). Durum böyle olunca ülkelerin gelişmişlik düzeyinin sadece belli bölgelerle ölçülmemesi için bölgelerin yapısal uyumunun günümüz politika yapıcılarının temel problemlerinden biri olması gerekmektedir.

Bölgesel dengesizliğin dar anlamda karşılığı olan ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizlikleri, başlangıç avantajlarına bağlı olarak farklı bölgelerde farklı düzeylerde ortaya çıkmış ve belirli mekanları merkez, diğerlerini ise çevre konumuna getirmiştir (Dinler ,2008 ,123) . Ekonomik

gelişmenin dengesiz dağılımına neden olan başlangıç avantajlarının ilki iklime ve topografyaya bağlı olarak oluşan coğrafi faktörlerdir. İklim şartlarının bozukluğu, topografik yapının elverişsizliği, dağınık yerleşme bölgeler arası farkların ortaya çıkmasında ilk etken olmuştur. Başlangıç avantajlarını belirleyen diğer önemli faktör ise, ekonomik faaliyetlerin yapısı üzerinde etkili olan tarihi ve kültürel birikimdir (www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/taslak.pdf, 2007). Türkiye’ de ve Dünya’da bölgeler arası avantajlı dezavantajlı ayrımını ortaya çıkarmak için kullanılan bazı kıstaslar vardır. Bunları sıralamak gerekirse (www.spo.org.tr, 2004) ;

- Kişi başına banka mevduat oranları,
- Kişi başına düşen gayri safi milli hasıla miktarları,
- Kişi başına düşen katma değer miktarları,
- Tarım, sanayi ve hizmet sektörlerindeki istihdam oranları,
- Öğrenci-öğretmen oranları,
- Hekim başına düşen nüfus miktarlar,
- Orta öğretimde okullaşma oranları,
- Kişi başına elektrik tüketimi,
- İnsani gelişmişlik endeksi.

Bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik politikanın oluşturulabilmesi belirtilen yukarıdaki faktörlerin sağladığı avantaj ve dezavantajlar çerçevesinde bölgesel farkları ortadan kaldırmayı gerektiren unsurların belirlenmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda karşımıza ekonomik, sosyo-ekonomik ve politik sebepler çıkmaktadır.

2.2.1. Ekonomik Nedenler

Klasik ve neo klasik görüş emeğin ve sermayenin tam hareketliliğinin mevcut olduğunu serbest piyasa mekanizması çerçevesinde, bölgeler arası eşitsizliğin büyümeyle birlikte kendiliğinden ortaya kalkacağını ileri sürerken, Hecksher-Ohlin modeli bunun ötesinde faktör hareketliliğinin olmadığı durumda dahi, ekonomilerin zamanla birbirine yaklaşacağını ileri sürmüştür (Tokatlıoğlu, 2004, s.45).

Bu görüşlere karşılık Myrdal ve Kaldor tarafından oluşturulan, Krugman tarafından geliştirilen görüşe göre bölgeler arası farklar, dışsal ekonomiler, ölçek ekonomilerinin sağladığı avantajlar çerçevesinde azalmamakta tersine artış göstermekte ve müdahale gerektirmektedir (Tokatlıoğlu, 2004, s.46). Geri kalmış bölgelerde müdahale gerektiren temel ekonomik sorunlar şunlardır:

2.2.1.1. Üretim Faktörlerinin Eksik Kullanımı Ve Sektörler Arası Optimal Dağılımının Bozulması

Ekonomik olarak geri kalmış bölgeler, üretim faktörlerinin tam istihdam edilemediği ve optimal dağılımın sağlanamadığı dolayısıyla kaynakların verimsiz alanlara kaydırıldığı, hatta bazen marjinal işgücü veriminin sıfır olduğu yerlerdir (Dinler, 2008, s.145). Üretim faktörlerinin en verimli olacakları üretim alanlarından daha az verimli olacakları alanlara kaydırılması bunun ötesinde atıl hale gelmesi sonucu etkin kaynak dağılımından uzaklaşması (Dinler, 2008, s.145) ve refah kaybı bölgeler arası gelişmişlik farklarının yoğun olduğu ülkelere özgü, müdahale gerektiren ekonomik sorunların başında gelmektedir.

2.2.1.2. Sermaye Birikiminin Yetersizliği

Geri kalmış bölgelerde, gelir düzeyinin düşüklüğüne bağlı olarak tasarruf potansiyelinin çok fazla olmaması ve üretim faktörlerinin marjinal verimliliğinin düşük olması, sanayileşme için gereken sermayenin toplanmasını olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca, bu bölgelerdeki sınırlı tasarrufların bankalar aracılığıyla gelişmiş bölgedeki kredi taleplerine yanıt

vermesi yani gelişmiş bölgelere aktarılması bölgesel farkların daha da açılmasına sebep olmaktadır.

2.2.1.3. Sanayiler Arası (İleriye-Geriye) Bağlantıların Kurulamaması

Herhangi bir sanayinin ileri-geri bağlantıları Pazar büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkmakta ve ara mali sektörünün gelişimini destekleyerek, ara malları girdi olarak alıp nihai mal üreten sektörlerde maliyetleri azaltmaktadır (Küçüker, 2000, s.12). Geri kalmış bölgelere ilişkin diğer bir sorunda, Pazar ölçeği etkisinin yoğunlaşmadığı mekanlar olarak, bu bölgelerin sanayiler arası bağlantıların sağladığı avantajlardan gelişmiş bölgeler kadar yararlanamamasıdır (Bozdoğan, 2008, s.13).

2.2.1.4. Dışsal Ekonomilerden Yeterince Faydalanılamaması

Geri kalmış bölgeler yatırım bölgesi seçiminde, iktisadi bir faktör olarak etkileyen dışsal ekonomilerin olgunlaşmamasından dolayı, ekonomik faaliyetler açısından avantajlı sayılmayan alanlardır. Dolayısıyla, artan getirilerin sağlanmasına bağlı olarak faaliyetlerin bu bölgelerden çekilmesi ve dışsal ekonomiler bakımından cezp edici alanlara yönelmesi söz konusudur. Kamu altyapı yatırımı gibi hizmetler bu bölgelerde rekabet edici değil destekleyici görev yapar (Ulusoy, 2007, s.289).

2.2.1.5. Ölçek Ekonomilerinin Oluşturulamaması

İşletmelerin elde ettiği maliyet tasarrufları ve ekonomik aktivitelerin yersel dağılımı ölçek ekonomileri tarafından oldukça etkilenmektedir. Geri kalmış bölgelerin iktisadi açıdan belirleyici özelliklerinden biriside, üretim hacminin genişlemesi sonucu sağlanan ölçek ekonomilerinin oluşmamasından dolayı bu bölgelerde yatırımların az olmasıdır. Bundan dolayı iktisadi hayat bu bölgelerde taban yaparak, maliyetlerin düşük olduğu ve artan getirilerin sağlandığı gelişmiş bölgelere yönelmekte, bu durumda pazar büyüklüklerine yansımaktadır.

2.2.1.6. Nitelikli İşgücü Ve Sermaye Göçü Nedeniyle Dinamik Üretim Unsurlarının Kaybı

Bölgeler arasında yapılan göç, göç alan ve göç veren birimler arasındaki ekonomik, kültürel ve fiziksel uzaklık, göç eden kişilerin yetenekleri, yaşı vs. nitelikleri fırsatları algılama değerlendirme derecesine göre değişmekte, yerel ekonomide ve toplumsal hayatta negatif çoğaltan etkisi yaratmaktadır (Aydemir, 2000, s.28). Çünkü, göç ekonomide daha az harcama yapılmasına, işgücü tabanında ve sermayede doğrudan, altyapıda ve hizmetlerde kalite bozulmalara olmasına sebep olmaktadır, birbiri ardına gerçekleşen bu durum yaşanabilirliğin mekansal ve toplumsal boyutunda nitelik kaybı ile sonuçlanmaktadır (Aydemir, 2000, s.29). Az gelişmiş bölgeler nitelikli iş gücü ve sermaye açısından, ülkenin gelişmiş bölgeleriyle karşılaştırıldığında gittikçe zayıflayan bölgelerdir. Bu durumda zayıflayan bölgenin sermayesi ve işgücü gelişme şansı daha yüksek olan bölgeye kaymaktadır ve zayıf bölge daha da yoksullaşmaktadır. (Sönmez, 1998, s.7). Ayrıca ana sanayi unsuru bölgeyi terk ettiğinde bunun tamamlayıcısı olan küçük orta ölçekli işletmeler de bölgeyi terk etmektedir.

2.2.2. Sosyo-Ekonomik Ve Politik Nedenler

Bölgesel gelişmişlik farklarının zamanla artması ve geri kalmışlığın döngüsel hale gelmesi sosyo-ekonomik açıdan çeşitli sorunlara sebep olur. Bu sorunları şöyle açıklayabiliriz; az gelişmiş bölgelerde oldukça dirençli ve kırılması güç olan fakirlik kısır döngüsüne sistematik ve köklü biçimde müdahale edilmediği taktir de bölgelerin bu zinciri kırmaları mümkün olmamaktadır. Örneğin, sermaye arzı yönünden yapılabilecek tespite göre, insanların gelir seviyesinin düşüklüğü tasarruf oranının da düşmesine neden olarak sermaye arzını düşürür, bundan dolayı piyasada yeni sermaye yaratılmadığından üretim ve gelir başlangıç seviyesini korumaktadır (Bozdoğan, 2008, s.15). Ayrıca, serbest piyasa mekanizmasının işlemesi durumunda ortaya çıkan döngüsel birikimli nedensellik süreci devlet eliyle kırılmadığı sürece, ekonomik alanda ortaya çıkan olumsuzlukların politik

alandaki yansıması, sosyal barışı ve huzuru tehdit etmesi kaçınılmazdır (Mutlu, 2002, s.16).

- İşsizlik; Bölgesel işsizlikle, ülke düzeyinde istihdamdaki büyüme arasında bulunan güçlü negatif korelasyon, dikkatleri bölgesel işsizlik üzerine çekmektedir. Gelişmiş bölgelerin aksine geri kalmış bölgeler, endüstriyel hareketlenmenin olmadığı ve istihdamın çok düşük olduğu bölgelerdir (Dinler, 2008, s.281). İşgücünün eksik istihdam edilmesi ve gizli işsizliğin yüksek oranda olması ise bu bölgelerden iş imkanlarının daha fazla olduğu gelişmiş bölgelere göçü tetikler ve refah kaybına sebep olur.

- Hızlı nüfus artışı; eğitim düzeyi, entelektüel, ahlaki ve mali faktörler geri kalmış bölgelerde doğurganlık oranını ve buna bağlı olarak nüfus artış oranını yükselten öğelerdir. Bu doğrultuda, geri kalmış bölgeler nüfus artış hızının ülke ortalamasının üzerinde olduğu yerler olarak ifade edilir. Nüfus artış hızının gerekenden fazla olması bu bölgelerde hem iş imkanlarının yetersiz kalmasına hem de geçim şartlarını zorlaştırır. Artan nüfus bölgedeki kamu kuruluşlarını da zor duruma sokar, çünkü hizmetleri sağlamaya yönelik mevcut kaynaklar nüfus karşısında ezilir (Dinler, 2008, s. 281).

- Sağlık ve eğitim hizmetlerinin yetersizliği; kırsal alan ve kentler arasındaki eşitsiz hizmet dağılımını en açık şekilde ortaya koyan durumlardan biridir. Medya kaynaklarından bile açıkça anlayabileceğimiz üzere geri kalmış bölgede yaşayan öğrencinin veya bir hastanın aldığı eğitim ve sağlık hizmeti tam anlamda etkin değildir. Bu nedenle geri kalmış bölgeler sosyal fırsat eşitsizliklerinin yoğun olduğu bölgelerdir. Fırsat eşitliğinin en önemli parçasını oluşturan eğitimin eşitsiz olması en baştan nitelikli beşeri sermayenin oluşmasını engellemektedir.

- Sosyal ve kültürel hizmetlerin yetersizliği; ülkemizde ve dünyada iktisadi olarak geri kalmış bölgelere özgü sorunlardan biriside imkanların yalnızca ekonomik olarak değil sosyal ve kültürel açıdan da müdahale

gerektiren biçimde gelişmemiş durumda bulunması ve sinema, tiyatro, spor salonu gibi sosyal kültürel ihtiyaçların karşılandığı alanların yetersizliğidir. Oysa, sosyal politikanın temel hedeflerinden biri olan sosyal dengenin kurulmasında, ekonomik hizmetlerin yanı sıra çeşitli bölgelerde yaşayan insanların sosyal hizmetlerden de dengeli biçimde yararlanması önemli yer tutmaktadır (Güven, 2001, s. 29).

- Satın alma gücünün düşüklüğü; gelire ilişkin istatistikler, bölgenin gelişmişlik düzeyi analiz edilirken üretim hizmetlerinin performansı ve refah düzeyini ortaya koyan önemli bir göstergedir (Esin, 1988, s.51). Geri kalmış bölgeler, gelir düzeyine bağlı olarak satın alma gücünün düşük olduğu ve üretim yapısının, miktarının bu faktörlere bağlı olarak şekillendiği bölgelerdir. Arz, talep potansiyelinin satın alma gücünün düşüklüğüne paralel yapı göstermesi ise, bu bölgelerin gelişme hızını düşürmektedir. Bundan dolayı, bölgesel gelişme politikası ile bir taraftan geri kalmış bölgelerde satın alma gücünün arttırılarak talep yetersizliğinin aşılması diğer taraftan gelişmiş bölgeler için büyük pazarlar oluşturulması hedeflenmektedir (Bayraktar, 2002, s.15). Bu yolla gelişmiş bölgede daha da gelişme imkanı bulan endüstriler bölge sınırlarını aşarak çevre bölgelere de yatırımlar yapacaktır.

- Üretimin ve ücretin düşüklüğü; geri kalmış bölgelerde talebin varlığını tehlikeye sokan ve müdahale gerektiren bir faktördür. Çünkü, geri kalmış bölgelerde üretimin arttırılması, ekonomik faaliyetlerin canlandırılması, rekabet gücünün arttırılması ve gelişme açıklarının kapatılması bu bölgelerin süreç içinde gelişmiş olan bölgelerle eşit koşullarda rekabet etmelerinin sağlanmasında ön koşul niteliğindedir. Bu anlamda yerel pazarlar, bu bölgelerde üretimin artışına yönelik yeni ekonomik faaliyetlerin yaratılması açısından önem taşımaktadır. Ayrıca geri gelişmişlik bakımından geride olan bölgeler işsizliğin boyutlarının yüksekliğine bağlı olarak ücretlerin genellikle düşük olduğu ve düşük iş gücü faktörüyle rekabet gücü kazanmış bölgelerdir. Fakat yüksek işsizlikten

dolayı düşük maaşla çalışmaya razı olmak zorunda kalan bölge halkı, maliyetlerin düşük ücretle azaltılmasına rağmen uzun dönemde çeşitli sosyal sorunlara yol açar. Bunun uzantısı olarak elde edilen ekonomik avantajda uzun vadede yok olur (Eraydın, 1983, s.13).

- Alt yapı eksiklikleri; bölgenin fiziksel, ekonomik, personel ve kurumsal altyapısı bölgenin gelişmişlik düzeyine ilişkin önemli verilerdir. Bölgede altyapı yetersiz olduğu sürece buna paralel olarak gelişme hızı da düşer. Ayrıca bölgeden bölgeye farklılık gösteren altyapı eksiklikleri bölgelerin rekabet gücünü etkileyen önemli bir faktördür.

Altyapı eksiklikleri ağırlıklı olarak kırsal alanda kendini hissettirmek de, üretkenlik ve nüfus dağılımı üzerine olumsuz etkiye bulunmaktadır. Bu bölgelerde fiziksel altyapı yetersizliklerinden, insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik yatırımların yetersizliğine kadar var olan altyapı sorunları, yatırım ve üretim performansını düşüren ve yatırımcıların bölgede yeni yatırım yapmasını güçleştiren faktörlerdir.

Planlama yetersizliği; bölgesel planlamada, nitelikli işgücü, altyapı, doğal kaynak, teknoloji gibi unsurların bölgeler arasında dengesiz dağılımı nedeniyle oluşan sorunlu alanların bütünleştirilmesi temel amaçtır. Rekabette geri kalmış bölgelerin gerekli kalkınma hamlesini gerçekleştirememesinde, bölgesel planların düzenlenmesi geleceğe yönelik hedeflerin açıkça ortaya konması ve bu hedeflere en uygun araçların belirlenmesi konusundaki yetersizliklerin etkili olduğu görülmektedir (Kara, 2008, s.7).

Bununla birlikte farklı bölgelerde ortaya çıkan ihtisaslaşmalar ülkelerin ekonomik yapılarını sarsmaktadır. Bilindiği üzere, toplu üretimle ilgili faaliyetler ve sanayi tesisleri büyük oranda üretimin daha ucuz olduğu bölgelere kaymaktadır. Bu eğilim araştırma geliştirme (Ar-Ge) faaliyetlerinin de bu bölgelere kayması yönünde ilerlemektedir. Örneğin Microsoft firması birçok Ar-Ge laboratuvarını Çin'de kurmaktadır, Nokia

bunu izlemektedir (Resmi Gazete, 2006, s.1). Ulusal politikaların yatırım tercihlerinin ulusal ekonominin büyümesini ve kapasitesini önemli ölçüde etkilemesine rağmen, bölgeler arası rekabet edebilirliğin en önemli unsurlarının ulusal düzeyde olmadığı, bölge ekonomisinin daha ön plana çıktığı yapılan araştırmalar sonucunda anlaşılmaktadır. Yüksek beceriye sahip kuruluşların bulunduğu bölgelerin daha üst düzey olduğu anlaşılmaktadır.

2.3. Bölgesel Farkları Ortadan Kaldırmaya Yönelik Politikaların Temel İlkeleri

Bölgesel farkların ortada kaldırılmasında maliye politikası önlemlerinden önce oluşturulacak politikaların temel ilkelerinin tartışılması gerekir. Baldwin ve diğ. ile Ottaviano' nun (2003) çalışmaları bu konuda oldukça yol göstericidir.

Bölgesel farkları ortadan kaldırmaya yönelik devlet politikaları altı temel etkiyi dikkate alacak şekilde tasarlanmalıdır. Bunlardan ilki *bölgesel yan etkiler*dir. İktisadi hayatın mekansal dağılımı ülke genelinde üretimin etkinliği ile çok yakından ilişkilidir. Bir bölgenin ne kadar refah yaratabileceği bu dağılım sonucu belirlenecektir. Öte yandan aynı şekilde ülke düzeyinde hakkaniyetinde bu dağılıma bağımlı olduğu açıktır.(Filiztekin, 2008, s.67). O nedenle, bölgesel olmayan her politikanın bölgesel etkisi olacağını unutmamak gerekir. Örneğin ülke çapında enflasyona yönelik politikaların bölgeler üzerinde farklı etkiler yaratacağını kabul etmek şarttır. Düşen enflasyon ülke riskini azaltırken, bölge riskinin daha da gün yüzüne çıkmasına sebep olacaktır. Ottaviano (2003), bu etkiyi Lucas eleştirisi olarak bilinen ilkeye benzetmektedir. Lucas 1976 yılında yaptığı bir çalışmada politikaların belirli parametrelere dayanılarak oluşturulduğunu oysa aynı parametrelerin politikadaki değişikliklerle paralel olarak değiştiğini öne sürmekteydi.

Yine Baldwin ve diğ. (2003) çalışmalarında politika yapıcılarının sadece kendi açılarından düşünme eğiliminde olduklarına, maliye uzmanlarının sadece maliye konularında, rekabet uzmanlarının sadece rekabet konusunda düşünmelerine dikkat çekmekte ve bu durumun bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmada olumsuz etki yapacağını ileri sürmektedir.

İkinci önemli etki *bölgesel bütünleşim* yani bölgeler arası ticaretin serbestleşmesi sonucu ortaya çıkmaktadır (Filiztekin, 2008, s.79). Bölgeler arasında fiziksel sosyal farklar azaldıkça son tüketim ve malların bölgeler arasında taşınma maliyetleri düşecektir. Bu da firmaları yer seçiminde rahatlatarak, büyük piyasaların yakınlarına üretim etkinliğini azaltacak biçimde, yığılaşmalarına neden olacaktır. Bu sayede toplam etkinlik ve bölgesel gelir dağılımı üzerinde daha büyük farklılık ortaya çıkar.

Bölgesel politikalar tasarlanırken dikkat edilmesi gereken bir başka etki *eşik etkisidir*. Herhangi bir nedenle bölgeler arasında malların ve faktörlerin geçişkenliği önemli ölçüde kısıtlı ise, uygulanacak politikaların hiçbir etkisi olmayabilir, özellikle de bölgesel farklılığı giderici maliye politikalarının hiçbir etkisi olmayabilir. Dolayısıyla eşik değeri aşılmayacak ise bölgesel politikalarda yapılan kısmi ayarlamalar, düzenlemeler tümüyle etkisiz kalacaktır (Filiztekin, 2008, s.80). Örneğin firmaların bir bölgede yığılaşmasını aşmak üzere daha geri kalmış bölgeye verilen teşvikler yeterince büyük değilse sadece kaynak israfı olmaktan öteye gitmeyecektir. O bölgede belli ölçüde verimlilik elde edilmek isteniyorsa eşiği aşacak büyüklükte bir maliye politikası uygulanmalıdır.

Ancak eşiğin aşılmasını sağlayacak kadar güçlü müdahaleler olduğunda bu politikaların sonuçlarının kalıcı olacağını da göz ardı etmemek gerekir. *Kilitlenme etkisi* denilen bu birikimli nedensellik sonucu ortaya çıkan, bölgede yığılaşma ve bunun sonucu hızla büyüme başladığında veya, aksi şekilde bir kere bölgeden kaçış başladığında bunu durdurmanın zor olması, bölgesel eşitsizliğin artarak sürmesini getirecektir (Filiztekin, 2008, s.80). Dolayısıyla, kimi zaman geçici politikalar kalıcı

sonuçlar doğurabilmektedir. Eşiğe yakın durumda küçük ve geçici olması beklenen bir müdahalenin sonucunda ortaya çıkan büyük yığılşmayı durdurabilmek ve geriye çevirebilmek için çok daha kapsamlı, güçlü ve pahalı politikalar uygulamak zorunda kalına bilmektedir.

Eğer malların ve faktörlerin bölgeler arası dolaşımı önünde hiçbir (fiziki ve /veya idari) engel yoksa ve iktisadi yapıda dışsallıkların olduğunu varsayarsak küçük müdahaleler sonucu endüstrilerin hangi bölgede yığılşacağını kestirebilmek mümkün değildir. Bu durumda herhangi bir endüstrinin bir kısmını başka bir bölgeye taşımak üzere verilen teşviklerin tamamı ilgisiz bir endüstriyi tümüyle o bölgeye taşıması *Seçme etkisi* nedeni ile olası bir durum yaratmaktadır.

Son olarak *Eş güdüm etkisinin* önemi unutulmamalıdır. Yeni ekonomik coğrafya modellerinin bir ön görüşü de bireylerin beklentilerinin kendi kendisini doğru çıkaracak kehanetlere dönüşebilmesidir. Bir firmanın nerede kurulacağı önemli ölçüde o firmanın sahibinin diğer firmaların nerde kurulacağı beklentisine dayanmaktadır. Örneğin politika yapıcılar tarafından uygulanacağı söylenen bir politika diyelim ki bir bölgeden otoyol geçeceği, eğer ekonominin oyuncuları tarafından inanılır, kabul edilir ve bu bölgede arazinin değeri artacağı düşünülürse, o bölgeye akın getirecek, artan talep arazinin değerlendirilmesini sağlayacaktır. Burada önemli olan otoyolun yapılıyor olması değil, yapılacağına duyulan inançtır. Bir başka deyişle, hiçbir uygulama yapmadan, beklentileri yöneterek bölgesel politika yapılabileceği gibi; hiçbir uygulama düşüncesi olmadan ortaya atılan politika önerilerinin de bölgeleri etkileyeceğini dikkate almak gerekmektedir (Filiztekin, 2008, s.80).

Özet olarak, bölgeler arası mal ve faktör alışkanlığının kısıtlı olduğu, üretimde ve piyasalarda dışsallıkların yaşandığı bir ekonomide, hiçbir politika sadece bir bölgeye, bir sektöre özgü olamaz. Makro ya da mikro düzeyde her politik uygulama tüm ülkeyi etkileyecektir. Gelişen teknoloji ve iktisadi uygulamalar mal ve faktör alışkanlığını hızlandırdığı

ölçüde bölgesel politikaların etkisi de artacaktır. Bazen politikaların sonuç vermiyor olması işe yaramaz olmalarından değil yeterince güçlü olmamalarından kaynaklanıyor olabilir. Öte yandan kimi önemsiz ve geçici gözükken politikalar beklenmedik ve büyük etkiler yaratabilir. Hiç kuşkusuz politika yapıcılarının beklenti oluşturma, yönetme ve eşgüdüm sağlayabilme gibi bir yetki sorumlulukları vardır.

2.4. Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklarını Oluşturan Nedenler

Eşitsizlik, temelde ekonominin işleyişinden kaynaklanmaktadır. Ancak, kapitalizmin bir sistem olarak ekonomileri domine etmeye başlaması ile eşitsizliklerin artmış olduğu da bir gerçektir. Bunun temel nedeni kapitalizmin yaratıcı ve yıkıcı doğasıdır.

Tarım devrimi sonrası nüfusun artması ve artı değerın toplanabilir olması, mekanda özellikle tarımsal ürün desenine dayalı olarak farklı gelişmişlik ve zenginlik seviyesindeki bölgeleri ortaya çıkarmıştır. Ancak, Sanayi devrimi ile birlikte, doğal kaynakların dönüştürülmesi sürecinde emeğin sömürüsü üzerinden artı değer elde edilmesi yolu ile birikimin arttırılabilmesini sağlamıştır. Bu artış, bölgeler arası eşitsizliklerin yalnızca tarımsal ürün deseni ve coğrafi etmenlere değil, aynı zamanda da kalifiye emeğin, doğal kaynakların ve sermayenin tarihsel olarak birikmiş olduğu yerlerin hızla kalkınmasına, gelişmemiş bölgelerle aralarındaki zenginlik farkını arttırmalarına ve bölgesel eşitsizlikleri arttırmalarına neden olmuştur (www.spo.org.tr, 2004).

Günümüzde yaşanan ve üçüncü devrim olarak nitelendirilen bilgi çağına giriş ile birlikte bölgesel eşitsizliğin nedenleri arasında bilgi önemli ve belirleyici rol oynamaya başlamıştır. Sermaye, kalifiye emek ve doğal kaynakların oluşturdıkları artı değerın üstünde bir artı değerın yaratılarak biriktirilebilmesini olanaklı kılan üçüncü devrim, tarihsel olarak yaratılmış olan bölgesel eşitsizliklerin mekanda daha derin olarak yeniden yaratılmasına neden olmaktadır. Bunun nedeni, kalifiye emek ve

sermayenin, bilgiyi kendi tekelinde değerlendirebilmeyi sağlamasıdır (www.spo.org.tr, 2004).

Az gelişmiş ve gelişmekte olan bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmayı gerçekleştirirken bir takım sosyal-ekonomik engellerle karşılaşması kaçınılmazdır (Ulusoy, 2007, s.287). Bu engellerden biri coğrafi konumdur. Ekonomik faaliyetlerin nerede ve neden hangi bölgede yapılacağı konusunda günümüzde stratejik konum ve coğrafya önemli bir yere sahiptir. Kısaca mekan kavramı ekonomik faaliyetlerin yerleşimi ve mekan üzerinde kıt kaynakların dağılımı ile bağlantılıdır. Neden bazı bölgelerin diğer bölgelerden daha fazla geliştiğine, neden firmaların aynı sanayilerde kümелendiğine ilişkin sorunlarda bahsedildiği üzere mekan kavramının yanında farklı sebeplerde vardır tabi ki. Coğrafi farklılığın oynadığı rol hesaba katılmaksızın illerin büyümesi, teknolojik gelişme, ticaret akışları ve toplumsal ağ fonksiyonlarının açıkça etkisi vardır (Duranton, 2001, s.1-2).

Yukarıda yazılanlar göz önüne alındığında 1750’lerde başlayan sanayi devrimi, iki yüzyıl içinde ülkeler arasında hatta ülkelerin içinde bölgeler arasında büyük farklılığa sebep olmuştur. Yani devrimi gerçekleştiren ülkeler hızla gelişirken; devrimi gerçekleştiremeyen ülkelerin, bu ülkelerle olan ticari ilişkileri sonucu sömürölmekten kurtulamamaları, dünya ülkeleri arasında “gelişmiş” ve “gelişmekte olan” şeklinde kesin bir ayrımı doğurmuştur. Bu süreç aynı zamanda ülkelerin kendi bölgeleri arasında da benzer sorunların doğmasına yol açtığı görölmektedir. Yani sanayi devrimi bir ölkede başladığında, bu başlangıç tüm bölgelerinde aynı olmamış. Şu halde, bir ölkede görölen sosyoekonomik gelişmişlik farkının nedeni ve ortaya çıkışının başlangıcı sanayi devrimine kadar dayanmaktadır (Dinler, 1998, s.111).

Belirli bir bölgede, yörede, noktada ortaya çıkan bir ekonomik gelişme söz konusu bölgeyi nasıl diğer bölgeler aleyhine daha iyi düzeye taşımaktadır. Bunun iki sebebi olabilir. Birincisi ölçek ekonomilerinden

maksimum düzeyde yararlanmak isteyen işletmelerin üretim kapasitelerini en uygun düzeye ulaştırmak için yeni yatırımlara girmeleri yani işletmelerini genişletmeleridir. Böyle bir işletme , “pozitif içsel ekonomiler” biçiminde sağladığı avantajlarını maksimize ederken faaliyette bulunduğu bölgede de ekonomik hayat canlanmaktadır (Dinler, 1998, s.118). 1980’lerden itibaren ortaya atılan yeni ticaret teorisi modelleri ile neo klasik teorilerde sanayi içi oluşumları açıklayarak bölgesel farklılığın ortaya çıkışı ile ilgili bu bakış açısını geliştirmişlerdir. Bu modellerin temel varsayımlarının en önemlisi ölçeğe göre artan getiri olmuştur. Bu modeller hem sanayi içi hem de sanayiler arası ticaretin mevcut olduğunu varsayarlar. Firmalar az sayıdaki mekan da kendi üretimlerinde yoğunlaşma eğilimindedirler. Böylece bölgeler üretim yeri olarak daha cazibeli olacak ve net ihracatçı bölgeler olacaktır. Teoriye göre ticaret engelleri azaltıldığında ekonomik faaliyetler ikincil bölgelerden uzaklaşır ve merkezi bölge oluşur (Helpman ve Krugman, 1985, s. 54). Bölgeler aleyhinde gelişmeyi ortaya çıkaran ikinci neden ise birlikte olmaktan doğmuş olan avantajlardan, diğer ifadeyle “dışsal ekonomiler” den yararlanabilmek için işletmeler aynı bölgede toplanma eğilimi gösterirler (Dinler 1998, s.118).

Bir başka açıdan bir ülkenin bölgeleri arasındaki gelişme farklarının ortaya çıktıktan sonra varlığını sürdürmesi veya azalması uluslar arası ticaret ile ilgilidir (Keleş, 2002, s. 338). Buna göre bölgesel gelişmenin ilk aşamalarında, gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler arasında ulaşım ve haberleşme sistemleri gelişmemiş olduğundan bu bölgeler arasındaki ticaret “karşılaştırmalı üstünlük kuralına uygun olarak yapılır. Bu ilişkide altyapı gelişmemiş olduğu sürece sermaye ve nüfus gelişmiş bölgelere akar.

Sonuç olarak ekonomik gelişme çeşitli nedenlerle ekonomik faaliyetleri gerçekleştirmek için şartların daha elverişli olduğu yerlerde başlamaktadır. Bazı bölgelerde bu şekilde başlayan gelişme hareketi içsel ve dışsal ekonomiler sonucu giderek artarken, bu merkezleri daha da geliştirmektedir. Gelişme potansiyelinden yoksun olan diğer bölgeler ise bir

duraklama hatta gerileme sürecine girmektedir. Aslında böyle bir süreç, kaçınılmaz bir zorunluluk ve ekonomik gelişmenin bir koşulu olarak görülmektedir (Dinler, 1998, s.118).

Bir ülkede ortaya çıkmış olan bölgeler arası dengesizlik zaman içinde nasıl bir biçim alır? Bu sorunun cevabına dönük değişik görüşler ortaya atılmıştır (Keleş, 2002, s.340);

- Bu görüşe göre bölgeler arası dengesizlik, büyüme sürecinin bir gereğidir. Bu dengesizlik büyümeye paralel olarak kendiliğinden azalır. Çünkü ekonomik gelişmeyle birlikte, bütün coğrafi bölgeler bundan kendine düşen payı alır. Böylece gelişmiş bölgelerle az gelişmiş bölgeler arasındaki gelişme farkı kendiliğinden kapanır.

- Başka bir görüş bölgeler arası gelişmişlik kendi başına bırakıldığı takdirde daha da artacağı şeklindedir. Galtung, Myrdal, Amin, Santos gibi düşünürlere dayanan bu görüşe göre burada merkezin çevreyi sömürmesi söz konusudur. Büyük kentler ve gelişmiş bölgeler, ülkenin tüm kaynaklarını kendilerine çekerler ve hükümet bu duruma müdahale etmedikçe diğer bölgeler geri kalmışlığını sürdürmeye devam eder. Dolayısıyla devlet bu sorunun çözümü için düzenleyici politikalar uygulamalıdır.

- Bu soruna yönelik üçüncü yaklaşım ise konuya, gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler açısından ayrı ayrı yaklaşır. Buna göre, bölgeler arası farklılıklar gelişmiş ülkelerde zamanla azalacak iken az gelişmiş ülkelerde sorun var olmaya devam edecektir. Bu görüş Friedmann' ın "Kutuplaşmış Gelişme Kuramı" çalışmasına dayandırılmaktadır.

2.5. Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklarının Yol Açtığı Değişmeler

Bünyesinde gelişme odağı bulunduran bazı bölgeler bu oran çerçevesinde giderek gelişir, fakat buna ayak uyduramayan yetersiz bölgeler

daha da geriler. Ancak gelişen bölge çevresinde sadece olumsuz etki yaratmaz, diğer bölgelerinde bu gelişimden pay alması söz konusu olabilir. Yani bölgeler arasında oluşan dengesizlik geri kalmış bölgelerin lehine ya da aleyhine sonuçlar doğurabilir (Kulaksız, 2008, s.19).

2.5.1. Demografik Değişme

Dinamik ve kaliteli işgücü gelişmiş bölgelere doğru kayar. Bu durum, zaten geri kalmış bölgenin kalifiye işgücünü kaybederek daha da tenhalaşmasına, bu karşın gelişen bölgede nüfusun artmasına neden olacaktır. Buna bağlı olarak yeni yatırımlar, yeni istihdam alanları oluşacaktır. İşte bu şekilde bir nüfus hareketinden dolayı ortaya çıkan kentleşmeye “Demografik Kentleşme” denir (Kulaksız, 2008, s.20).

Göç kentlerin oluşumunu arttırdığı kadar bir çok sosyal ve ekonomik problemi de beraberinde getirir ve kentlerin genel biçimini etkiler, bu sebeple göçleri sadece demografik bir süreç olarak anlatmak yetersiz olur. Eğitim, sağlık hizmetlerinin yetersizliği bu etkilenmenin doğurduğu en büyük sonuçtur. Daha sonra da kayıt dışı istihdamın artması, konut altyapı yetersizliği gibi sorunlar gelmektedir (Gündüz, 2006, s.17).

Bu bölgelerde insanların açıkta barınmaları söz konusu olmayacağından nüfus arttıkça özellikle konut kiralari olmak üzere tüm fiyatlarda artış olacaktır. Durum böyle olunca hazine arazileri üzerine ucuz oturma yerleri yani gecekondu yapılacaktır. Bu tarz yerleşim yerlerinde ulaşım, sağlık, haberleşme imkanları oldukça yetersizdir. Bu da başlı başına büyük bir sorun teşkil eder (Gündüz, 2006, s.17).

2.5.2. Sosyal Alandaki Değişmeler

Düalist yapı ile birlikte sosyal alanda da bir takım değişmeler ortaya çıkmaktadır. Bu değişiklikleri şöyle sıralayabiliriz (Gündüz, 2006, s.18);

- Halkın batıl inancı ve değer yargılarının değişmesi,

- Eğitim ve sağlık kurumlarının yaygınlaşması,
- Bölgedeki köylerin altyapı yatırımlarına kavuşması ve bu sayede köylerin statik sosyal yapısının dinamikleşmesi,
- Bölgedeki kişi başına düşen gelirin artması, tasarrufların yükselmesi ve buna bağlı olarak yatırımların artması,
- Bölgedeki şehirleri ve köyleri birbirine bağlayan ulaşım ağlarının gelişmesi.

2.5.3. Ekonomik Alandaki Değişmeler

Kutuplaşma olayı, soysal ve demografik alanlarda bir takım değişmelere neden olduğu gibi ekonomik alanlarda de değişmelere sebep olur. Bunlardan en ön önemlilerini söyle sıralamak mümkündür (Gündüz, 2006, s.19).

- Gelişen bölgede gerçekleştirilen yatırımlar ve satın alınan girdiler çarpan mekanizmasını harekete geçirerek ekonomik canlılığa sebep olur, fakat aynı şekilde diğer bölgelerde azalan tüketim eğilimi çarpanı azaltır ve buralarda tersine ekonomik yavaşlamaya sebep olur,
- Kutup bölge’ de ortaya çıkan dışsal ekonomiler bölgeye yeni yatırımları eker ve yatırımların tek bir merkezde yoğunlaşmasına sebep olur,
- Kutuplaşma sonucu tarıma dayalı ekonomik yapının kutup bölgedeki sanayiye kayması tarım sektöründeki gizli işsizliği azaltır ve kaynaklar daha etkin kullanılmış olur, fakat karşılaştırmalığı üstünlüğu tarımdan yana olan bölgelerde tarımın güç kaybetmesine ekonomik yapının sarsılmasına sebep olur bu durum.

3. GERİ KALMIŞ BÖLGE SORUNLARININ

ÖNLENMESİNDE MALİYE POLİTİKASI

ARAÇLARI VE ETKİNLİĞİNİN İNCELENMESİ

Günümüz maliye politikasının, sınırları genişlemiş ve bu anlamı ile maliye politikası kamu ve özel sektör faaliyetleri ve hatta uluslar arası mali faaliyetlerin ekonomide meydana getirdiği etkileri inceleyen önemli bir ekonomi politikası aracı olarak karşımıza çıkmıştır. Maliye politikası devletin kamu giderleri, vergiler ve borçlanmalar şeklindeki mali araçlarıyla yaptığı tüm müdahaleleri de kapsamaktadır. Akel, (2006, s.10)’ a göre, kamu harcamalarının zamanlanması, yapılması ve kompozisyonun belirlenmesi ile kamu gelirlerinin yapısı ve zamanlaması gibi konular maliye politikasının kapsamı içerisindedir. Bu bağlamda maliye politikası, temel iktisadi amaçlara ulaşmada kamu harcamaları ve gelirleri gibi kamu ekonomisi değişkenlerinde yapılması gerekli olan değişiklikleri belirlemektedir. Öyle ki maliye politikasının zaman içinde gelişerek önem kazanması, kamu sektöründe kullanılan kaynakların nispi miktarını ve önemini artırırken aynı zamanda kamu gelir ve giderlerinin birer maliye politikası aracı olarak etkinlikleri de artırılmıştır. Gelişmekte olan ülke ve bölgelerin tümü için kalkınma sürecini hızlandırmaya en uygun maliye politikasının ne olması gerektiğini içeren bir model kurma olanağı oldukça zordur (Ulusoy, 2007, s.286).

Ekonomik büyüme ve gelişmede ulaşılmak istenen temel hedefler olduğu göz önüne alınırsa, maliye politikası araçlarının bu konuda ne kadar önem arz ettiği meydana çıkar. Maliye politikası gerçeği uzlaşma ile varılan çözüm şekillerinden oluşur. Diğer bir deyişle ekonomik hedeflere ulaşmada kullanılacak maliye politikası araçlarının seçimi ve uygulaması siyasi bir karar gerektirir. Demokrasi ile yönetilen ülkelerde bu kararlar parlamento tarafından alınır. Parlamentoyu oluşturan seçilmiş politikacılar ise çoğu zaman sorunları etraflıca düşünecek zaman ve ortamdan yoksundurlar. İşte

burada bilimsel bulgular ve teoriler devreye girerek politikacıların düşünme sistemlerini etkiler. Zira demokratik ülkelerde gerek yasama gerekse yürütme organı çıkar gruplarının değil tüm toplumun amaçlarına hizmet eden ve çareler üreten organlardır (Akel, 2006, s.11). Ülkenin belli bölgelerine değil tamamına eşit şartlarda hizmet etme arzusu içindedir bu organlar.

Bilimsel çerçeve göz önüne alındığında ekonomi politikası aracı olan maliye politikası da ekonomide belirlenen sosyal ve ekonomik amaçlara ulaşmak üzere çeşitli araçlara sahiptir. Maliye politikası temel olarak devlet bütçesi aracılığı ile gerçekleştirilmekte, bu nedenle bir taraftan kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin miktar ve bileşimleri diğer taraftan harcama ve gelirlerdeki değişmelerin tümüyle ilgili olması nedeniyle bütçe açığı veya fazlası, maliye politikasının amaçlarına ulaşmada kullanabileceği en önemli araçlar olabilmektedir. Ancak, bir ekonomideki değişmelerin tümü göz önüne alınması gerektiğine göre maliye politikasının dar anlamdaki bütçe politikasından daha kapsamlı düşünülmesi gerekmektedir (Müsiad, 2008, s.75).

Maliye politikası araçları olarak kamu harcamaları ve gelirleri ulaşılmak istenilen amaçlar yönünden değişik ekonomik olaylarda farklı etkilere sahip olabilmektedirler. Örneğin, bir ekonomide kamu harcamalarının toplam talep üzerindeki etkisiyle kamu gelirleri içinde önemli bir yer tutan vergilerin toplam talep üzerindeki etkisi farklı olmaktadır. Hatta kamu harcamaları içinde örneğin mal ve hizmet alımına yönelen harcamalar ile transfer harcamaları arasında vergi gelirleri içinde ise örneğin gelir vergileri, servet vergileri ve harcama vergileri arasında toplam talebi etkileme yönünden bir farklılık söz konusu olmaktadır. Bu nedenle belli bir ekonomik amacın gerçekleştirilmesi için uygulanması gereken maliye politikasının belirlenmesinde, kamu harcamalarının ve gelirlerinin ekonomik değişkenler üzerindeki bu etkilerinin ayrıntılı olarak bilinmesi gerekmektedir (Müsiad, 2008, s.75).

Ayrıca kamu harcamalarının ve gelirlerinin belli ögelerinin maliye politikası aracı olarak kullanılabilmesi için ögelerin bağımsız değişken olmaları yani yalnızca devlet kararlarından etkilenmeleri, ekonomik olayları belirleyen diğer değişkenler tarafından etkilenmemeleri gerekmektedir. Örneğin, KDV oranı, devletin alacağı kararlarla belirlendiği için bir maliye politikası aracıdır. Ancak KDV hasılatı bu hasılat miktarının ne olacağı, KDV oranı yanında devletin denetimi dışında kalan milli gelir düzeyi, alışveriş hacmi gibi diğer değişkenlere de bağlı olduğundan, maliye politikasının bir aracı olarak kabul edilemez (Müsiad, 2008, s.76). Yani maliye politikasının ekonomi üzerindeki etkinliği tartışmaya açıktır. Politika araçları çeşitli evrelerde milli gelir üzerindeki etkinliğini kaybedebilir.

Gelişmişlik seviyesi deyince akla ilk bölgelerin milli gelir büyüklüğü gelmektedir. Çünkü gelişmişlik seviyesi milli gelirin büyüklüğü ve gelir dağılımına göre sınıflandırılmaktadır. Bu bakımdan burada maliye politikasının en önemli hedefi kalkınma ve büyümenin sağlanması olmaktadır (Ünsal, 2007, s.15). Türkiye’ de bölgesel kalkınma için kullanılan en yaygın maliye politikası aracı, sektörlere ve yörelere göre farklılaştırılmış bir teşvik sistemidir. Bu sistem illerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı oranlarda uygulanmaktadır (Arslan, 2005, s.291).

Türkiye’de teşvikler dışında kullanılan temel araç kamu yatırımlarıdır. Kamu hizmetlerine ve alt yapıya yapılan yatırımların ekonomik kalkınma açısından etkin bir araç olduğu gözlenmiştir. Ancak başlangıçta etkin bir araç olarak kamu yatırımları, son dönemlerde hem azalmış hem de etkinliğini kaybetmiştir. Bu yüzden kamu sınai yatırımlarının bölgesel kalkınmada bir araç olarak kullanılmasından vazgeçilmiş ve sanayileşmede öncülük özel yatırımlara verilmiştir. Sanayinin yer seçimi kararlarını etkilemek ve dolaylı olarak bölgesel kalkınmayı desteklemek için ülkemizde kullanılan bir başka araç organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerinin kurulmasının desteklenmesidir.

Ancak uluslar arası karşılaştırmalar Türkiye’ de bu aracın yaygın ve etkin olarak kullanılmadığını göstermektedir (Arslan, 2005, s.291).

19. yüzyılda Wagner’ in çeşitli ülke ekonomilerini inceleyerek yaptığı çalışmada; ekonomi içinde kamu kesimi nispi payının, kişi başına gelir artışıyla aynı yönlü bir gelişime sahip olduğu ortaya koyulmuştur. Bu görüşe karşı çıkan çok fazla bilim adamının olmasına rağmen kamu sektörünün büyüklüğünün ölçüsü kamu harcamaları / Gayrisafi Milli Hasıla (GSMH) olarak alındığında gelişmiş ülkelerde bu oranın gelişmekte olan ya da az gelişmiş ülkelerden daha yüksek olduğu görülmüştür (Gacener, 2005, s.104). Türkiye’ de 1990’lı yıllara kadar kamu harcamaları/GSMH oranı yüzde 20’nin altında kalırken, 1990’lı yıllarda kamu harcamalarındaki hızlı artma eğilimi bu oranı 1993 yılında yüzde 24.6, 1996’da yüzde 26.4 ve 1997 yılında yüzde 27.4 seviyesine ulaştırmıştır ve 2000 yılı sonunda bu oran yüzde 45’lere kadar çıkmıştır. Ekonomik istikrar tedbirlerinin alınmasıyla 2002’de yüzde 40 ve sonrasında daha da azaltılarak yüzde 32 seviyelerine kadar çekilebilmiştir (Ulusoy, 2007, s.288).

Kamu harcamaları bazen kamu açıklarına dönüşse de ekonomik büyüme ve istikrar açısından sakınca doğursa bile serbest piyasa ekonomisi görüşünde bile bazı kamu harcamalarının zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Devletin eğitim, sağlık, altyapı, teknolojik ve çevresel sorunları gidermesi için ekonomiye müdahale etmesi kaçınılmazdır.

Maliye politikasının üzerindeki araştırma bulgular göstermektedir ki kamu harcamaları büyüme ve kalkınmayı olumlu etkilediği gibi miktarına ve finanse ediliş şekline göre olumsuzda etkileyebilmektedir. Maliye politikası dışlamaya yol açmıyor ve piyasa başarısızlıklarını önlüyorsa hem büyüme hem de refah artışı anlamında katkı sağlar. Faizlerin yükselmesi ile özel yatırımı dışlayan bir kamu harcamasının bölgede tek başına gelişmişlik düzeyini yükseltmesi çok istisnai bir durumdur.

Maliye politikası önlemleri kapsamında bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmak, gelir dağılımında adaleti sağlamak için vergisel ve vergi dışı teşvik çalışmaları yapılmıştır.

3.1. Vergi Özendirme Önlemleri

Bölgeler arası gelişmişlik farkları gidermede günümüzde en yaygın şekilde kullanılan araç vergilerdir.

3.1.1. Vergi Özendirme Önlemlerinin Tanımı ve Niteliği

Geçmişten günümüze kadar vergi özendirme önlemleri gelişmiş veya az gelişmiş ülkelerde sanayileşmenin hızlandırılmasında, bölgelerin adil ve dengeli büyümesinde önemli bir yere sahip olmuştur. Vergi özendirme önlemleri kalkınma hedefini gerçekleştirmede ekonomik hayatı yönlendirici, teşvik edici ve gerektiğinde müdahaleci olmuştur (Gerçek, 1998, s.1). Sanayi işletmelerinin mali yapılarının zayıflığı, para ve kredi piyasalarının yeterince gelişmemiş olması, ekonomik istikrarsızlıklar, işsizlik, yatırım ve üretim imkanlarının az olması vergi özendirme önlemlerine başvurulmasının temel nedenlerini oluşturmaktadır. Belirtilen olumsuz faktörlerin giderilmesi amacıyla sağlanan kamu destek mekanizmalarından vergi özendirme önlemleriyle bir taraftan ihtiyaç duyulan toplam yatırım hacmi artırılırken, diğer taraftan da yatırımların verimli alanlara aktarılması sağlanmaktadır. Çünkü devletin uyguladığı vergi politikasının tasarrufları artırarak kalkınmada olumlu rol oynayacak yatırımları teşvik etmesi gerekir (Akdoğan, 2005, s.449). Serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği ülkelerde bile vergi özendirme önlemleri yatırımları teşvik eden politikaların başında gelmektedir. Bu bağlamda yatırımları teşvik edici vergi özendirme önlemlerinin kullanıldığı ülkelere biriside Türkiye'dir. Süreç ülkemizde sanayi kuruluşlarını teşvik amacıyla 28 Mayıs 1927 tarihinde çıkarılan Teşvik-i sanayi kanununa kadar dayanmaktadır. Yasaya göre, uygun görülen işletmelere karşılıksız arazi verilecek, kazanç ve gümrük vergilerinden muaf sayılacak, şirketlerin özel

haberleşme hatları kurmalarına kolaylık sağlanacaktı. Özendirilen girişimcilerden kural olarak Türkler çalıştırılacak, yalnız yönetici ve muhasebecileri yabancı olabilecekti. Nitelikli işgücü gerektiğinde; ülke dışından Türklere aynı işi öğretmek amacıyla kısa süreli olarak yabancı işçi getirilebilecekti.

İktisadi kalkınmanın sağlanması açısından çeşitli yollarla desteklenen yatırımların çok büyük önemi vardır. Yatırım kavramını çok farklı çeşitlerde tanımlayabiliriz, fakat vergi teşviklerinden faydalanan yatırım tanımı “İşletmelerin yatırım kapasitesinde artış veya sürekliliğin sağlanması ve gelecekte belli bir zaman sürecinde gerçekleştirilmesi beklenen karları elde etmek amacıyla kıt kaynakların üretime tahsis edilmesi” şeklinde yapılabilir (Aşıkoğlu, 1988, s.9).

Serbest piyasa ekonomisinin benimsendiği ülkelerde iktisadi kalkınmayı desteklemek ve bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidererek bu bölgelere yatırımları teşvik amacıyla vergi politikaları artan oranda kullanılmaktadır. Vergisel avantajlar denilince yatırımların bir yerde maliyetlerini düşürerek finansman ihtiyacını hafifleterek, özel sektör yatırımlarını belirli sektörlere ve yörelere kaydırmak gelmektedir akla (Bildirici, 1999, s.10). Vergilerin özel girişimin yatırım kararlarını etkilemesi sonucu özel girişim tarafından yapılan tercihlerle ülkenin ihtiyaç duyduğu yatırımlar birbirinden farklılaşabilmekte, ülke çıkarlarına hizmet eden yatırım homo economicus’ un çıkarlarına uymaya bilmekte. Bu durumda vergi politikası çerçevesinde, yatırım politikası ve diğer ana politika araçlarıyla uyumlu olan vergi özendirme önlemlerinin kullanılması gerekmektedir (Menghistu, 2004, s.58). Vergi özendirme önlemleri; devletin kalkınma için ihtiyaç duyulan yatırımları arttırmak ve özel girişimin gücünü ülkenin geri kalmış alanlarına kaydırabilmek amacıyla yatırımların maliyetini düşüren ve kararlılığı arttıran doğrudan devlet müdahalelerini içermektedir. Vergi tatili, yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman, vergi, resim, harç muafiyeti gibi vergi özendirme önlemleri üretimin maliyetini

aşağı çekmekte ve karlılığı yükseltmektedir, ve dünya genelinde kullanılmaktadır. Ülkemizde de hedef sektörlerin ve bölgelerin gelişimini sağlamak ve hızlandırmak amacıyla bu amaca hizmet eden işletmelerin çeşitli özendirme önlemlerinden yararlandırılmaktadır. Kuşkusuz bu önlemlerin başında vergi istisnaları gelmektedir.

Görüldüğü üzere vergi teşvik politikaların uygulanması neticesinde, toplumsal nitelikli kaynakların devlet eliyle belirli kesimlerin lehine transfer edildiği bir gerçektir. Bu durum bölgesel farkları gidermede işe yaramasının yanında, bazı olumsuz tartışmaları gündeme getirerek, teşvik politikalarının kaynak dağılımını bozduğu, toplumun bir kesiminin aleyhine sonuçlar doğurarak gelir adaletsizliğine yol açtığı görüşünün ortaya atılmasına sebep olmaktadır (Mazlum, Yücel ve Tekeoğlu, 1990, s.5). Ancak bu tartışmalı yönüne rağmen, ekonomi açısından teşvik politikaları vazgeçilmez bir niteliğe sahiptirler. Bu nedenle, önemli olan bu teşvik politikalarının dengeli ve verimli bir şekilde kullanılmasıdır.

Ülkemiz de bütün tartışmalı ve olumlu yönleriyle uygulanan bölgesel farklara yönelik vergi teşvik politikalarının genel özellikleri şöyledir;

- Merkezi bir sistem teşvik sistemini kontrol eder ve uygulama Hazine Müsteşarlığına bağlı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir. Ancak izlemeyi denetleme ve gerçekleştirme değerlendirmeleri etkin biçimde yapılamamaktadır. Ancak, her ne kadar merkezi olarak adlandırılrsa da bu merkezilik kurumsal olmaktan öteye gidememektedir. Çünkü, merkezi idare çalışmalarını mevzuatın uygulanması, belge düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılmasının ötesine götürememektedir. İzleme, denetleme ve gerçekleştirme değerlendirmeleri etkin bir biçimde yapılamamaktadır (İneci, 1993: 211-212).

-Yatırımlar, teşvik edici sistemden yararlanabilmek için teşvik belgesi alınması, yatırımlarda en az yatırım tutarı ve öz kaynak oranlarının karşılanması ve yatırımların belirli niteliklerde olması gibi bazı asgari şartlar aranmaktadır.

- Yatırımlara teşvik uygulamaları açısından dörtlü bir yöresel-sektörel sınıflandırmaya gidilmiştir (94/6411 sayılı BKK, md.4; 95/2 no'lu Tebliğ, md.1-A):

1) Gelişmiş Yöreler;

2) Normal Yöreler;

- Sanayi kuşakları kapsamındaki normal yöreler

- Sanayi kuşakları dışındaki normal yöreler

3) Kalkınmada Öncelikli Yöreler;

- Kalkınmada birinci derecede öncelikli yöreler

- Kalkınmada ikinci derecede öncelikli yöreler

4) Özel Önem Taşıyan Sektörler.

Gelişmiş yörelerden kalkınmada öncelikli yörelere doğru gidildikçe teşvik sisteminden yararlanma olanakları artmaktadır.

- Yatırım teşvik sisteminde özel önem taşıyan sektörler yer verilmiştir. Ancak bu sektörler hemen hemen ekonominin tamamını kapsamaktadır. Dolayısıyla sektörel yönlendirmede seçicilik tam anlamıyla sağlanamamaktadır.

- Yatırım teşvik sisteminde üretim konusunun teşvik edilip edilmediğine bakılmaksızın teşvik belgesi şartı aranmayan genel nitelikteki teşviklere de yer verilmiştir.

- Yatırım teşvik politikaları yatırım aşamasında ve işletme aşamasında çeşitli avantajlar sağlayacak bir biçimde düzenlenmiştir.

3.1.2. Vergi Kanunlarında Yapılan Değişikliklerle Özendirici Vergisel Düzenlemeler

Türkiye’de vergiler aracılığıyla özendirme önlemlerinin en yoğun kullanıldığı ülkelerden birisidir. Özellikle 1980 yılından sonra vergi kanunlarında yapılan değişikliklerle bu gibi düzenlemeler oldukça artmıştır. Bu teşvikleri ve ne derece çözüm getirdiklerini aşağıda inceleyeceğiz;

3.1.2.1. Olağanüstü Hal Bölgesi ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde 4325 Sayılı Kanun Çerçevesinde Uygulanan Devlet Yardımları

Gelişmiş ülkelerde uzun yıllardan beri üzerinde önemle durulan ve geniş ölçüde uygulama olanağı bulan bölgesel planlama ve bölgesel kalkınma ajansları yaklaşımı gelişmekte olan ülkelerde pek rağbet görmemiş ve çeşitli altyapı yatırımlarının desteklenmesi ile sınırlı kalmıştır. Türkiye’de de ulusal ölçekte planlı olarak bölgesel farklılıkları ortadan kaldırma modeli benimsenmiş ve bölgesel planlama çalışmalarına, çeşitli nedenlerle geçilememiştir. Bunun yerine, il planlaması tercih edilmiş ve bölgesel farklılıklarının giderilmesi için kalkınma öncelikli yöreler (KÖY) uygulamasına ağırlık verilmiştir.

21.01.1998 tarih ve 4325 sayılı “Olağanüstü Hal Bölgesinde (OHAL) ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde (KÖY) İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 sayılı Gelir Verigisi Kanunu (GVK)’nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” çerçevesinde OHAL kapsamındaki illerde yapılacak yatırımlar başta olmak üzere KÖY ’lerde yapılacak yatırımlara ilave devlet yardımları yürürlüğe konulmuştur. Kanun kapsamında alınan önlemler şöyledir;

- Gelir ve kurumlar vergisi istisnası: OHAL kapsamındaki iller ile Bakanlar Kurulu'na belirlenen ilave illerdeki yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisine tabi mükelleflerin, iş yerlerinde fiilen ve sürekli olarak en az 10 işçi çalıştırmaları şartıyla işe başlama tarihinden itibaren 5 vergilendirme dönemi gelir vergisi ve kurumlar vergisinden muaftır. Beş yıllık sürenin sona erdiği tarihten itibaren 31.12.2007 tarihine kadar indirim oranı ise şöyledir; 10 işçi çalıştırana % 40, 11-50 arasında işçi çalıştırana % 40 artı her bir işçi için 0,5 puan eklenerek, 51 ve daha yukarı işçi çalıştıranlara % 60 olarak uygulanacaktır (Çımat ve Avcı, 2004, s.4).

-Çalışanlardan kesilen vergilerin ertelenmesi: OHAL kapsamındaki iller ile Bakanlar Kurulunca Belirlenen ilave illerde 01.02.1998 tarihinden itibaren, yeni işe başlayan gelir vergisi ve kurumlar vergisi mükelleflerinin işyerlerinde çalıştırdıkları işçilerin ücretlerinden kesilen ve tahakkuk ettirilen gelir ve damga vergileri beyanname verme süresini izleyen ikinci yılın aynı döneminde ödenir (Çımat ve Avcı, 2004, s.4).

- İşlemlerde vergi, resim, harç istisnası: Bakanlar kurulu'na belirlenen illerde ve OHAL bölgesinde yapılacak teşvik belgeli yatırımlarla ilgili arsa ve arazi tedariki ile ilgili işlemler ile kredi kullanılmasından dolayı meydana gelecek Veraset İntikal Vergisi, Damga Vergisi, Banka Sigorta ve Muamele Vergisi, Emlak Vergisi, harçlar ile 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na göre alınan vergi, resim ve harçlardan muaftır. Bu uygulama 31.12.2002 tarihine kadar uygulanacaktır (Çımat ve Avcı, 2004, s.5).

- SSK primi işveren payı: OHAL ve Bakanlar Kurulu'na belirlenen ilave illerde 01.02.1998 tarihinden itibaren yeni işe başlayan Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi mükelleflerinin, işyerlerinde çalıştırdıkları işçiler için 506 Sayılı SSK Kanunu'nun 72. ve 73. maddelerine göre prime esas kazançları üzerinden tahakkuk ettirilecek primlerin işveren hissesi Hazine tarafından karşılanacaktır (Çımat ve Avcı, 2004, s.5).

- Bedelsiz yatırım yeri levhası: Kalkınmada Öncelikli Yörelerde, Organize Sanayi Bölgelerine öncelik verilmek kaydıyla asgari 10 işçi istihdamı öngörülen teşvik belgeli yatırımlara Hazine'ye ait arazi ve arsaların mülkiyeti bedelsiz olarak devredilebilecektir. 4325 Sayılı Kanun'da öngörülen bedelsiz arsa ve arazi sağlanmasına ilişkin usul ve esasları belirleyen Yönetmelik 27.03.1998 tarih ve 23299 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Çımat ve Avcı, 2004, s.5).

Benimsenen model çerçevesinde uygulanan bu istisna, muafiyet ve ertelemeler terör sorunun olmadığı bölgelerde sonuç vermiştir. Yurtiçinden ve yurtdışından yatırımcıların yaptıkları fizibilite çalışmaları sonucunda bu bölgeleri tercih ettikleri gözlemlenmiştir. Fakat ülkenin Güneydoğu Anadolu bölgesindeki terör sorununa çözüm getirilememesi maliye politikasının bu konuda önünü kesmiştir, terörün yanında çeşitli ulaşım sorunları ve sosyal hayat şartlarından dolayı kalifiye iş gücünün bölgeye gitmeyi reddetmesi özellikle çalışanlardan kesilen verginin ertelenmesi ve ssk primi işveren payı ile ilgili özendirme önlemlerini etkisiz kılmıştır.

3.1.2.2. Devlet Yardımları Kararları (Destek Unsurları)

Günümüzde para sermaye ve mal hareketleri belli bir bölgede sıkışıp kalma dönemini atlatmıştır, işletmeler sadece bulundukları bölgeden ziyade tüm ülke için hatta uluslar arası pazarlar için üretim yapar hale gelmiştir. Bunun sonucu olarak bu pazarlardaki hızlı değişikliklere anında tepki verebilecek esnekliğe sahip mal ve hizmet üretim sistemleri çağımızda ölçek ekonomisine dayalı yığın üretim sistemlerinin yerini almaya başlamıştır (Saygılıoğlu, 1996, s.6). Bazı durumlarda tek başına yeterlilik gösteremeyen bu sistemlerin zaman zaman devlet tarafından desteklenmesi de kaçınılmazdır.

Tüm bu gerçeklerin ışığında geri kalmış bölgelerin diğer bölgelerdeki gelişimlere ayak uydurabilmesi, yatırımcı işletmelerin istihdam imkanlarının, rekabet güçlerinin ve finansman olanaklarının arttırılabilmesi

amacıyla, 16 Ekim 1996 tarihinde Resmi Gazete’ de yayımlanan karar ile girişimcilerin Teşvik belgeli olarak Devlet Desteklerinden yararlanması imkanı getirilmiştir (Saygılıoğlu, 1996, s.6).

Ülkemizde teşvik belgeli olarak yapılacak yatırımlar tebliğlerde belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde şu şekilde desteklenmektedir (Saygılıoğlu, 1996, s.6);

- Gümrük vergisi ve toplu konut fonu istisnası: Teşvik belgesi kapsamındaki makine ve teçhizat ithalatı, yürürlükteki İthalat Rejimi Kararı çerçevesinde ödenmesi gereken Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu’ndan istisnadır.

- Yatırım indirimi: Kalkınmada Öncelikli Yörelerde (Organize Sanayi Bölgelerinde ve KOBİ’lerce yapılacak yatırımlar dahil) yapılacak yatırımlarda, yatırım indirimi oranı % 100 olarak uygulanmaktadır. Bu açıdan yöre farkı gözetilmeksizin gelişmiş ve normal yörelerde bu oran % 100 olarak uygulanır. Yatırım indiriminde, Maliye Bakanlığı’nca her yıl belirlenen yatırım indirimine konu asgari yatırım tutarları esas alınır. Yatırım indirimi uygulaması yönünden yatırımcının Müsteşarlığa teşvik belgesi için müracaat tarihinden itibaren yapılan harcamalar dikkate alınır.

- Katma değer vergisi istisnası: Yatırım teşvik belgesi kapsamında yer alan makine ve teçhizat niteliği taşıyanların yurt içi alımları ile ithalinde katma değer vergisi (KDV) istisnası uygulanır (Çımat ve Avcı, 2004, s.6). KÖY’ lerde yapılan yatırımlar ile 04.06.1985 tarih ve 3213 Sayılı Kanunun 9.maddesi hükmü gereği bu yörelerde uygulanan destek unsurlarından istifade ettirilen yatırımlar için düzenlenmiş ve halen geçerli olan KDV+10 puan oranında KDV desteği veya teşvik primi ihtiva eden teşvik belgeleri kapsamındaki; 01.08.1998 tarihinden önce onaylanmış yerli makine ve teçhizat listesinde yer alan, 01.08.1998 tarihinden sonra satın alınması sebebiyle KDV desteğinden yararlanamayarak istisnadan yararlanan makine

teçhizatın KDV'siz fatura bedelinin % 10'u oranında, Fon imkanları çerçevesinde destek sağlanır.

- Vergi, resim ve haç istisnası: Teşvik belgeli yatırımlarda, yatırımın tamamlanmasından sonra 2 yıl içerisinde 10.000 \$ tutarında ihracat taahhüt edilmesi kaydıyla; şirket kuruluşu, sermaye artırımı, yatırım kredileri ve aynı sermaye iştiraklerinde bunların şirket adına tapuya tescil işlemleri ve bu kapsamda düzenlenecek kağıtlar 01.07.1964 tarihli ve 488 Sayılı Kanuna göre damga vergisinden, 02.07.1964 tarihli ve 492 Sayılı Kanuna göre harçlardan muaftır (Çımat ve Avcı, 2004, s.6).

- Enerji desteği: OHAL Bölgesindeki Diyarbakır, Hakkari, Siirt, Tunceli, Van ve Şırnak illerinde yatırım teşvik belgesi kapsamında yapılacak yatırımlara (KOBİ'ler dahil) kullanılacak elektrik enerjisi ücreti kademeli olarak 3 yıl süre ile indirimli olarak uygulanacaktır. Enerji ücreti işletmelerin; birinci yılında fatura bedelinin % 50'si, ikinci yılında fatura bedelinin % 40'ı, üçüncü yılında fatura bedelinin % 25'i oranında indirimli oranında alınmaktadır (Çımat ve Avcı, 2004, s.6).

- Fonlardan kredi tahsisi: Fondan; Araştırma-geliştirme yatırımları, teknopark ve teknoparklarda yapılacak yatırımlar, çevre korumaya yönelik yatırımlar, hammaddelerini sözleşmeli üretim modeli ile temin eden tarımsal sanayi yatırımları, Bilim Teknoloji Yüksek Kurulu veya Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu tarafından belirlenen öncelikli teknoloji alanındaki yatırımlar, bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar (Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Hatay, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şırnak, Tunceli ve Van illerinde yapılacak komple yeni yatırımlar), organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerinden oluşan organize küçük sanayi bölgelerine taşınacak yatırımlar ile ilgili diğer Bakanlar Kurulu kararlarında öngörülen yatırımlar için Fon'dan kredi tahsisi, tarımsal sanayi yatırımlarına sözleşmeli üretim için kullanılmak üzere ayrıca işletme kredisi tahsisi yapılabilir (Çımat ve Avcı, 2004, s.6).

Bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar kapsamında tahsis edilecek krediler, 3 yıl ödemesiz toplam 6 yıl vadeli olup ödemesiz dönemin bitiminden başlamak üzere 6'şar aylık eşit taksit, diğer yatırımlarda ise tahsis edilecek krediler, 1 yıl ödemesiz toplam 5 yıl vadeli olup, ödemesiz dönemin bitiminden başlamak üzere 6'şar aylık eşit taksitler halinde geri ödenir. Bu madde kapsamında kullanılan kredilerin faiz oranı % 15'tir (94/6411 sayılı BKK, md.4; 95/2 no'lu Tebliğ, md.1-A).

- Yatırım finansmanı: Teşvik belgesi kapsamındaki yatırımların finansmanında uygulanabilecek asgari özkaynak oranları şöyledir; normal ve gelişmiş yörelerde yapılan yatırımlarda % 40, Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yapılan yatırımlarda %20 olarak uygulanır (Çımat ve Avcı, 2004, s.6).

3.1.3. Vergi Özendirme Önlemlerinin Amaçlarına Göre

Sınıflandırması

Vergi özendirme önlemleri amaçlarına göre dörde ayrılmaktadır;

3.1.3.1. Yatırıma Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Çeşitli bölgeler de iktisadi gelişmenin sağlanması açısından yatırımlar belirleyici rol oynamaktadır. Yatırım kavramının çok farklı tanımları vardır, ancak teşvik uygulamalarından yararlanacak yatırım tanımı “işletmelerin yatırım kapasitesinde artış veya sürekliliğin sağlanması ve gelecekte belli bir zaman sürecinde gerçekleşmesi beklenen karları elde etmek amacıyla kıt kaynakların üretime tahsis edilmesi” şeklinde yapılabilir (Aşıkoğlu, 1988, s.9). Ayrıca yatırım, günümüzün hızla gelişen teknolojileri çerçevesinde, ekonomik ömrü ne kadar zamanda dolacağı kestirilemeyen üretim tekniklerine yapılan bir harcamayı ifade eder (Mazlum ve Diğerleri, 1990, s. 2).

Bir başka tanıma göre de teşvik politikaları denince, özel sektörü yatırım, üretim ve hizmet dallarıyla bölgelere yönelten ve kanunla

düzenlenen özendirici, itici ve caydırıcı kural araçlarının tamamı anlaşılmaktadır. Yatırımlardaki vergi indirimlerinin ana amacı; yatırımların maliyetlerini düşürmek, finansman ihtiyacını hafifletmek, kolaylıklar sağlamak ve karlılığı artırmak, özel sektör yatırımlarını belirli sektörlerle ve yörelere kaydırmaktır (Çamur, 1991:340). Yatırımları teşvik edici vergi politikaları, piyasa ekonomisi koşullarında değişik biçimlerde uygulanmakta olup, iktisadi kalkınmanın sağlanması ve sosyal refah hedeflerine ulaşılması açısından önemli rol oynamaktadır. Çünkü bir yatırımın kısa vadede bir getiri sağlamaması, belirli bir mali külfeti ve risk unsurunu beraberinde taşıması teşvik politikalarının uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.

Yatırımların külfetli olduğu bu durumlarda vergi özendirme önlemleri, izlenen ekonomi politikası ve sosyal politika çerçevesinde belirlenen amaçlar doğrultusunda yatırımın cinsini bölgesini ve sektörünü etkilemektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bölgeler arası gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak için zayıf bölgelerin potansiyelinin harekete geçirilmesi, gerekirse kalkınma için ihtiyaç duyulan yatırımların bölgeye çekilerek yatırım hacminin yükseltilmesi için yatırıma yönelik vergi özendirme önlemlerinden yararlanılması kaçınılmazdır (Bozdoğan, 2008, s.27). Çünkü bu önlemler yatırımın gerek ulusal, gerekse bölgesel düzeyde belirlenen hedefler doğrultusunda içeriğini, bölgesini, sektörünü yönlendirmektedir.

Hızlandırılmış amortisman, Ar-Ge harcamalarının vergiden indirimi gibi uygulamaların daha cazip hale getirilmesinde yatırım indirimi gibi gelir ve kurumlar vergisine ilişkin enstrümanları tamamlayıcı oldukları görülmektedir. Benzer biçimde, verginin ekstra fiskal fonksiyonu doğrultusunda, vergi ertelemezinin belirli büyüklükteki yatırımlara uygulanması ile yatırımların büyüklüğü etkilenebileceği gibi, ertelemezin belli sektörlerle, yörelere, şirket tiplerine yönelik olarak uygulanması sektörel, yöresel, şirketsel bazda belirlenen hedeflere ulaşılmasını da mümkün kılabilir (Özden, 1999, sf.122). Bu doğrultuda, bölgeler

arası ayırım yapılmaksızın uygulananlar dışında, gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde bölgeler arası farklılıkların giderilmesi için vergi özendirme önlemlerinden yararlanılmasında iki yöntem izlenmektedir. Bunlardan ilki, gelişmiş bölgelerde uygulanmayan vergi özendirme önlemlerinin görece geri durumdaki bölgelerde uygulanması şeklindeyken, ikincisi tüm ülkede uygulanmakta olan vergi özendirme önlemlerinin görece geri durumdaki bölgelerle lehine farklılaştırılarak uygulanması şeklindedir (Bozdoğan, 2008, s. 28). Böylece geri kalmış bölgedeki vergi sistemini eski haliyle bırakıp, gelişmiş bölgedeki sistemi değiştirerek buralar dezavantajlı hale getirilmiş olur. Bu durum yatırımcıları gelişmiş bölgelerde yatırım yapmadan önce diğer bölgeleri de göz önünde bulundurma zorunluluğuna iter.

Yatırımların geri kalmış bölgelere yöneltilmesi amacıyla uygulanan vergi özendirme önlemlerinin aksine, izlenen bölgesel politikaların bir parçası olarak belirli durumlarda görece geri durumdaki bölgelerden gelişmiş bölgelere akımın önlenmesi amacıyla caydırıcı politikaların izlenmesi (Bali, 2003, s.9), hatta uç noktalarda kamu yararı çerçevesinde belirli ekonomik faaliyetlerin yasaklanması da söz konusu olabilmektedir. Örneğin, yatırım indiriminin bölgelere göre farklı oranlarda uygulanması yatırımları göreceli olarak geri durumda olan bölgelere yönlendirici bir vergi özendirme önlemi iken, belirli yatırım konularının özendirme önlemleri kapsamı dışında bırakılması veya belirli sektörlerde ya da bölgelerde vergi yükünün arttırılması caydırıcı niteliktedir. Bu şekilde bir politikanın benimsenmesinin temelinde, çeşitli zorlaştırıcı önlemler çerçevesinde üretim maliyetlerinin yükseltilmesi ve kuruluş yeri avantajının azaltılması amacı etkili olmamaktadır. Böylece az gelişmiş bölgenin, nitelikli emek ve sermaye gibi kısıtlı olan dinamik üretim faktörlerinin gelişmiş bölgelerdeki çekim merkezlerine kaymasının ve sanayileşmenin belli alanlarda yığılmasının çıkacağı negatif dışsallıkların önlenmesi hedeflenmektedir.

Kısaca gelişmemiş bölgelerdeki insanların gelişmiş yerlere göçünü önlemek ve geri kalmış bölgenin ilerlemesi için her şehrin kendi içinde sanayileşmesi ya da farklı istihdam alanları yaratılması gerekmektedir. Bu da çeşitli teşvikler ve vergi indirimleriyle yerelliğin korunmasıyla olur. Aslında bu konuyu Atatürk köy enstitüleri ve halk evleri kavramıyla çözmüştür malum yanlış politikalar bu uygulamayı zamanla yok etmiştir.

3.1.3.2. İhracata Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Günümüz dünya ekonomisinde globalleşme olarak adlandırılan hızlı değişim, gelişmekte olan ülkeleri ve ülkelerin içindeki bölgeleri ekonomik ve sosyal yaşamlarını sürdürebilmek için yaşamak zorunda oldukları bir rekabet ortamı içine sokmaktadır. Bu dönüşüm süreci gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hatta ülkelerin içindeki farklı bölgeler de ihracatın artırılması konusunda büyük çabalar harcanmasına sebep olmaktadır.

Gerçekten 1960'lerden sonra Dünya ekonomisinde kendini hissettiren işsizlik, dış rekabet ve teknolojik yarış, en ileri ihracatı teşvik önlemlerinin uygulanmasına yol açmıştır. Gelişme yolunda olan ülke ve bölgelerde kalkınmanın bir aracı olarak yararlanılan bu önlemler, Fransa, İngiltere, Japonya, gibi gelişmesini tamamlamış ülkelerde başka amaçlar içinde kullanılmaktadır. Dünya Bankasının sorumluluğu altında B. Balassa tarafından gerçekleştirilen bir araştırma, ihracı teşvik önlemlerinin genel olarak bu önlemleri uygulayan ülkelerle ve bölgelerin ekonomik kalkınmaları üzerinde olumlu etkiler yarattığını ortaya koymuştur.

Dış ticaret dengesinin sağlanmasına yönelik olarak ihracat miktarının ithalatın üstünde gerçekleşmesi amacıyla ihracatı özendiren veya ithalatı kısıtlayan çeşitli vergi özendirme önlemlerinden yararlanılabilmektedir. İhracata yönelik vergi özendirme önlemleri, ihraç malların maliyetini etkileyerek ürünlerin satışını kolaylaştıran ve ihracatı daha karlı hale getiren önlemler olarak ifade edilebilir. İhraç konusu malın

üretiminde kullanılan ithal hammadde ve ara mallara gümrük muafiyeti tanınması, katma değer vergisi istisnası ve vergi iadesi uygulaması, serbest bölgelerde uygulanan istisna, indirim ve muafiyetler, döviz kazandırıcı faaliyetlere yönelik olarak damga vergisi ve harç istisnası uygulamaları ihracata yönelik vergi özendirme önlemlerine örnek oluşturmaktadır. Ayrıca, ithal ikameci sanayileşmenin özendirilmesine yönelik olarak ithal eşyanın fiyatının vergiler yoluyla yükseltilmesi de bu amaca hizmet etmektedir (Dinler, 1998, s.215). Çünkü ithal ikamesi politikası dışarıdan getirilen malların ithalini kısıtlayıcı ve bunların yurtiçinde üretilmesi için gerekli teşvikler ile ekonomik korumayı sağlayıcı bir politikadır. Vergi teşviklerinde olduğu gibi ithal ikameci politikada anlaşılabacağı üzere dahili üreticileri daha ucuz üretim yapan yabancı üreticilere karşı korumakta, onların üretim ve ihracatını olumsuz yönde etkilemektedir.

Bölgesel kalkınmayı ve büyüme oranını bölgeler arası ve uluslar arası ihracatın bir fonksiyonu olarak kabul eden görüş çerçevesinde bölgesel kalkınmayı başlatan unsur olarak görülen ihracat potansiyelinin yükseltilmesi bakımından ihracata yönelik vergi özendirme önlemleri önem kazanmaktadır. Bu faktörün yanı sıra bir bölgede ihracata yönelik sanayileşme, diğer bölgelerle ileriye geriye bağlantılar çerçevesinde ulusal ekonomiye entegrasyonu da gerçekleştirmektedir (Öcal, 1993, 73).

3.1.3.3. İstihdama Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Nüfus artış hızının da etkisiyle işsizliğin, gerek ulusal düzeyde, gerekse bölgesel düzeyde önemli boyutlara ulaşması durumunda, istihdam politikası çerçevesinde, istihdam düzeyinin yükseltilmesine yönelik olarak uygulanan istisna, indirim ve muafiyetler istihdama yönelik vergi özendirme önlemlerini oluşturmaktadır (Bozdoğan, 2008, 56).

Görece geri durumda olan bölgelerde özel indirim tutarının farklılaştırılması, gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerin işyerinde çalıştırdıkları işçi ücretleri üzerinden hesaplanan gelir vergisi üzerinden

indirim yapılması veya belirli sayının üzerinde her ilave işçiye yönelik indirim uygulanması bu kapsamdadır (Bozdoğan, 2008, 56).

Bu önlemlerle, iş gücüne ödenen net ücret ile sosyal güvenlik katkı payları, bordrodan kesilen vergiler, gelir vergisi, fon kesintileri ile diğer kesintiler için yapılan ödemelerin tümünü ifade eden işgücü maliyetlerinin (Ergün ve Bilgin,2003, s.181) azaltılması yoluyla istihdamın artırılması hedeflenmektedir. Sonuçta işletmelerin ve işgücünün üzerindeki mali yükün belirli bir ölçüde azaltılması bir taraftan işletmelerin istihdam olanaklarını ve rekabet gücünü arttırırken, diğer taraftan ulusal ve uluslar arası satışların artmasını sağlayarak orta ve uzun vadede kalkınmayı hızlandıracaktır (Ergül ve Bilgin, 2003, s.182).

Devlet bu önlemleri kullanarak ekonomik kalkınma modellerinde olduğu gibi hedeflediği bölgelerde ya da dönemlerde tam istihdama ulaşmayı amaçlar. Bu suretle yani yatırımlara kapılar açar, avantajlar sunar ve piyasaya ek alım gücü pompalar, yaratılacak ek talebin yeni yatırımlarla desteklenmesi yaratılacak genişleme ve katlanma ile istihdam artışına sebep olur http://www.tisk.org.tr/isveren_sayfa.asp?yazi_id=685&id=41 . Bu tip önlemler istihdam artışına yönelik olmasına rağmen, istihdamı arttırmaya dahi mevcut çalışanların alım gücünü arttırarak bölge ekonomisine canlılık katar.

3.1.3.4. Yabancı Sermayeye Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Yabancı sermaye yatırımları temel olarak iki ana yapıda gerçekleşmektedir. Bunlar, yabancı sermayenin yaptığı doğrudan yatırımlar ve portföy yatırımlarıdır. Yabancı sermayenin geldiği ülkede yeni bir tesis kurması veya var olan bir tesisi satın alması yabancı sermayenin doğrudan doğruya yaptığı bir yatırım türüdür (Aşıkoğlu, 1988, s.34).

Günümüzde ülkeler, yabancı sermayelerin yurtiçindeki sermaye stokunu attırması, istihdam olanaklarını genişletmesi, rekabeti geliştirmesi,

döviz gelirini arttırması, teknolojiye yeni bakış açıları getirmesi gibi yönleriyle göz önüne alınarak küresel piyasalara entegrasyon hedefi yabancı sermayeyi özendiren politikalar izlemektedir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları ile makro bazda, bir tarafta ekonomik büyüme,iç yatırımlar, istihdam, ihracat, ithalat gibi reel değişkenler etkilenirken;diğer tarafta faiz oranları, döviz kurları, enflasyon, ödemeler dengesi gibi finansal değişkenler etkilenmektedir (Ercan, 2001, s.87).

Ülkeler vergi rekabeti çerçevesinde, gerek portföy, gerekse doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını cezp edebilmek için kişisel ve kurumsal gelir üzerinden alınan vergilerin oranlarını düşürme eğilimindedir (Ergül ve Bilgin, 2003, s.182). Özellikle gelişmekte olan ülkelerin önemli bir kısmı, vergi tatili, yatırım indirimi, gümrük vergisi bağışıklıkları veya gümrük vergisinin taksitlendirilmesi gibi vergi özendirme önlemleri ile doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının artırılmasını sağlayan bir vergi politikası izlemektedir. Çünkü, belirli hedefler doğrultusunda hareket eden doğrudan yabancı sermayenin ulusal ve bölgesel ölçekteki tercihlerinde etkili olan faktörler içinde vergi özendirme önlemleri bir yer tutmaktadır. Nitekim,1980'lerin ortalarından itibaren literatürde, çok uluslu şirketlerin yatırım yeri seçiminde hangi vergi araçlarının daha fazla etkili olacağı keşfedilerek bir adım öteye gidilmiş bu dönem'den itibaren çok uluslu şirketlerin motivasyonlarına ve vergiye ilişkin davranışlarına özel bir önem verilmeye başlanmıştır (Bozdoğan, 2008, s. 30).

3.1.4. Vergi Özendirme Önlemlerinin Uygulama Aşamasına Göre Sınıflandırılması

Vergi özendirme önlemleri uygulama aşamasında aşağıdaki kategorilerde ele alınabilir:

3.1.4.1. Müteşebbise Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Vergi özendirme önlemleri ile yatırımların özendirilmesinde taraflardan biri devlet iken, diğeri, devlete ait kuruluşlar dışındaki özel

kesim kuruluşları da, kar elde etme güdüsü çerçevesinde üretim faktörlerini bir araya getirerek belirli bir riski ve belirsizliği üstlenen müteşebbistir. Çünkü, müteşebbisin, yatırımın net getirisini önceden tam olarak kestirmesi ve yatırımın alternatif maliyetini etkileyen faiz oranının gelecekte ne olacağını tahmin etmesi güçtür. Ancak, müteşebbislerin, yatırım projesinin ilk aşamasında yatırımlara yönelik olarak yaptıkları analizler arasında yer alan ekonomik analiz açısından vergi özendirme önlemleri, uzun dönemli ve geri dönüşü olmayan yatırım kararını verilmesinde önemli bir yer tutmaktadır. Örneğin, vergi tatili çerçevesinde, tasarruf sahiplerinin tasarrufların yatırıma dönüştürülmesi şeklinde yatırım kararının etkilenmesi ve yatırım yapmaya kanalize edilmesi, müteşebbisin yatırım kararını doğrudan etkileyen önlemler arasında yer almaktadır (Bozdoğan, 2008, s. 31).

Vergi tatili; uygulama pratiği ve yararlarının müteşebbisler tarafından önceden bilinmesi yönünden gerek yerli, gerekse yabancı yatırımcılar için cazip bir özendirme önlemi sayılmaktadır. Vergi tatili gibi müteşebbise yönelik vergi özendirme önlemleri ile müteşebbisin yatırımlarını tasarruflarını yatırıma kanalize etme konusundaki kararlarını etkilemektedir. Bu sebeple müteşebbise yönelik olan vergi özendirme önlemleri belirli bir projeye yönelik olarak değil henüz yatırım kararı verilmeden uygulanan vergi özendirme önlemleridir (Tümertekin ve Özgüç, 1999, s.494).

3.1.4.2. Yatırıma Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Yatırımlara yönelik vergi ayrıcalıkları yatırımın gerek ulusal, gerekse bölgesel düzeyde belirlenen hedefler doğrultusunda içeriğini, bölgesini, sektörünü yönlendirmektedir. Devletin, işletmelerin yatırım süresince ithal edeceği makina ve donanım gibi, üretim araçları için ödemesi gereken gümrük vergilerinin bir bölümünden vazgeçmesi yatırıma yönelik vergi özendirme önlemlerine örnek oluşturmaktadır. Gümrük vergisi muafiyeti tanınmasının yanı sıra bu mallara ilişkin oran farklılaşmasına

gidilmesi, KDV'ye ilişkin kolaylıklar sağlanması yatırımın maliyetini dolayısıyla fiyatını etkilemesi yönüyle yatırıma yönelik önlemler kapsamındadır.

3.1.4.3. Üretime Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Üretim faktörleri ve bunların getirilerine yönelik uygulanan vergi özendirme önlemleri, üretime yönelik olarak nitelendirilmektedir. Mesela geri kalmış bölgelerde çalışan insanların elde ettiği ücret gelirleri üzerinden hesaplanan vergilerle ilgili istisna ve indirimler, işçilere yönelik vergi muafiyetleri yatırımlar esnasında kullanılan iş gücünü teşvik etmeye yönelik vergi özendirme önlemleri arasındadır. Üretimde kullanılan iş gücü üzerindeki mali yükümlülüğün biraz daha düşük seviyeye getirilmesi, hem istihdam düzeyinin yükseltilmesi hem de işletmelere rekabet gücü kazandırması yönüyle orta vadede geri kalmış bölgelerin daha hızlı gelişmesini sağlamaktadır. İş gücünün yanı sıra, sermaye ve diğer üretim faktörlerine yönelik özendirme önlemleri bu kategori altında yer almaktadır (Bozdoğan, 2008, s.32).

3.1.5. Vergi Özendirme Önlemlerinin Bölgesel Farkları Kaldırmaya Yönelik Yatırımlar Üzerindeki Etkileri

Vergi özendirme önlemleri, bölgelerin gelişme potansiyelinin harekete geçirilmesi için gerekli yatırımlara, optimal kuruluş yeri faktörü, ölçek ekonomileri faktörü ve dışsal ekonomiler faktörü olarak etkili olmaktadır.

3.1.5.1. Optimal Kuruluş Yeri Faktörü Olarak Etkileri

Ekonomik etkinliklerin belirli coğrafi alanlara yığılması yersel denge dağılımı unsurlarına göre belirlenmekte ve yer seçimi teorileriyle birlikte ekonomik coğrafya kapsamında değerlendirilmektedir. En düşük maliyeli lokasyonun bulunmasına yönelik olarak maliyet teorileri ve yüksek kazanç teorileri bulunmaktadır. Weber' in sanayi lokasyonu teorisine

dayanan düşük maliyet teorisine göre; taşıma ve işletme maliyetinin en düşük olduğu yer en iyi lokasyon olarak kabul edilirken; 1940' da Lösch tarafından geliştirilen en yüksek kazanç teorisine göre; kazançların yüksek olduğu bölgeler en iyi lokasyon olarak kabul edilmiştir (Tümertekin ve Özgüç, 1999, s.499). Bu arada kuruluş yerine bağlı bir faktör olan vergi özendirme önlemleri bölgelerin avantajlarını arttırmakta hatta işletmelere ek maliyet sağlayan ve diğer işletmelerle rekabet olanağını daraltan bölgeleri geri bırakabilmektedir.

Anlaşıldığı üzere vergi özendirme önlemlerine başvurulmasının temelinde, yatırım kararının ilk aşamasını oluşturan coğrafi bölge seçiminin yönlendirilmesi ve kimi zaman da yatırım kararının ekonomik analizinde etkili olan doğal, iktisadi, kültürel, sosyal, politik ve psikolojik faktörler açısından bölgenin sahip olduğu dezavantajın bölge lehine çevrilmesi amacı bulunmaktadır (Bozdoğan, 2008, s.33). Çünkü işletmelerin bölge seçimiyle ilgili kararlarına, karın maksimizasyonuna veya işletme değerinin maksimizasyonuna yönelik olarak üretim maliyetleri içinde önemli bir yer tutan vergi, resim harçların en düşük olduğu alanlara, yani vergi yükünün en az olduğu bölgelere yönelme isteği önem taşımaktadır.

Bu doğrultuda vergi özendirme önlemleri ve diğer mali özendirme önlemleri özellikle federal sistemlerde güçlü yerel farklılıklar oluşturmakta, yer seçimi açısından aynı koşullara sahip iki bölge arasında seçimi etkilemektedir (Tümertekin ve Özgüç, 1998, s.423). Örneğin Avustralya' da federal hükümet özellikle ülkenin kuzey kesimindeki sanayinin geliştirilmesi için vergi kolaylıkları tanıırken, Kanada' da federal hükümet kırsal yoksulluk ve işsizlik sorununun çözülmesi için vergi yapısını değiştirmekte, İtalya'nın güneyinde Sicilya ve Sardunya' da otomotiv sanayi mali özendirme önlemleri ile desteklenmektedir (Tümertekin ve Özgüç, 1998, s. 425). Devlet söz ettiğimiz gibi belirli bölgeleri bölgesel rekabette ön plana çıkarmak için kuruluş yeri avantajları sunarken, belli durumlarda

da yatırımları zorlaştırarak maliyetlerini arttırarak kuruluş yeri avantajını azaltabilir.

3.1.5.2. Ölçek Ekonomileri Faktörü Olarak Etkileri

Kapasitenin büyümesine bağlı olarak birim maliyetlerin azalması sonucu sağlanan maliyet tasarrufa ölçekten doğan tasarruflar denir (Müftüoğlu, 1983, s.181). Kar maksimizasyonuna yönelik olarak, ölçek büyüklüğünün artırılmasıyla sağlanan ölçek ekonomilerinde ise vergi özendirme önlemleri ve bölünmezlik, teknolojik olanaklar, işbölümü ve uzmanlaşma, finansman ve pazarlama olanakları, vergi özendirme önlemleri dışındaki mali özendirme önlemleri, piyasanın arz talep hacmi, hammadde kaynakları ve yabancı maddeler, işgücü ve sermaye piyasalarının nitelikleri gibi faktörler etkili olmaktadır (Küçüker, 2000, s.11).

Devletin belirli bölgelerde kuruluşu daha avantajlı hale getirmek için kullandığı vergi özendirme önlemleri ve diğer mali özendirme önlemleri, bir taraftan büyümenin finansal sınırlarını genişletirken, diğer taraftan söz konusu önlemlerin emek ve sermaye yoğun teknolojilerde yoğunlaştırılmasına bağlı olarak ölçek büyüklüğü ve kullanılacak teknoloji büyüklüğünü ve çeşidini de etkilemektedir (Müftüoğlu, 1983, s.195). Yani vergi özendirme önlemleri yalnızca yatırım kararını değil yatırımın biçimini de etkileyerek, planlama aşamasında girişimcileri büyük ölçekli yatırımlara yönelten bir faktör olarak firmanın ölçeğine göre yatırımın getirisini arttırmakta ve daha verimli etkin yatırımlar yapılmasını sağlamaktadır. Dolayısıyla, ekonomik etkinliklerin yerel yığılmasını sağlayan artan getiriler, dışsal ekonomiye olduğu kadar ölçek ekonomisine de bağlıdır ve artan getirilerin ekonomik coğrafya ile ilişkisi en alt düzeyde işletmelerin yer seçimini etkilerken, orta düzeyde kentler, en üst düzeyde bölgelerin gelişimini etkilemektedir. Ölçek ekonomilerinden ve dışsal ekonomilerden yoğun biçimde yararlanan bölgelerin sanayileri, daha düşük üretim maliyetleri sonucu sağladıkları fiyat avantajlarıyla görece geri bölgelerin sanayisini olumsuz etkilemektedir (Mutlu, 2002, s.28).

3.1.5.3. Dışsal Ekonomiler Faktörü Olarak Etkileri

Krugman’a göre ekonomik etkinlikleri yersel denge dağılımı;

- Dışsal ekonomilere göre belirlenen merkezci kuvvetler, ileriye geriye bağlantılar, işgücü piyasasının yoğunluğu,

- Hareketsiz üretim faktörleri, arsa rantları, negatif dışsal ekonomilere göre belirlenen merkezkaç (saçılma) kuvvetlerinin bileşkesidir (Küçüker, 2000, s.22) .

Bu faktörler arasında yer alan dışsal ekonomiler, yatırım analizi yapılırken iktisadi bir faktör olarak yatırım kararını etkileyerek işletmelerin yer seçiminde etkili olmaktadır. Makro ekonomik olarak sosyal hasılanın maksimizasyonunu, mikro ekonomik olarak ise üretim maliyetini etkileyen dışsal ekonomiler (Dinler, 2008, s.57);

- Kamusal faaliyetlerle ilişkili olarak vergi özendirme önlemleri başta olmak üzere tüm mali, idari, teknolojik nitelikteki özendirme önlemleri ve kamu sektörü tarafından sağlanan altyapı hizmetleriyle,

- Diğer işletme faaliyetleri itibariyle ise, yarı işlenmiş mamul ve hizmet temini, işgücü kalifiye ve eleman temini, pazarlama avantajı ve benzeri nitelikteki unsurlar çerçevesinde, oluşmaktadır. İşletmelerin karşılığında bedel ödemediği yararlandıkları maliyet tasarrufları (Bingöl, 2001, s.91) veya ödenmeyen üretim faktörü olarak da tanımlanan dışsal ekonomiler işletmelerin kendi faaliyetleri dışında, bulundukları yöreden sağladıkları avantajlar çerçevesinde veya faaliyette bulunduğu endüstrinin kalabalıklaşması sonucu,

- Artan getiriler ve taşıma maliyetleri arasındaki etkileşime bağlı olarak belirli bir bölge de gerçekleştirilen toplam üretimin yükselmesi sonucu üretim maliyetlerinin düşmesini sağlayan “kentleşme ekonomileri”(Küçüker, 2000, s. 14),

- Coğrafi bir bölgede özgül bir endüstri sektörünün üretim seviyesinin yükselmesi yani işletmenin aynı sanayi sektöründe faaliyet gösteren diğer işletmelerle yakınlığı sonucu sağladığı faydalarla oluşan “yerelleşme ekonomileri”(Küçüker, 2000, s.14),

Biçiminde ortaya çıkmaktadır.

Merkezkaç kuvvetlere göre üstün olan dışsal ekonomilerin yığılma, üretim süreçlerinin çeşitlenmesi, uzmanlaşması, tüketim sepetindeki ürünlerin artması, ücretleri ve istihdam olanaklarının yükselmesi, işletmelerin kendileri için en uygun işgücünü ve diğer olanakları daha kolay elde etmeleri, ürünlerin sunulacağı pazar olanaklarının genişlemesi gibi verimliliği arttırıcı ve teşvik edici faktörler etkili olmaktadır (Küçüker, 2000, s.13).

Vergi özendirme önlemlerinin bölgesel farkları giderme üzerinde artan getiriler sağlayan bir dışsal ekonomi faktörü olarak etkisi; yatırımların özendirme önlemleri sayesinde karlı hale gelen bölgelere yığılma eğilimiyle ilgilidir. Bölgesel farkların en aza indirgenmesine yönelik olarak uygulanan vergi özendirme önlemleri, işletmelerin üretim maliyetlerini azaltarak, karlılığı arttırarak ve finansman ihtiyacını hafifleterek kendi faaliyetleri dışında sağladıkları bir avantaj olarak bölgeyi yatırımcı açısından çekici hale getirmektedir.

Bundan dolayı, gelişmiş ülkelerde taşıma harcamaları dışında tüm farkların asgariye inmesi sonucu, kuruluş yerinin seçiminde taşıma maliyetleri ön planda tutulurken, gelişmekte olan ülkelerde dışsal ekonomiler önem kazanmakta (Dinler, 2008, s.73), yatırımlar dışsal ekonomileri sağlandığı bölgelerde yoğunlaşmaktadır.

3.2. Diğer Araçlar ve Bölgeler Arası Farkların Giderilmesinde Maliye Politikası

3.2.1. Vergi Dışı Mali Özendirme Önlemleri ve Bölgesel Gelişme

Devlet veya devlete bağlı bir kuruluş tarafından işletmelere düşük faizle uzun vadede krediler sağlanması, parasal yardımlar yapılması, arsa arazi tahsisi, enerji desteği sağlanması vergi dışı mali özendirme önlemlerini oluşturmaktadır (Gökbunar, 1998, s.13). Vergi dışı özendirme önlemlerinin her geçen yıl tüm Dünya ülkelerin de gittikçe geliştiğini, çeşitlendiğini görülmektedir.

3.2.1.1. Bedelsiz Arsa Arazi Tahsisi

Devlet; ekonomik, sosyal ve gelişmişlik yönleriyle geri kalmış illerde yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek sureti ile yatırımları istihdam imkanlarını arttırmak istemektedir (<http://forum.alomaliye.com/index.php?topic=4412.0>, 2009).

İşletmelere yönelik arsa ve arazi tahsisi şeklindeki destekler, yatırıma elverişli fiziki mekan sıkıntısı olan ve yatırım maliyetleri içinde arsa ve arazinin payının önemli yer tuttuğu projeler açısından etkin bir özendirme aracı olarak kabul edilmektedir. Bu özendirme önlemleri bir avantaj sağlarken, arsa arazi fiyatının görece düşük olduğu bölgelerde yatırımcılara diğer bölgelerdeki boyutta bir destek sağlamaktadır (Bozdoğan, 2008, s.37). Türkiye’ de bu yolla 2004 yılından bu yana organize sanayi bölgesi kurulumu ciddi anlamda desteklenmiştir, bu yolla 54 ilde toplam 115 organize sanayi bölgesinin yapımı sağlanmıştır.

3.2.1.2. Enerji Desteği

Enerji maliyeti, işletmelerin rekabet gücünü etkileyen önemli maliyet unsurlarından birisidir. Bu doğrultuda uygulanan enerji desteği, toplam maliyetler içinde önemli bir yer tutan enerji maliyetlerinin düşürülmesi yoluyla işletmelere rekabet avantajı sağlamak üzere uygulanan bir mali yardımdır (www.muhasibat.net, 2007).

Türkiye’de teşvik kapsamı uygulamaya ihtiyacı olan bölgeler ele alınarak belirlenir, buralarda asgari en az 10 kişiyi istihdam eden firmalar enerji teşviğinden faydalanır (www.muhasibat.net, 2007). En son yapılan araştırmalara göre, 2005’den bu yana başta Niğde olmak üzere toplam 89 firmaya yapılan enerji destekleri pek çok ilde sanayicinin gider yükünü azalttı

3.2.1.3. Nakit Devlet Yardımları Ve Kredi Avantajları

Faiz sübvansiyonları, primler, hibeler, mükelleflere vergiyi ödeyebilmeleri amacıyla verilen vergi kredilerinden oluşan nakit yardımlar, belirli bir işletmeye ya da işletme gurubuna bütçeden sağlanan (Güvemli ve Chambers, 1997, s. 184) ve bu yönüyle önceden hesaplanan parasal yardımlardır. Yatırımcının yatırım finansmanını sağlamak üzere, yurtiçi ve yurtdışından sağladığı orta ve uzun vadeli kredileri de bu kapsama alabiliriz. Yatırım kredilerinin, yatırım maliyetlerinde normal vade ve faiz oranları açısından olağan sınırların dışında önemli sayılabilecek düzeyde bir azalma sağlaması gerekmektedir. Ancak kredilere ilişkin olarak, piyasa maliyetleri ile uygun koşullarda sağlanan kredi maliyetleri arasındaki farkın söz konusu kredilerden tüm yatırımcıların yararlanmak isteyeceği boyutta olmamasına ve seçicilik kriterinden uzaklaşılmasına dikkat edilmelidir (Duran, 2003, s.32).

3.2.1.4. Devlet Garantileri

Devlet garantisi, kredi alan açısından düşük faiz ve daha az teminat tutarı dolayısıyla, piyasa koşullarından daha avantajlı biçimde kredi bulması imkanı sağlayan bir yardımdır. Devlet garantileri bu yönüyle kredi alan açısından avantaj sağlarken, kredi veren açısından da daha az riske katlanması açısından avantajlıdır. Ayrıca devlet garantileri çerçevesinde yeni işletmelerin oluşturulmasının yanı sıra, garantilerin kullanılmadığı durumda kapatılacak veya yeniden yapılandırılmayacak olan işletmelerin faaliyetlerinin sürdürülmesini sağlamaktadır (Türkeş, 2003, s.117).

3.2.2. Kamu Yatırımları ve Bölgesel Farkların Ortadan Kaldırılması

Bölgeler arasında farkların giderilmesine kamu yatırımları doğrudan bir müdahale niteliğindedir. Ekonominin kendiliğinden dengeye geleceği ve istihdam yatırım vs. araçların çeşitli bölgelerde piyasa mekanizması sayesinde dengeleneceği görüşü gelişmekte olan ülkeler için çok ta geçerli değildir.

Kamu yatırımları az gelişmiş bölgeler arasındaki yatırımların azaltılması, bölgenin üretim kapasitesinin artırılması, az gelişmiş bölgelerde özel sektör yatırımlarının sektöre uğramadan gerçekleşmesi için gerekli ortamın hazırlanması, yaşam standartlarının yükseltilmesi, gerekli insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda önemli fonksiyonlara sahiptir. Ayrıca kamu yatırımları, yatırımın yapıldığı bölgeden çevreye, çevreden de bölgeye çift yönlü ürün ve gelir akışıyla talep düzeyini değiştirerek gelir ve satın alma gücü üzerinde önemli etkilerde bulunur, bu da mekansal eşitsizliğin giderilmesinde pozitif yönde etkili olmaktadır (Emiroğlu, 2002, s.7). Kamu yatırımları ile ekonomik gelişmişlik düzeyi arasında karşılıklı etkileşim çerçevesinde, bir taraftan kamu yatırımlarının bölgenin ekonomik gelişmişlik düzeyinden etkilendiği, diğer taraftan ekonomik gelişme düzeyini etkilediği ifade edilebilmektedir. Dolayısıyla en başta altyapı olmak üzere kamu tarafından gerçekleştirilen yatırımlar bölgeler arası farkları gidermede önemli bir unsurdur.

Zaten tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde de görülmektedir ki, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarının bölgesel kalkınma üzerinde giderek artan bir etkiye sahiptir. Bu artış, sanayileşmeyle beraber devletin idari ve güvenlik görevlerini daha etkin yerine getirme gereğinden ve hukuk sisteminin yerleştirilmesinin eskiye nazaran daha önemli hale gelmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca, hızlı şehirleşme ve nüfus yoğunluğunun artması da gerek kamu hizmetleri

ve gerekse sosyo-ekonomik düzenlemeler için daha yüksek düzeyde kamu harcaması yapılmasını zorunlu kılmaktadır (Arısoy, 2005, s.7).

3.2.2.1. Altyapı Yatırımları

Bölgesel gelişmeyi sağlayıcı bazda altyapı yatırımları dar anlamda; ulaşım, haberleşme yatırımları, elektrik enerjisi ve içme suyu sağlanmasına yönelik yatırımlar, kanalizasyon ve diğer atıklara yönelik fiziksel yatırımları ifade etmektedir. Geniş anlamda ise, maddi altyapı yatırımlarının ötesinde, insan kaynağı ve sahip olduğu yetenekleri ifade eden personel altyapısı ve sosyo-ekonomik sistemi belirleyen kanun ve kurallar, değer yargıları, davranışlar, örgütsel kurumları kapsayan kurumsal altyapı yatırımlarını temsil etmektedir (Erkan, 1981, s.93).

Kamu yatırımları aynı özel yatırımlar gibi bölge dışında ve bölge içinde yatırım süresi boyunca üretim faktörlerinin devlet eliyle kullanımıyla bir yandan gelir etkisi yaratırken diğer yandan hizmete açılan altyapı donatımıyla ekonomiye sunulan imkanlar doğrultusunda kapasite yaratma etkisine sahiptir (Erkan, 1981, s.79). Ayrıca altyapı yatırımları; teknik gelişmeler dolayısıyla dışsal ekonomilere ve tüketicilerde refah artışına sebep olurlar (Erkan, 1981, s. 80).

Özellikle yatırım harcamaları gerektiren fiziksel altyapı yatırımları sağladıkları parasal ve teknolojik dışsallıklarla çok mühim bir kuruluş yeri avantajı yaratarak özel yatırımların bu bölgelere kaymasını sağlamaktadır. Nitekim sabit sermaye yatırımlarının enerji, ulaştırma, haberleşme gibi altyapı yatırımlarından ne ölçüde etkilendiğine yönelik olarak yapılan bir “Granger Testi” özel imalat sanayi yatırımlarının devlet tarafından gerçekleştirilen altyapı yatırımlarından pozitif yönde etkilendiğini ortaya çıkarmıştır (Erkan, 1981, s.83). Çünkü özellikle kalkınma düzeyi düşük olan ülkelerde ve bölgelerde, kalkınmanın başlama aşamasında bu yatırımlar bir yapboz gibi birbirini tamamlama eğilimindedir. Örneğin haberleşme teknolojilerinin geliştirilmesi bölgeler arasında bilgi akışını kolaylaştırması

yönüyle bölgeler arasındaki ilişkileri güçlendirir, bir başka örnek daha vermemiz gerekirse ulaşım imkanlarının geliştirilmesi (otoyol, tren yolu gibi) hammaddenin ve üretilen mamüllerin bölgeler arası değişimine kolaylık sağlanması ve insanların yer değişimini kolaylaştırması yönüyle ticareti olumlu yönde etkiler.

Herhangi bir bölgede altyapının gelişmiş olması bahsettiğimiz etkiler çerçevesinde bölge içindeki sermaye ve işgücü kaynaklarının, üretimin bir üst aşamaya geçirilebilmesi açısından bölge içinde tutulmasına yardımcı olmaktadır.

3.2.2.2. Üretken Kamu Yatırımları

Üreten, ortaya somut bir şeyler koyabilen kamu yatırımlarına, ileriye-geriye bağlantıları olan sektörlerle az gelişmiş bölgelerde daha çok ihtiyaçları vardır. Çünkü, bu yatırımlar teknoloji, sermaye, nitelikli eleman gibi unsurların az gelişmiş bölgelerde yetersizliği nedeniyle, gelişme dinamiğini başlatacak sanayi birimlerinin kurularak sanayinin yaygınlaştırılmasını sağlayacak önemli araçlardan birisidir. Bundan dolayı devletin ekonomideki etkinliğinin fazla olduğu ülkelerde; kamu girişimlerinin geri kalmış bölgelere yöneltilmesiyle, bölgenin sanayileşme düzeyinin hızlandırılması ve istihdam olanaklarının artırılması sağlanmaktadır. Örneğin, Norveç çelik sanayisini kuzey bölgelerine kaydırmaktadır, Fransa otomobil sanayisini kuzeybatıdaki az gelişmiş bölgelere kaydırmaktadır (Keleş, 2002, s.243).

IMF uzmanları tarafından yapılan bir çalışmada kurumları zayıf, düşük gelirli ancak altyapı gereksinimleri acil çözüm bekleyen bölgelerde düzenleme ve denetleme kalitesinin yüksek tutulabilmesi için kamu yatırım harcamalarına ihtiyaç çok yüksektir.

Son yıllarda akademik ve politik çerçevelerde, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerin seviyesine ulaşmalarında özel sektör ve kamu yatırımlarının rolü konusunda önemli tartışmalar yaşanmaktadır, bu

tartışmalardan çıkarılacak sonuçların bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını gidermede de göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerin politika yapıcıları büyüme konusunda, sadece toplam yatırım düzeyi ile değil, yatırımların kamu ve özel sektör arasındaki bölüşümü ile de ilgilenirler.

Bütün bunlar göz önüne alındığında ekonomik büyüme ve gelişmede bu iki sektör tarafından gerçekleştirilen yatırımların farklı etkileri olduğu konusunda görüş birliği olmuştur. Şöyle ki, kamu ve özel sektör yatırımlarının büyüme üzerinde karşılaştırılabilir etkisini gösteren ampirik çalışmalar sınırlı olsa da Khan ve Reithart, Coutinho ve Gallo, Serven ve Sallimo' nun son çalışmaları özellikle 1980'lerde özel yatırımların, büyüme üzerinde kamu yatırımlarından daha fazla olumlu etkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur (Abuzer ve Arıkan, 2003, s.93). Kamu yatırımlarına ilişkin tespite göre ise, bu yatırımlar kıt kaynakları kullanarak özel yatırımları dışlayabileceği (crowding-out) ve büyüme üzerinde ters etki yaratabileceği gibi, altyapı ve beşeri sermayeye ilişkin olarak özel sermayenin üretkenliğini arttırabilir ve büyüme için yararlı olabilir (Abuzer ve Arıkan, 2003, s. 96).

Göstergeler, gelişmekte olan ülkeler de kamu eliyle gerçekleştirilen yatırımların üretkenliğinin, özel sektörün tamamlayıcısı olmaya uygun ve pozitif net getirisi olan yatırım çeşitlerinin daha özenli bir şekilde geliştirilmesine ihtiyaç olduğunu ortaya koymaktadır (Abuzer ve Arıkan, 2003, s. 98). Yani gelişmişlik seviyesi düşük olan bölgelerde bölgesel potansiyelin harekete geçirilmesine yönelik olarak belirli sektörlerde, üretken kamu yatırımlarından yararlanılması özel sektörün verimini arttıracaktır. Ne özel sektör ne de kamu tek başına bu oluşumu hareketlendirme de yeterli değildir.

3.2.3. Özel Amaçlı Bölgeler Ve Bölgesel Farkları Ortadan Kaldırma

Yerleşmenin, işbirliği açısından taşıdığı önem kapsamında coğrafi uzaklıklar işbirliği gerektiren durumlarda olumsuzluk teşkil etmektedir. Coğrafi bakımdan uzaklık faktörünün ortadan kaldırılması sonucu taşıma maliyetleri açısından önemli avantajlar sağlanmaktadır. Bu bölgeler hem dışsal ekonomiler açısından avantajlar sağlarken, diğer taraftan vergi özendirme önlemlerinin bu bölgelerde ayrıcalıklı uygulanmasıyla bölgesel düzeyde kalkınma kutupları oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, özel amaçlı bölgeler, tipik endüstriyel bölge özelliği sergilemeyen, bu nedenle doğal süreç içinde endüstriyel yığılmanın sağlanamadığı bölgelerde, yapay kalkınma kutbu oluşturmaya yöneliktir (Abuzer ve Arıkan, 2003, s. 105).

Bu bölgeler, bölgesel kalkınmada bölgeler arasındaki düalist yapının değiştirilmesi, teknik ilerleme ve yenilik sağlanması, sermaye birikiminin arttırılması, girişimcilik, iş gücünün uzmanlaşması, diğer bölgelerle ticaret ve faktör etkinliğinin sağlanması şeklinde etkili olmaktadır (Erkan, 1981, s.107).

3.2.3.1. Organize Sanayi Bölgeleri

Ağır sanayi ve kompleksleri dışında, küçük ve orta ölçekli imalat sanayi türlerinin, belirli bir plan dahilinde yerleştirilmeleri ve geliştirilmeleri için, sınırları tasdikli çıplak arazi parçalarının gerekli altyapı hizmetleriyle ve ihtiyaca göre tayin edilecek sosyal tesis ve kurumlarla donatıldıktan sonra planlı bir şekilde ve belirli standartlar dahilinde küçük ve orta ölçekli sanayi için tahsis edilebilir ve işletilebilir hale getirilerek organize edilmiş alana organize sanayi bölgesi denir (www.kobifinans.com, 2010).

19. yy. ın başında Kuzey Amerika tekstil işletmelerinin bir araya gelmesiyle ortaya çıkan organize sanayi bölgeleri, yatırımlar için gerekli altyapının kurulmasındaki rolü ile zamanla Batı Avrupa'da da yaygınlaşmıştır. Bölgeler, yukarıda belirtilen şekilde tamamen özel sektör tarafından kurulabildiği gibi, sermaye birikiminin yetmediği ve altyapı

maliyetlerinin karşılanamadığı durumlarda devlet eliyle veya devlet-özel sektör işbirliği içerisinde oluşturulabilmektedir. Organize sanayi bölgeleri özel amaçlı bölgelerin içinde önemli bir yere sahiptirler, bu yönleriyle sanayi kuruluşlarının planlı yerleşmesinden çevre sorunlarının önlenmesine, hizmetlerin organizasyonundan pazarlama için gerekli koordinasyonun kurulmasına kadar birçok fonksiyona sahiptir. Aynı zamanda organize sanayi bölgeler genellikle kent dışına kurulduklarından kent merkezinde oluşabilecek yığılmaları önlerler.

Yatırımlar için aranan tüm özellikler toplu biçimde bulunduran bu bölgeler, sanayi yatırımlarını ülkenin geri kalmış bölgelerine çekerek bölge seçimini etkilerken, diğer taraftan işletmelerin fiziksel yönden büyümesi ve gelişmesi sunduğu imkanlar ile bölge içindeki yer seçimini etkileyerek bölgesel kalkınmayı sağlamaktadır. Çünkü özellikle gelişmekte olan ülke ve bölgelerde işletmeler, mekansal yakınlığın oluşturduğu yerleşme ekonomilerinden faydalanmak üzere kümeleşme ve yığılma eğilimindedir (Bingöl, 2001, s.91). İşletmelerin üretim girdi ve çıktıları ile birbirlerini tamamlayan ekonomik faaliyette bulunması bu şekilde mümkün olmaktadır.

Bunların yanında alt yapı ve sosyal tesislerin kurulması çerçevesinde sağlanan avantajların yanı sıra, bölgelerin özendirme önlemleriyle desteklenmesi maliyet değerlendirmelerinde ölçeğe göre artan getiri sağlamak ve böylece rekabet gücünü yükseltmektedir.

3.2.3.2. Sanayi Siteleri

Büyük sanayi işletmelerinin gelişmelerine temel hazırlayan ve onlara yan sanayi biçimde hizmet veren işletmelerin organize edildiği sistemlere küçük sanayi siteleri denir. Bu anlamda, geri kalmış bölgelerde organize sanayi siteleri ile organize sanayi bölgeleri arasındaki organik bağ önem taşımaktadır (Özcan, 2001, s.119). Sanayinin dengeli dağılımı ve düzensiz kentleşmenin önlenmesinde önemli bir yere sahip olan sanayi siteleri, benzer iş kolunda faaliyet gösteren işletmelerin aynı mekanda

toplanarak teknik ve ekonomik açıdan modern ve sağlıklı koşullarda çalışmalarını sağlamaya yöneliktir. Yatırımlar için gerekli altyapının tamam olduğu bölgelerde işletmeler arasında birbirini tamamlayan bağlar kurulması için inşa edilen yapılar çerçevesinde oluşturulan sanayi siteleri, bu yönüyle kobi'lerin gelişmesinde ve varlığını korumasında çok önemli bir paya sahiptir.

Orta ölçekli endüstriler için Organize Sanayi Bölgeleri ve küçük ölçekli endüstriler için Küçük Sanayi Siteleri planlı dönemin başında, Türkiye'deki endüstriyel yatırım için altyapıyı geliştirmek amacıyla kurulmuştur. Bu iki politika aracı, KOBİ'ler için uygun ortam sağlamak suretiyle yerel sermayeyi yerelde tutmayı amaçlamıştır. 1965 yılında başlatılmış olan bu uygulama sonucu bugün gelinen noktada, toplam 91.143 işyerinden oluşan 429 adet Küçük Sanayi Sitesi hizmete sunulmuş ve yaklaşık 460.000 kişiye, daha sağlıklı şartlarda çalışma imkanı sağlanmıştır (www.sanayi.gov.tr, 2010).

3.2.3.3. Teknoloji Geliştirme Bölgeleri

Yeni ekonomik düzenin ortaya çıkışıyla, ulusal ve yerel rekabet gücünün başarısında ileri teknoloji en önemli faktör haline gelmiş ve tüm ülkeler teknolojik kapasiteyi yükseltmenin yanı sıra sürdürülebilir kalkınmayı da sağlayan ileri teknoloji alanlarındaki teknolojik buluşların farkına varmıştır (Bozdoğan, 2008, s.42). Teknoparklar buluşçuluk mekanı olarak irdelenen ileri teknolojilerin geliştirildiği ve yapılan çalışmalarla yeni buluşların ortaya çıkarıldığı alanlar olarak tanımlanır (Eraydın, 2001, s.25). Teknoparkların 1980 sonrası bilgi ve bilgi yayılmasının, yenilikçi buluşların ve beşeri sermayenin önem kazanmasına bağlı olarak ortaya çıktığı ifade edilebilir. Bu doğrultuda, yeniliklerle dolu bu sistemin giderek önem kazanmasıyla, çoğu ülke Ar-Ge politikalarını genişletmiş, Ar-Ge projelerine büyük miktarda sermaye yatırmış ve bu projeleri düzgün biçimde uygulamak için teknoparklar inşa etme konusunda güçlü bir eğilime sahip olmuştur (Park, 2002, s.288). Örneğin, Portekiz'in Ar-Ge harcamalarının %

60'ı ekonomik, bilimsel ve teknolojik kaynakların büyük bölümünü bünyesinde bulunduran “Lizbon ve Tagus vadisi”nde yapılmaktadır. Amerika’da Kaliforniya’daki “Silikon Vadisi”, Japonya’da “Tsukaba”, İngiltere’de “M4 Koridoru”, İsviçre’de “Swatch”, Almanya’da “Bavyera” yüksek teknolojinin hakim olduğu bu yeni üretim coğrafyasının diğer mekansal örneklerini oluşturmaktadır (Türkmentekin ve Özgüç, 2002, s.88).

Teknoparklar, eğitim, teknoloji transferi, Ar-Ge gibi teknoloji politikalarıyla buluşçu kapasitelerin yükseltilmesinin (Köroğlu, 2000, s.243) ve bilginin yayılmasının sağladığı olumlu dışsallıklarla az gelişmiş bölgelerin gelişmişlik seviyesini arttırmasında etkili olmaktadır. Hatta mükemmel mühendislik üniversiteleri, araştırma enstitüleri ve cazip yaşam çerçevesiyle teknoparklar, tüm dünyada bölgesel kalkınmanın en önemli araçları olarak kabul edilmektedir (Kang, 2004, s.203).

Türkiye’de bu oluşumlar sayesinde elde edilen ileri teknoloji ürünlerinin ihracat içindeki payı % 5.1 iken Avrupa ülkelerinde bu oran % 21.5 olarak dikkat çekmektedir (Bozdoğan, 2008, s.42). Bu da göstermektedir ki özel amaçlı teknoloji bölgeleri farklılıkları ortadan kaldırmada beklendiği kadar etkin değildir.

3.2.3.4. Endüstri Bölgeleri

Ülke ekonomisinin gelişmesini ve teknoloji transferini sağlamak, üretim ve istihdamı arttırmak amacıyla teknoloji tabanlı yabancı sermaye yatırımlarını teşvik ederek bölgeye dışarıdan sermaye girişini hızlandırmak üzere kurulmuş bölgelere “endüstri bölgesi” denir (www.kobifinans.com.tr, 2010). Türkiye’de endüstri bölgeleri kanunla desteklenmektedir, Bu Kanun, Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulunun oluşumunu, endüstri bölgelerinin kurulmasını ve bu bölgelerde gerçekleştirilecek yatırımlara ilişkin izin ve teşvikleri kapsar.

Özel amaçlı bölgeler içinde yer alan bu bölgelerin kapsamı organize sanayi bölgelerine paralellik göstermektedir. Bu doğrultuda,

endüstri bölgelerinin kurulmasının temel amaçları, ülke ekonomisinin gelişiminin sağlanması amacıyla gerekli üretim ve istihdam imkanlarının artırılması için yerli yatırımların özendirilmesi ve yabancı sermaye girişinin artırılmasıdır. Ayrıca bu bölgelere özgü temel özelliklerden biriside teknoloji geliştirme bölgelerinde olduğu gibi, teknoloji transferine imkan verecek nitelikte yapılandırmalardır. Dolayısıyla teknoloji geliştirme bölgelerinin ve organize sanayi bölgelerinin bölgesel kalkınmaya ilişkin etkileri konusunda elde edilen bulguların endüstri bölgeleri açısından da geçerli olduğu ifade edilebilir (Yereli, 2003, 135).

3.2.3.5. Serbest Bölgeler

Serbest bölgeler, bulundukları ülkenin siyasi sınırları içinde yer alan, fakat Dış Ticaret, Vergi ve Gümrük Mevzuatı açısından gümrük hattı dışında sayılan bölgelerdir. Serbest bölgelerde sınai ve ticari faaliyetler için ülkede sağlanandan daha geniş muafiyet ve teşvikler tanınır. Türkiye’de serbest bölgeler, Türkiye Gümrük Bölgesi’nin parçası olmakla beraber serbest bölgeler; serbest dolaşımda olmayan herhangi bir gümrük rejimine tabi tutulmadığı; gümrük vergisi, ticaret ve kambiyo uygulamaları bakımından Türkiye gümrük bölgesi dışında kabul edildiği ve serbest dolaşımdaki eşyanın ise çıkış rejimi hükümlerine tabi olduğu yerlerdir (Seyidoğlu, 2003, s.205).

Bir ülkede serbest bölgeler ihracat için yatırım ve üretim imkanlarının artırılması yoluyla ödemeler dengesinin sağlanması, istihdam imkanlarının artırılması yoluyla ödemeler dengesinin sağlanması istihdam imkanlarının artırılması, yabancı sermaye ve teknoloji girişinin hızlandırılması, dış finansman ve ticaret imkanlarından daha fazla yararlanılması gibi faktörler çerçevesinde bir dış ticaret aracı niteliğindedir. Bu kapsamda bölgesel kalkınmanın, bölge içindeki faaliyetlerin bölgeler arası ilişkilerden de etkilendiği dikkate alındığında, serbest bölgelerin özellikle ihracata dayalı bölgesel gelişme açısından önemli rollere sahip olduğu görülmektedir (Bozdoğan, 2008, s.44).

Ayrıca serbest bölgeler, gerçek ve tüzel kişi girişimcilere sağlanan gelir, kurumlar ve gümrük vergisi muafiyetleri gibi vergisel avantajlar sayesinde sermayenin bölgeye çekilmesi yoluyla istihdam ve yatırım imkanlarının artırılması sonucu bölgeyi çekici hale getirmesinden dolayı bir bölgesel kalkınma politikası aracı da sayılmaktadır. Bu muafiyetler beş ile on yıl arasında değişmektedir, kimi zaman süre ile sınırlandırılmamış olabilir, böylece kalkınmayı sürekli desteklemesi sağlanmaktadır. Nitekim, serbest ticaret bölgeleri, üretim bölgeleri, ihracat bölgelerinin yanı sıra serbest bölge çeşitleri içinde yer alan ve ilk kez 1977’de İngiltere’de “Free Perimeters” adı altında kurulan yatırım alanları yerli yatırımcılara sağladıkları özendirme imkanları sayesinde, ülkenin görece geri durumda bulunan bölgelerinin kalkınmasını sağlamışlardır (Yereli, 2003, s.139).

Tüm bunlardan anlaşılacağı üzere serbest ticaret bölgeleri, kuruldukları bölgede istihdam düzeyini yükseltmeleri, bölgeye çevreden ek talebin yönelmesi sağlamaları, kalifiye iş gücünün ve sermayenin bölgeden göçünü engellemeleri yönüyle bölgesel olarak geri kalmış ekonomilerin canlandırılmasında etkili olmaktadır.

3.3. Bölgesel Kalkınma Politikasının Ve Politika Aracı Olarak Vergi Ve Vergi Dışı Özendirme Önlemlerinin Etkinliğini Kısıtlayan Durumlar

3.3.1. Altyapıya Yönelik Yaklaşımlar

Türkiye açısından eşitliğe doğru yol alan ve devamlı bir bölgesel politikanın oluşturulması bakımından doğrudan müdahale niteliğinde olan altyapı yatırımları bölgedeki yatırıma elverişli ortamın hazırlanması için nitelik ve nicelik yönünden çok gereklidir. Çünkü bir bölgede vergi özendirme önlemlerinin bölgesel yatırımlar üzerinde etkinliğinin sağlanması ilk olarak yatırıma yönelik fiziksel yapının sağlanması koşuluna bağlıdır (Bozdoğan, 2008, s.232). Yani devlet geri kalmış bölgelerde özel sektörün karşılaştığı maliyet sorunlarını hafifletmek, bölgedeki potansiyeli harekete

geçirmek ve belli sektörlere dinamizm kazandırmak için altyapının geliştirilmesini sağlamalıdır. Ayrıca altyapı yatırımları geri kalmış bölgelerde halkı kentsel yaşam kalitesine ulaştırır.

3.3.2. Örgütlenmeye Yönelik Yaklaşımlar

Bölgeleri kalkındırmak üzere kurulmuş bir organizasyonun merkezi bir örgütlenme gerçekleştirmesinin güçlüğü göz önüne alınarak bölgesel kalkınma örgütlerinin oluşturulması ve bu örgütlere fon temini, bilgilendirme, sosyo-kültürel ortamı uyarma işlevlerinin verilmesi mümkün olabilmelidir. Çünkü küreselleşen dünyada bölgesel kalkınma ne tek başına bölgesel kalkınma ajansının ne de yerel örgütlenmenin tek başına alabileceği bir sorumluluktur. Aksi taktirde yalnız başına kalan kurum etkin olamaz.

3.3.3. Eğitim Danışmanlık Hizmetlerine Yönelik Yaklaşımlar

Bir ülkede bölgesel kalkınmaya yönelik vergi özendirme önlemlerinin amaçlanan fonksiyonlara ulaşabilmesi için eğitim çok çok önemlidir.

- Bu uygulamaların yapıldığı bölgedeki müteşebbislerin yöneticilik, işletmecilik, girişimcilik açısından teorik bilgiye sahip olmamaları yani eğitimsiz olmaları yaptıkları yatırımlar üzerinde etkinliği azaltır,

- Bölge de yeni teknolojilerin kullanımına ilişkin eğitim hizmetlerinin verilmemesi komplike uygulamalara sahip bilgisayar programı, cihaz vs. hakkında yeterli donanımın kazanılmasını engeller. Durum böyle olunca her ne kadar teknoloji parkı, sanayi sitesi vs. kurulursa kurulsun kullanıcıların bunların faydalarından yararlanamaması etkinliği kısıtlar,

- Beşeri olarak gelişimi sağlamak için o bölgede yetişen çocukların eğitim biçimine gereken önem verilerek insan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdam potansiyelinin arttırılması gerekir. Gelecek nesiller bugün

yapılan yatırımların varisleridir, eğer onlar bu uygulamalardan habersiz olursa kuşak değişimi alınan önlemin etkinliğini kısıtlar.

3.3.4. Güvenliğin Sağlanmasına Yönelik Yaklaşımlar

Vergi özendirme önlemlerinin bölgesel kalkınmaya yönelik yatırımlar üzerindeki etkinliğine ilişkin tartışmalarda görece geri durumdaki bölgelerdeki yasadışı faaliyetlerin, yaşanan toplumsal huzursuzlukların ve güvenlik sorununun göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ve Türkiye’ de bölgesel politika konusun da siyasi değişimlere paralel olarak tutarlı olmayan düzenlemeler gerçekleştirilmesinin politikanın başarısı olumsuz etkilediği dikkate alınmalı, bu konuda daha istikrarlı bir tutum sergilenmelidir.

3.3.5. Özel Amaçlı Bölgelere Yönelik Yaklaşımlar

Bölgesel kalkınmada yatırım. Üretim ve istihdam yönünden avantaj sağlayan özel amaçlı bölgeler açısından belirli uygulamaların göz önünde tutulmasının etkinlik sağlayacağı düşünülmektedir.

Özel amaçlı bölgelerin kurulacağı yerlerin belirlenmesi kalkınmada öncelik yöreler veya bu yönde hazırlanmış kanunlar çerçevesinde tespit edilen illere kurulması ve buralarda yaygınlaştırılması gerekir. Böylece bu bölgelerdeki ihtiyaçların ve taleplerin daha düzgün şekilde karşılanması sağlanabilir. Ters durumda bu bölgelerin kurulma sebebi olan az gelişmiş bölgelerin refahını yükseltmek yerine metropol olmuş ya da gelişmiş bölgelerin bir merkez halinde kalarak yığılmaların devam etmesine sebep olunur.

3.3.6. İstihdama Yönelik Yaklaşımlar

Bölgeler arası gelişmişlik farklarını ortadan kaldırılması için istihdama yönelik yapılan çalışmalarda aşağıdaki önlemlerin alınması şarttır (Kalça, 1999, s.61);

- Türkiye’de şehirlere doğru göçün engellenebilmesi, gecekondulaşma ve kayıt dışı istihdamın çözülebilmesi için köylerle kentler arasındaki istihdam olanaklarının dengelenmesi gerekmektedir.

- Özel sektöre ilişkin yapısal sorunlar çözümlenmeden sağlanan destekler belli bir süre istihdam düzeyini arttırır, ekonomik gelişmeye katkı sağlar, büyüme oranını yükseltir fakat bu süreç tamamen yapay olarak işler. Bu yapaylık dikkate alındığında istihdam açısından var olan sorunların çözümüne yönelik daha kalıcı önlemler alınmalıdır.

- Gelişmişlik seviyesi yükseltilmek üzere düzenlenen bölgenin yatırım hacminin ve işgücü niteliğinin yükseltilmesi gerekir.

3.3.7. Yasal Düzenlemeye Ve Bürokrasiye Yönelik Yaklaşımlar

Yasal düzenlemelerin etkinleştirilmesi ve bürokrasinin azaltılması büyük taşımaktadır bu sebeple;

- Teşvik mevzuatından kopukluğun giderilerek birbirinden farklı kanunlar çerçevesinde düzenlenen özendirme önlemlerinin açık, anlaşılabilir ve basit bir çerçeve kanunda düzenlenmesi etkinliği arttıracaktır. Çünkü özendirme önlemleri ile ilgili mevzuatın dağınıklığından dolayı avantajların yatırımcılar tarafından anlaşılamamasına ve amacına ulaşamamasına sebep olmaktadır.

- Teşvik sisteminin bürokratik engellerden arındırılması, daha esnek bir yapıya kavuşturulması için yerel veya bölgesel ofislerin kurulması, proje ve desteklerin bu ofisler aracılığıyla sağlanması mümkün olabilir. Uygulamada gecikmelere sebep olan bürokrasi etkinliği ciddi anlamda kısıtlamaktadır.

- Bölgesel kalkınmaya ilişkin mali yardımlar siyasi iktidarın değişimiyle sık sık değişmektedir. Bu tür değişimler sona erdirilmeli ve kalıcı destek politikaları belirlenmelidir. Hükümetlerin kendi seçmen

kitlesinin olduğu bölgeye kaydirdığı mali yardımlar bölgesel farkları giderme amacının dışına çıkmakta, birer rant aracı haline gelmektedir.

3.3.8. Vergi Özendirme Önlemlerinin İşlevsel Hale getirilmesine Yönelik Yaklaşımlar

Bölgesel kalkınmaya yönelik vergi özendirme önlemlerinin işler hale getirilmesi için aşağıdaki yaklaşımların dikkate alınması gereklidir;

- Vergi özendirme önlemlerinin, işlevselliği özendirme önlemlerinin; oranı süresi, kapsamı, genel vergi sistemi içerisindeki yeri, vergi kayıp ve kaçaklarının boyutuna bağlı olarak belirlenmektedir (Duran, 2003, s.34). Örneğin, vergi mükellefi olmayan bir şahıs için vergi özendirme önlemlerinin etkilerinden söz edilemez, yani vergi özendirme önlemleri kullanılarak bir düzenleme yapılmak isteniyorsa önce bununla münasebet içinde olan unsurlar göz önüne alınmalıdır.

- Teşvik mevzuatımızın seçicilikten uzak olması etkinliği azaltmaktadır. Bünyesinde önemli gelişmişlik farklarına sahip olan ülkemizde bölgelere göre ayrıcalıksız olarak uygulanan özendirme önlemlerinin bölgesel ve sektörel bazda farklılaştırılarak uygulanması, etkinliği arttıracaktır. Dolayısıyla genel anlamda tüm özendirme önlemlerinin spesifik olarak ise vergi özendirme önlemlerinin tüm sektörlerle, bölgelere yayılmaması, etkinliğin arttırılmasına yönelik olarak selektif bir politikanın belirlenmesi gerekir (Bozdoğan, 2008, s.238).

- Günümüzde yüksek oranda vergi alan fakat içinde fazla miktarda özendirici önlem bulunduran sistemlerden, istisna ve muafiyetlere fazla izin vermeyen daha düşük oranlı vergi sistemlerine doğru bir eğilim gözlenmektedir (Öner, 1999, s.113). Bu yaklaşımın Türkiye’de de son dönemlerde benimsenmeye başlanmıştır, bunun bir parçası olarak özellikle indirim, istisna, muafiyet gibi vergi ayrıcalıklarının sistemden arındırılarak, oran indirimlerinin uygulanmaya geçirilmesi gündeme gelmiş ve 1963 yılından itibaren ekonomik konjonktü çerçevesinde oran ve kapsamında

çeşitli değişiklikler yapılmakla birlikte tüm eleştirilere rağmen yatırım indirimi müessesine son verilmiştir. Oysa ülkeler arasındaki mevcut vergi rekabeti dikkate alınarak doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına yönelik yapılması düşünülen oran indirimleri sonucunda yabancı yatırımcıların Türkiye'deki olası vergi yükünün, özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerindeki oranlar ve yatırımlara yönelik olarak sağlanan diğer önemli destekler dikkate alındığında daha düşük olmayacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin Orta Doğu ve Avrupa'daki ekonomik hayat kurumlar vergisi tatillerinin bu ülkelerdeki çoğu teklifin temelini oluşturduğunu göstermektedir (Mises, 2004, s.19). Bunun yanında Avrupa Birliğini oluşturan 15 ülkede verilen teşviklerin yanı sıra yeni üye olan 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesi, geçmiş yıllarda hükümet teşviklerinin ötesinde düşük işgücü maliyetlerinin işletmelerin bu alanda yerleşmesi için ek bir etki yaratması sebebiyle büyük oranda değerli yatırım alanları olmuştur. Dolayısıyla, özellikle parasal desteklere parasal desteklere son verilmesiyle sistemde daha fazla önem kazanan yatırım indirimi müessesinin, belirtilen anlayışa paralel olarak ve kurumlar vergisinde öngörülen oran indiriminin neden olacağı gelir kaybını telafi etmek üzere tamamen kaldırılması yerine, aşırı vergi harcamasına neden olmayacak, yatırımcı ayrımı yapılarak öncelikli sektörler dikkate alınarak ve bölgesel anlamda farklılaştırılarak yeniden düzenlenmesinin daha rasyonel olacağı, yatırım, üretim ve istihdam potansiyelini yükselteceği dikkate alınmalıdır. Bunun ötesinde yatırım indiriminin görece geri kalmış bölgelerde bulunan özel amaçlı bölgelerde daha avantajlı hale getirilmesi etkinliği arttıracaktır (Bozdoğan, 2008, s.239).

- Çıkar ve baskı gurupları siyasi otorite üzerinde her zaman etkiye sahiptirler. Vergisel özendirme önlemlerinin etkinliğini sağlamak için bu guruplar her zaman göz önünde bulundurulmalıdır. Yatırımların sadece siyasi bir bakış açısıyla belirli sektörlerle çekilmesi yerine, karar verme mekanizmalarının ekonomik sosyal gerçeklerden ve objektif kriterlerden hareket etmesi daha etkili sonuçlar ortaya koyacaktır (Mises, 2004, s.15).

- Vergi indirimi, istisna ve muafiyetleri gibi vergisel özendirmeler siyasi istikrar sağlandığında ve gerekli yan destekler sağlandığında daha etkin hale gelebilir, bu desteklerin sağlanması gerekmektedir.

- Yurt içinde gelirin daha düşük oranlarda vergi uygulamalarının olduğu bölgelere kaymasını önleyici düzenlemenin yapılması ve buna dair teşviklerin kullanılması gerekmektedir.

3.3.9. Teşvik Sisteminin Bölgesel Esaslara Dayandırılmasına Yönelik Yaklaşımlar

Teşvik sistemleri bölgeler arası farkları gidermeye yönelik esaslara göre düzenlenmelidir, aksi takdir de;

- Belli gelişme merkezlerinde öncü sektörler tespit edilmelidir ve bu öncü sektörün potansiyeli doğrultusunda karşılaştırılmalı üstünlüklerine göre uzmanlaştırılmalıdır.

- Bölgeler arası gelişmişlik farkını gidermeye yönelik teşvik sistemlerinin mekanla uyumsuz olması teşvik vb. önlemleri amacından saptırır. Sistemin objektif kriterlere göre tespit edilen bir bölgesel esasa dayandırılması gerekmektedir. Vergi özendirme önlemlerinin yeni bir bölgesel sınıflamaya göre daha homojen olan alt bölgeler itibariyle kademelendirilmesi gerekmektedir.

- Son yapılan düzenlemelerle nüfus ve yüz ölçümü bakımından Türkiye'nin büyük bir kısmı KÖY kapsamında yer almaktadır, fakat bu uygulamanın tam anlamıyla başarılı olduğundan söz edemeyiz. Ülkede yaşanan makro ekonomik sorunlar, mevzuat dağınıklığı ve bürokrasi bu başarısızlığın en büyük sebebidir. Bölgeler arası eşitsizlik farklarını kaldırmak için getirilen KÖY uygulaması siyasi rant aracı haline getirilmiştir (Pınar ve Arıkan, 2003, s.107). Dolayısıyla KÖY uygulaması yaygınlaştıkça kaynakla daha da israf edilmiş ve vergi özendirme önlemlerinin etkinliği azalmıştır. Uygulanan bölgesel kalkınma politikasının

bölgesel potansiyelleri daha aktif biçimde ortaya çıkaracak ve değerlendirecek aynı zamanda geri kalmış bölgelerin gelişmesini sağlayacak biçimde belirlenmiş ilkelere bağlanması gerekmektedir (Pınar ve Arıkan, 2003, s.108).

- Bölgesel farkları gidermede kullanılacak önlemlerin ve desteklerin geniş yörelerin kalkınması için yaygın biçimde kullanılması yerine, daha kısıtlı olarak büyüme merkezlerinde yoğunlaştırılması etkinliği arttıracaktır. Geniş bir yüzölçümüne hitap eden önlemler dizisi, asıl ihtiyaç olunan bölgeye yeterli özeni gösteremeye bilir.

- Bölgesel yardımların siyasi partilerin o bölgede halkın güvenini kazanmak üzere o bölgeden rant elde etmek amaçlı kullanılması sık rastlanılan bir durumdur. Bunun önüne geçilerek yardımların tarafsız olarak dağıtılması gerekmektedir.

- Kişi başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)' nin tek başına gelişmişlik düzeyi saptamada kriter olması imkansızdır. Suudi Arabistan gibi ülkelere baktığımızda, petrol zengini olmalarına rağmen kişi başı GSYİH yüksek değildir. Bu kriter bölge veya il değerlendirmesi yaparken geçerlidir. Bölgelerde destekler ekonomik yada sosyal bakımdan yetersiz kriterlerle değerlendirilmemeli daha geniş kapsamlı kriterlere göre düzenlenmelidir.

- Farkları gidermeye yönelik önlemlerin sadece iller ilçeler bazında değil homojen özellikler gösteren bölgeler açısından alınması gerekmektedir. Bu doğrultuda vergi özendirme önlemlerinin ve diğer devlet yardımlarının daha geniş olan coğrafi bölge veya teşvik mevzuatındaki bölge sınıflandırması yerine bölge birimleri sınıflaması'na göre yeniden düzenlenmesi, bu noktada bölge birimleri sınıflamasının hukuki geçerliliğinin ötesinde pratiğe aktarılması ve her alt bölge için değişik gelişim projelerinin geliştirilmesi gerekmektedir (Pınar ve Arıkan, 2003, s.109).

- Son olarak özendirme önlemleri yerel envanterlere dayanan istihdam üretim verimlilik, katma değer, ekonomik ve sosyal altyapı giderleri gibi veriler ışığında yerel ölçekte farklılaştırılması, teşviklerin birbirinden farklı kriterlere göre oluşturulan bölgesel gelişmişlik haritası doğrultusunda düzenlenmesi, teşviklerin optimal ölçülerin üzerinde olmasını, bu alanların deneme yanılma yoluyla belirlenmesini ve kaynak israfını engelleyecektir.(Bozdoğan, 2008, s.241).

3.3.10. Diğer Yaklaşımlar

Yukarıda açıklanan yaklaşımların yanı sıra aşağıdaki tutumlarında bölgelerarası gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmada vergi ve vergi dışı önlemlerin etkinliğini kısıtlar.

Kamusal kararlar çerçevesinde bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik vergi özendirme önlemleri ile sağlanan katma değer sermayenin batıdaki merkezine kayması gelişimi engeller. Çünkü ekonomik gelişmenin sağlanabilmesi için üretim ünitelerinin kuruluş yeri değil katma değer taşıdığı bölge önem taşımaktadır (Önder, 1997, s. 121).

Kırsal alanlarda gerek görülmeyerek ekonomik faaliyetlerin çeşitliğinin teşvik edilmemesi, bölgelere uluslar arası pazarda rekabet gücü kazandıracak kendine özgü hammadde kaynaklarına dayalı sanayileşmenin desteklenememesi bölgede uygulanacak özendirme önlemlerinin etkinliğini kısıtlayacaktır.

Son olarak önlemlerin büyük işletmeler açısından daha işlevsel olduğu düşünülerek geriye kalan KOBİ' lere avantajların sağlanmaması önemli bir ayrıntıdır. Bu noktada kalkınma ve yatırım bankacılığı geri kalmış bölgelerde, kalkınmanın sağlanmasına yönelik yatırım finansmanının yanı sıra, yatırım projelerinin hazırlanması, değerlendirilmesi konusunda önemli fonksiyonlar yüklenebilir. Ayrıca KOBİ'lere yönelik olarak kurulacak yerel/bölgesel nitelikteki borsaların katkı sağlaması söz konusudur (Önder, 1997, s.126).

4. TÜRKİYE’ DE BÖLGESEL FARKLARI

ORTADAN KALDIRMADA MALİYE

POLİTİKASI ARAÇLARI VE HÜKÜMET

PROGRAMLARI

Türkiye, farklı topoğrafya ve iklim özelliklerinin meydana getirdiği yedi coğrafi bölgeden oluşmakta ve bu bölgeler arasında ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan önemli gelişmişlik farklılıkları bulunmaktadır. Göreli olarak az gelişmiş yörelerin gelişmişlik düzeylerinin yükseltilmesi suretiyle bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, ülke genelinde ekonomik büyüme ile birlikte sağlıklı bir sosyal ve kültürel gelişmenin ve gelir dağılımının sağlanmasında maliye politikası araçlarından vergi politikasının kullanılması ile iyileştirme, özellikle planlı dönemde temel hedeflerinden olmuştur (Çımat ve Avcı, 2004, s.1).

Bu hedefe yönelik olarak izlenen ekonomik ve sosyal politikalar ile uygulanan teşvik tedbirlerine rağmen gelişmedeki bölgelerarası dengesizlikler hala arzulanan ölçüde giderilmiş değildir. Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Doğu Karadeniz bölgeleri ülkemizin göreli olarak az gelişmiş yöreleri olma niteliğini korumaktadır.

Gelişmişlik düzeylerinin göreli olarak farklı olması ülkemizde bölgeler arasında dengeli bir kalkınmanın devlet öncülüğünde ve desteğinde gerçekleştirilmesi bir amaç olmaktadır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte Türkiye, ilk yıllarda ortaya konan hedefler doğrultusunda, ülkenin tüm bölgelerinde bir gelişme sürecine girilmiştir. Bu temel hedeflere belirli ölçülerde ulaşıldıktan sonra bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları ortaya çıkmaya başlamıştır. Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi gereği ortaya çıkmış, bölgelerin ve illerin ihtiyaçları ön plana çıkarak hükümetlerin gündemine gelmiştir. Buna istinaden başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu

Bölgeleri'ndeki illerimiz olmak üzere, ülkenin bazı yöreleri KÖY olarak adlandırılmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından sosyo-ekonomik kalkınmayı yansıtan 8 gösterge kapsamında 53 değişken ile belirlenen bu iller ülke topraklarının yaklaşık 1/3'ünü oluşturmaktadır (Tecer, 1991, s.57).

Tarih içinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, iktisadi kalkınma ve sanayileşmelerinin hızlandırılmasına yönelik vergi politikalarına yoğun bir şekilde başvurulmuştur. Günümüzde de dengeli kalkınmanın sağlanabilmesinde vergi politikaları aktif bir araç olarak kullanılmaktadır. Vergi politikası, kalkınma hedefini gerçekleştirmek için ekonomik hayatı yönlendirici ve teşvik edici, gerektiğinde ise müdahalecidir (Çımat ve Avcı, 2004, s.5).

1923-1950 arasında Türkiye Cumhuriyeti, kalkınma çabalarında bölge ayırımına gidecek ve kalkınma politikası uygulayacak durumda değildi. Cumhuriyetin ilk yıllarında İstanbul, İzmir ve bu kentlere yakın bölgelerin avantajı buralarda Anadolu'nun diğer bölgelerine göre göreceli olarak sermaye birikiminin daha fazla olması ve ticari geleneğin olmasıydı. Bu sebeple çeşitli içsel ve dışsal ekonomiler yardımıyla sermaye birikiminin buralarda yatırıma dönüşmesi ve işgücü akımına uğraması bölgesel dengesizliği bu bölgeler lehine arttırmıştır.

Türkiye' de liberal politika tercihleri deneyiminin olduğu 1950-1960 arasındaki dönemde ise, özel sektör yatırımlarını İstanbul bölgesinde yoğunlaştığı görülmektedir (DTP, 2000, s. 24).

Türkiye, 1963'ten beri sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmasını beş yıllık kalkınma planlarıyla gerçekleştirmektedir. Bugüne kadar, 9 tane beş-yıllık kalkınma planı uygulanmıştır. Neredeyse bütün bu kalkınma planları ve bu çerçevedeki diğer kamu yatırım plan ve programları bölgesel kalkınma dengesizliklerini azaltmaya, etkili bölgesel programları uygulamaya, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaya ve yerel kaynakları daha

etkili bir şekilde işletmeye öncelik vermiştir (www.stratejikboyut.com, 2010). Serbest piyasa ekonomisinde yatırımcıların kendi karlarını maksimize ettiği alt yapı sorunları tamamen çözülmüş olan bölgelerde yığılması önlenmeye çalışılmıştır. İkinci Planda organize sanayi bölgesi oluşturma düşüncesi şekillenmiştir. Üçüncü Planda döneminde KÖY kavramı ortaya çıkmış olup, Dördüncü Plan döneminde iç ve dış olumsuz konjonktür nedeniyle planın uygulanması olanaklı olamamıştır. Daha sonra hazırlanan planlar ve uygulamada çıkan sonuçlar arasında ciddi uyum sıkıntıları olduğu bilinmektedir. Planlamanın yapıldığı durumlarda genelde yatırım yeri seçimine, gelir dağılımına ve ekonominin çeşitli alanlarına sosyal adaleti sağlama amaçlı müdahaleler vardır. Türkiye’ de planlı dönemde özellikle bölgesel politikalar konusunda başarılı uygulamaların yanında başarısızlıklarda yaşanmıştır. İyi niyetli çabaların en somut örneği halen devam eden Güney Anadolu Projesi (GAP)’ dir.

Türkiye’ de neo-liberal politikaların uygulandığı ve planlamanın geride bırakıldığı 1980 sonrası ise bölgeler arası dengesizliğin beklendiği dönemdir. Zira girişimci yatırım yeri ve alanı seçerken, getirilerini azamileştirecek ve yatırımların geri dönme süresini kısaltacak mekan ve yatırım yeri seçecektir. Yer seçimi genellikle alt yapı sorunu halledilmiş, hammadde ve pazara yakın ulaşım problemi olmayan bölgeler olacaktır. Bu nedenle 1980 sonrası dönemde Muş, Hakkari, Ağrı, Bitlis, Mardin, Bingöl, Siirt, Van, Erzurum, Kars, Şanlıurfa, Tunceli ciddi gelir kaybına uğrayan illerdendir.

Türkiye’ de 1980 öncesi ve sonrası dönemi ayrıntılarıyla görelim.

4.1. 1963’den 1980’e Kadar Olan Dönem

Bölgesel planlama bir bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki yönden koordine edilmesi demektir. Bir mekanın en rasyonel biçimde düzenlenmesi ve bu düzenin gerektiği şekilde donatılmasıdır. Bunun içinde devletin elinde bulunan sulama ve enerji kaynaklarından tutun, konut yatırımları organize

sanayi teşvikleri gibi tüm araçlardan en iyi şekilde yararlanılma amacı güder (Arslan, 2005, s.278).

Planlama yalnızca mekanın koordinasyonu değil karşılaşılan ya da ileride ortaya çıkabilecek problemlere çözüm yolları getirmek için bilimsel bir araştırma tekniği ile varılan sonuçların değerlendirilmesi ve uygulama olanaklarının ön görülmesidir. Bölge planlamasının değişik yöntemleri vardır. Bunlardan birincisi, “gözleme dayanan yöntemlerdir”. Veri ve bulguların istatistiki tasnif ile uygulanmasını olanaklı kılar. İkincisi “matematiksel yöntemler” olup bölgelerin hareketlilik sınırını açıklayan ve çekim kanununa dayanan yöntemlerdir. Bölge planlamasının başında ulusal planlama ön koşuldur. Zira bölge planları arasında dengeyi sağlar (Arslan, 2005, s.279).

Çalışmanın bundan sonraki kısmın da yapılan açıklamalar ışığında Türkiye’de planlı dönemi inceleyeceğiz.

Türkiye, planlı döneme önceki dönemlerden taşınan önemli sorunlarla geçmiştir. Bu çerçevede, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP)’ndan itibaren Türkiye’nin sosyo kültürel ve ekonomik kalkınmasına yönelik hazırlanan kalkınma planlarında “bölgesel kalkınma” ve “bölgesel planlama” konuları özel bir önemle ele alınmıştır. Bu iki kavram sürekli birlikte kullanılmıştır, 1958 yılında kurulan İmar ve İskan Bakanlığının planlı dönemde Bölge Planlama Dairesi Başkanlığı olarak örgütlenmesiyle bölgesel kalkınma ve bölgesel planlama resmi olarak işlenmeye başlanmıştır. Bu başkanlık 1960’lı yıllarda Antalya, Marmara, Zonguldak vs. yerlerde çalışmalar yapmıştır. 1985 yılında çıkarılan İmar Kanunu ile bölgesel planlama yetkisi DPT’ na verilmiştir (Arslan, 2005, s. 290).

Görüldüğü üzere günümüze yaklaştıkça dengesizliklere yönelik çözüm arayışları artmıştır, bu özellikle ekonomistlerin ekonomik coğrafyayı yeniden keşfetmeleri sonucunu doğurmuştur. Özellikle son 20 30 yıllık

dönemde ekonomik olayların arkasında kaynakların bölgesel dağılımı önemli rol oynamaktadır (Elmas, 2001, s.13). Bölgesel konumun bu denli etkin hale gelmesi mekan organizasyonu anlayışının gelişmesi sonucunu doğurmuştur ve bölgesel planlar ve projeler hazırlanarak hedefler koyulmuştur.

Belirlenen hedeflere ulaşmak için sorunlar çeşitli boyutlardan incelenmiş ve çözüm yolları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Planlı döneme geçiş sonrası ulusal planlamanın bir parçası olarak düşünülen bölgesel planlamanın iki önemli fonksiyonu yerine getirmesi beklenmiştir. Bu fonksiyonlar;

- Ülke'nin iktisadi gelişiminin etkinliğini arttırması
- Bölgesel eşitsizlikleri gidermesi,

fonksiyonlarıdır. Çünkü Türkiye' de "bölgesel kalkınma" ve "bölgesel planlama" bir taraftan aşırı büyüyen, yoğunlaşan, sürekli göç alan, üretimde yığılmaların iyi olduğu metropol bölgelerin sorunlarının çözümüne yönelikken; diğer taraftan göçle nüfus, işgücü ve istihdam olanakları bakımından geri düşen bölgelerin sorunlarını çözümlemeye yönelik olarak gelişmiştir (Bozdoğan, 2008, s.96). Bu doğrultuda kalkınma planlarında bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesine yönelik yararlanılan araçlar arasında "bölgesel kırsal kalkınma projeleri" önemli yer tutmaya başlamıştır.

Bu projeler farklı bölgelerde değişik yapılarda örgütlenseler de, ulaşmayı hedefledikleri nokta birbirine yakındır. Bölgenin yeni yatırımların odak noktası olması, tanıtımının yapılması ve bölgeyle ilgili yatırımcılara, ulaşım altyapı, iş gücü vb. gibi konularda destek vermek ve rehberlik etmek ortak amaçlarıdır. Bu finansal yardım ve destek sağlanması, yeni yatırım alanlarının ortaya çıkarılması, KOBİ' lere danışmanlık yapılması, bölgenin uzun vadeli kalkınma hedeflerinin belirlenmesi ve sosyal alanlardaki gelişmelere katkı sağlanması olarak ifade edilebilir (Özer, 2008, s.395).

Bütün bu amaç ve hedefler göz önüne alındığında sektörel önceliklerle mekansal boyutların bütünleştirilmesine ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik olarak günümüze kadar bölgesel kırsal kalkınma projeleri şunlardır;

i- Bölgesel Kalkınma Projeleri

- Antalya Bölgesel Projesi
- Marmara Bölgesi Projesi
- Zonguldak Bölgesi projesi
- Çukurova Bölgesi Projesi
- Zonguldak, Bartın, Karabük Bölgesi Projesi (ZBK)
- Güney Anadolu Projesi (GAP)
- Doğu Anadolu Projesi (DAP)
- Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi (DOKAP)

(Bozdoğan, 2008, s. 99).

ii- Kırsal Kalkınma Projeleri

- Çankırı Çorun Kırsal Kalkınma Projesi
- Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi
- Bingöl Muş Kırsal Kalkınma Projesi
- Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi
- Ordu Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (Bozdoğan, 2008, s.99).

Söz konusu bu projelerin alanlarının genişliği, büyük bir nüfus kitlesini barındırıyor olması entegre bir yaklaşımla ele alınmaları ve daha da

önemlisi bu bölgelerin yeterince değerlendirilmemiş büyük bir ekonomik potansiyele sahip olması söz konusu projelerin sadece bölgesel açıdan değil; ulusal refah açısından da önemini arttırmaktadır. Ancak bu durum, onların ekonomik ve sosyal maliyetini arttırmaktadır. Bu bakımdan, projeler kapsamında yapılacak yatırımların ve götürülecek hizmetlerin planlanması aşamasından başlamak üzere uygulamaları, izlenmeleri ve değerlendirilmeleri büyük önem taşımaktadır (Ören ve diğerleri, 2005, s.1).

Fakat belirtilen projelerin tamamı gerçekleştirilememiş, yalnızca GAP, DAP, DOKAP ve Zonguldak Bartın Karabük Kalkınma projesi uygulamaya geçirilmiştir (Bozdoğan, 2008, s.99). Bu projelerin genel kapsamı şu şekildedir.

i-GAP: Bu projelerden “Aşağı Fırat Projesi” olarak ortaya çıkan ve “Dicle Havzası Planlaması” ile şimdiki adını alan GAP projesi Mardin, Şanlıurfa, Diyarbakır, Adıyaman, Gaziantep, Siirt, Batman, Şırnak ve Kilis illerini kapsamaktadır. Ülke yüz ölçümünün % 9.7’ sine denk gelen 75.395 kilometre karelik bir alana yayılmış olan proje, toplam 1.7 milyar hektar alanın sulanmasını ve yıllık olarak 27.3 milyar kilovat/saat enerji üretimini hedeflemekte, Atatürk barajı başta olmak üzere 22 baraj ve 19 hidroelektrik santralden oluşmaktadır (Gündüz, 2000, s.187). GAP fiziksel büyüklüğü ve hedefleriyle dünyada bugüne kadar planlanan en iddialı bölgesel kalkınma projelerinden biri olarak örnek teşkil etmektedir. Çünkü GAP yalnız elektrik üretmeyi ve sulamayı esas alan bir proje değildir. Bu kadar ön plana çıkmasını sağlayan en mühim özelliği Güney Anadolu Bölgesi’ nin diğer bölgelerle gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmayı ve bölgenin kalkınma potansiyelini ortaya çıkarmayı hedefleyen, insan odaklı sürdürülebilir kalkınmayı esas alan bir proje olmasıdır (Özer, 1993, s.37).

2010 yılı sonunda tamamlanması hedeflenen GAP tarım, tarımsal endüstri, eğitim, sağlık, ulaştırma alanlarında yaratacağı olumlu etki ile yalnızca bölgeyi değil tüm ülkeyi ilgilendiren, cazibe merkezi oluşturarak yerli yabancı yatırımcıları bölgeye çekebilecek önemli bir projedir.

Yapılacak yatırımlarla öncelikle bölgedeki geri kalmış illere kazandırılacak ekonomik canlılıkla tarımsal katma değerde önemli ölçüde artış yaşanması ve yaratılan dinamizmle bölgenin gelişmişlik sıralaması içinde yerinin yükselmesi beklenmektedir. Bu hedefe bölgenin tarıma dayalı ihracat üssü haline getirilerek ulaşılması hedeflenmektedir.

Bunların yanında GAP ile sulu tarıma geçiş ve tarımsal üretimde artış hedefleri doğrultusunda, gübre, traktör, diğer tarım makineleri ve tarımsal ilaçlar gibi ihtiyaçların iç pazara önemli bir hareketlilik kazandıracağı düşünülmektedir. Bunların yanında alt yapı yetersizlikleri, güvenlik sorunu gibi yatırım potansiyelini olumsuz yönde etkileyen koşulların elverişli hale getirilmesi durumunda tarımsal üretim artışının yanı sıra, hammaddeye ve pazara yakınlık faktörleri çerçevesinde bölge yerli sermaye ile birlikte yabancı sermaye içinde uygun bir yatırım ortamı haline gelecektir (Özer, 1998, s.40). Sağlanan kredilere ve vergi özendirme önlemlerine rağmen GAP alanı içinde yöre yatırımcısı tarafından yapılan yatırımlar dışında bir payı olmayan yerli ve yabancı sermayenin bölgeye çekilmesi mümkün olabilecektir. Yani GAP projesi bölgesel etkilerinin yanında ulusal ve uluslar arası yatırımcılara çeşitli sektörlerde sağlayacağı yatırım imkanları ve bölge dışındaki üreticiler için oluşturacağı pazar sayesinde önemli bir cazibe merkezi haline gelecektir.

ii-DAP: DAP projesi DPT' nin koordinasyonunda bölgedeki 5 üniversite tarafından hazırlanmıştır (www.dpt.gov.tr, 2009).

Güney Anadolu bölgesinin yanında doğu Anadolu bölgesi de, ekonomik, sosyal, demografik, siyasi yönden ülkenin geri kalanı ile açık bir şekilde farklı yapısıyla Cumhuriyet tarihi boyunca hasiyetle incelenmiş, çeşitli önlemlerle desteklenmiş bir bölgedir. DAP projesi DPT' nin koordinasyonunda bölgedeki 5 üniversite tarafından hazırlanmıştır. Bu bakış açısının bir parçası olarak ortaya konan, 16 ili ve 158.972 kilometrekarelik alanı kapsayan DAP, Doğu Anadolu Bölgesinin kalkındırılması çerçevesinde hayvancılık, konut, altyapı, istihdam, mekansal örgütlenme,

göç, merkez köy uygulamasının güçlendirilmesi için altyapı ve sosyal nitelikli yatırımlara öncelik veren bir projedir (Gündüz, 2000, s.190).

Bölge birkaç il hariç tarım ağırlıklı bir ekonomiye sahiptir. Bölge ekonomisini canlandırmanın yolu öncelikle tarımdan geçmektedir. Tarımda düşük olan verimlilik yükseltilmelidir. Tarımdan sonra hayvancılık bölge ekonomisinde önemli yere sahiptir. 1980' den sonrasına baktığımızda hayvancılığın gelişmediğini görmekteyiz. Çünkü 1980 den itibaren hayvancılıktaki iç ticaret haddinin azalması ve sektörü koruyucu politikaların kaldırılması, durumu hayvancılık aleyhinde geliştirmiştir. Bütün bunlara rağmen hayvancılık ülke içinde diğer bölgelere göre görece üstünlüğünü korumaktadır. Tarım ve hayvancılıkta verim arttırılmadan kırsal ekonomiyi, dolaylı olarakda bölgedeki kentsel ekonomiyi geliştirmek zordur (www.dpt.gov.tr, 2009).

Program çerçevesinde bölgedeki temel hedefler şunlardır; Zaman içinde ortaya çıkabilecek ekonomik fırsatların değerlendirilmesini mümkün kılan alt yapıyı oluşturmak, bölge içinde sermaye birikimini hızlandırmak, yerel girişimciyi teşviklerle desteklemek, bölgenin sürdürülebilir bir ekonomik yapıya kavuşmasını sağlamak (www.dpt.gov.tr, 2009).

iii-DOKAP: Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması açısından beşinci sırada yer alan ve işsizlik, göç, kişi başına gelir seviyesinin düşüklüğü gibi sorunlarla karşı karşıya olan Karadeniz bölgesi' nin Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, ve Trabzon illerini ve 39.203 kilometrekarelik alanı kapsayan bir projedir (Gündüz, 2000, s.190). DOKAP üç ayrı kalkınma stratejisi çerçevesinde, farklı sektörlerle ilişkin çok sayıda programa yer vermektedir.

Ana plan önümüzdeki 20 yılda uygulamaya konulacak olan 10 program ve programların içindeki 52 projeden oluşmaktadır. Bu programlardan üçü mekansal yapı ile ilgilidir. Bölgenin ekonomik yapısını güçlendirmek, idari yapıyı iyileştirmek, sosyal ve çevresel gelişimi

sağlamak için ayrı ayrı programlar hazırlanmıştır. Bu programların toplam yatırım hacminin 46,5 milyar Dolar civarında olması beklenmektedir ve bunun 15,8 milyar dolarlık bölümünün kamu eliyle gerçekleşmesi önerilmektedir (DPT, 2000, s.9).

IV. Zonguldak Bartın Karabük Kalkınma Projesi

Zonguldak-Bartın-Karabük yöresinde, ülkemizin en önemli Kamu İktisadi Teşebbüslerinden olan Türkiye Taş Kömürü Kurumu ile Karabük ve Ereğli Demir Çelik İşletmeleri vardır. İlgili dönemde Türkiye Taş Kömürü Kurumu'nun taş kömürü üretim maliyeti, satış fiyatının iki katı düzeyinde olduğundan sürekli zarar etmektedir ve üretimini sürdürmesi halinde, işletme zararı ve mali giderler için yıllık 527 milyon dolarlık sübvansiyona ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durumda 1980 yılından itibaren kurumun üretiminde istihdamında küçültme kararı alınmış ve 1990-1995 yılları arasında istihdam 10.400 kişi azaltılmıştır. Yine bölgede demir çelik üretimini gerçekleştiren KARDEMİR' in çok büyük rakamlara varan zararları, devletçe sübvansie ediliyordu. Bu kurum 1995'de sembolik bir fiyatla özelleştirilerek, farklı bir konum konum kazanmıştır. Özelleştirme kararı ile birlikte kurumda çalışan sayısı 1.100 kişi azaltılmış ve halen çalışanlarında maaşları reel olarak sabitlenmiştir. Türkiye Taş Kömürü kurumunun küçülmesi ve KARDEMİR' in özelleştirilmesi Zonguldak, Bartın ve Karabük illerinde ve çevre ilçelerde sosyal ve ekonomik yapıyı oldukça olumsuz etkilemiştir. Bunun sonucu olarak bu bölgede söz konusu özelleştirme ve küçültmeden kaynaklanan olumsuz sonuçları telafi edebilmek için “çok sektörlü, kamu özel kesim işbirliğine dayalı” bir bölgesel gelişme projesi, uluslar arası ihaleye çıkarılarak hazırlanmıştır (Kulaksız, 2008, s.61).

Bölge ekonomisinde, yukarıda belirttiğimiz gibi Türkiye Taş Kömürü Kurumu, KARDEMİR ve ERDEMİR damgasını vurmaktadır. Bu üç işletme ile bunlara bağlı şirketlerde 36 binin üzerinde işçi çalışmaktadır. Ücretlerde yüksek olduğundan bölge dışarından gelebilecek yeni şirketler

için cazip değildir. Yine de metal sanayi ürünleri iş kollarında 18.500 işçi çalışmaktadır (Dinler, 2008, 206). Proje ile bölgede yer alan sanayi madencilik kuruluşlarından Türkiye Taş Kömürünün rehabilitesi, Karabük ve Ereğli Demi Çelik fabrikalarının özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak ekonomik ve sosyal değişimin analizi özel sektöre yeni yatırım alternatiflerini belirlenmesi, orta uzun vadede uygulanabilir gelişme planı hazırlanması ve bölgede yapılabilecek yeni yatırımların tanımlanması amaçlanmıştır (Özaslan Ve Akpınar, 2005, s.239).

Bölgesel gelişme için biri %5'lik diğeri %6.6'lık büyümeyi öngören iki alternatif senaryo hazırlanmıştır. %5'lik büyüme senaryosuna göre 10 yıllık bölgesel gelişme planı hazırlanmıştır. Bu plana göre 10 yıl sonunda tarım sektöründe 18 bin, sanayide 35 bin ve hizmet sektöründe 58 bin olmak üzere toplamda 113 bin kişiye istihdam yaratılabilecektir (Dinler, 2008, s.208).

Kalkınma planlarındaki bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi ve bölgesel kalkınmanın sağlanması sağlanması hedefleri açısından, “bölgesel kalkınma plan ve projelerinin” yanı sıra “yatırımları özendirme önlemleri” ve “KÖY uygulaması” belirtilen amaçlara yönelik diğer başlıca araçları oluşturmaktadır (Bozdoğan, 2008, s. 100).

Gelişmişlik düzeylerinin göreceli olarak farklı olması ülkemizde bölgeler arasında dengeli bir kalkınmanın devlet öncülüğünde ve desteğinde gerçekleştirilmesi de planlı dönemin başından itibaren üzerinde durulan bir amaç olmuştur. Beş yıllık kalkınma planlarının bölgesel planlamaya ilişkin amaçları, bölgelerde var olan kaynak potansiyelini kullanarak ve kaynakları öncelikle verimliliği yüksek alanlara yönelterek geri kalmış yörelerin daha hızlı kalkındırılmasıdır (Kulhan, 2001, s.1). Planlı döneme geçiş sonrası, ekonomik dönüm noktası sayılan 24 Ocak 1980 kararlarına kadar olan dönemde kalkınma planları itibarıyla bölgesel politikaların ve politika araçlarından vergi özendirme önlemleri gibi kalkınma için alınan önlemlerin gelişimi şu şekildedir:

4.1.1. Birinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1963-1967)

Bu plan doğu blok’u ülkelerinde örnekleri görülen emredici plan değil, ikinci Dünya savaşı sonrasında Batı Avrupa ülkelerinde uygulamaya konan “yol gösterici plan” olarak hazırlanmıştır. Kamu kesimi ile özel kesimin yan yana yaşadığı karma ekonomik düzeni içinde hazırlanan bu plan kamu sektörü için emredici, özel sektör için özendirici nitelikler taşımaktaydı.

BBYKP’ ında bölgesel politikanın temel hedeflerinin, “bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi” ve “geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmasının sağlanması” olduğu ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi aşırı şehirleşme ve nüfus sorunlarının çözülmesi, kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzeltecek biçimde dağılımı, potansiyel kaynakları olan bölgelerin gelişmesi açısından “bölge planı” ve bu plana ilişkin olarak ;

- Potansiyel gelişme bölgeleri,
- Geri kalmış bölgeler,
- Metropoliten bölgeler,

Üzerinde durulmuştur (DPT, 1963, s.471).

BBYKP’ ında geri kalmış bölgeleri ifade eden Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgeler’ ine ilişkin olarak, bu bölgeler de kalkınmanın sağlanması için başlatılan çalışmaların yaygınlaştırılacağı, gerekli idari teşkilatın oluşturulacağı ve daha sonraki kalkınma planlarında ayrıntılı bir bölgesel planlama hedefine ulaşılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, bölgesel planlamanın bir parçası olarak, kamu yatırımlarının bu bölgelerde ve büyüme noktalarında yoğunlaştırılması politikasının sürdürüleceği; sağlık eğitim gibi hizmetlerin iller ve coğrafi bölgeler itibariyle, belirli indeksler aracılığıyla saptanan gelişmişlik sıralamasına uygun olarak verileceği ifade edilmiştir. Geri kalmış bölgelere ilişkin yapılan bu tespitler çerçevesinde,

maliyetlerin ölçüsüz derecede artmasının önlenmesi ve bu şekilde verimlilikten daha fazla fedakarlık yapılması hedeflenmektedir (DPT, 1963, s. 474).

Bu plan boyunca doğu bölgelerin sorunları yıllık programlar çerçevesinde ele alınmış ve Doğu, Güney Doğu Anadolu bölgeleri için eğitim ve sağlık alanındaki yatırımlar arttırılmıştır (Okyar, 1966, s. 18). Ayrıca sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin yanı sıra, belirli bölgelerde çalışan personele yönelik olarak farklı ücret politikası izlenmesi geri kalmış bölgedeki yatırımlara vergi indirimi yapılması da bu plan dönemine ilişkin maliye politikası önlemlerindendir (Keleş, 2002, s.273).

Döneme ilişkin en önemli gelişmelerden birisi de, 1963 yılında 202 sayılı Kanun çerçevesinde Gelir Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklikle “yatırım indirimi” müessesinin getirilmesidir. Yatırım indirimi dışında oto finansmana yönelik olarak hızlandırılmış amortisman uygulaması, uzun süreli yatırım kredisi ve orta vadeli işletme kredisi BBYKP dönemi'nde uygulanan özendirme önlemleri kapsamındadır. Gelişme imkanı olan ancak imkanları kullanamamış bölgelere yatırımların kayması için bu bölgelerin vergi indirimleriyle özendirilmesinin yanı sıra, ayrıca bu yerlerde sanayi bölgelerinin oluşturulması yaklaşımı benimsenmiştir (Keleş, 2002, s.280).

Planın finansman ihtiyacını karşılamak için 1961' de % 13,3 olan ortalama vergi yükünün % 16'ya yükseltilmesi ve dönem boyunca yükselerek 17,3' e çıkarılması gerekmektedir. Vergi yükünün tespitinde dikkate alınacak en önemli faktör vergi yükünün salt oranı değil, fakat bu yükün iktisadi kesimler ve kişiler arasındaki dağılımıdır. Vergi yükünü iyi dağıtan bir vergi sistemi, yüksek bir vergi yükünü mükellefleri zorlamadan yükleyebilir. Bu yüzden vergi sistemimizde önemli olan sadece vergi yükünün oranı değil, bu yükün dağıtımıdır. Bu sebeple birinci plan döneminde vergi yükünün tedrici olarak ekonomik ve sosyal bünyede en uygun şekilde dağıtılması ilke edinilmiştir. Diğer bir ilke ise vergi düzeninin

kişilerin çalışma insiyatifini ve toplam tasarruflarını arttırıcı yönde olmasıdır (Aydın, 2004, s.171).

Vergi sistemimizin istenilen amaca ulaşmasını sağlayacak bu ilkeleri şöyle açıklayabiliriz;

i- Vergi sistemimiz, kalkınma hamlemizin başarılması için gerekli vergi geliri artışını sağlayabilecek bir esnekliğe sahip olmalı ve bu bakımdan noksanları tamamlanmalıdır. Bölgesel farkları giderici hamlemizin başarılması için alınacak tedbirlerde, şimdiye kadar vergi dışı kalmış ve yeterli derecede vergilenmemiş kaynakların, ekonomimizin ve kendi bünyelerinde gerçeklerine uygun surette vergilendirilmeleri hedef olacaktır.

ii- Vergi sistemimizin genel iktisadi ve sosyal etkileri sektörler ve kişiler arasında, kamu hizmetlerinin maliyetine katılma bakımından ayrımlar yaratamayacak ve planın hedeflere ulaşmasını destekleyecektir.

iii- Gelir vergisinde gelir kaynakları itibariyle tanınan istisna, muafiyet ve indirimler denetleme kifayetsizlikleri emek geliri elde edenlerin aleyhinde durumlar yaratmaktadır. Sistemin bu aksaklıklarının da önlenmesi yolunda lüzumlu tedbirler üzerinde durulacaktır.

iv- Vergi sistemimiz genel tasarruf hacmini arttırıcı olacaktır. Yukarıda açıklanan esasların uygulanması ile vergi yükünün vatandaşlar arasında adil surette dağılımı ve özel sektör, kamu sektörü tasarrufları toplamının yüksek seviyeye ulaşması mümkün olacaktır (Aydın, 2004, s. 172).

Vergi gelirleri dışında diğer kamu gelirleri de plan kapsamında %7,3 artış gösterecektir. Mahalli idare gelirleri ve katma bütçe gelirleri sosyal adalet ilkelerinin müsaade ettiği ölçüde yükseltilecektir.

4.1.2. İkinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı; 1968-1972 yıllarını kapsamaktadır. Söz konusu kalkınma planında maliye politikasına ilişkin öngörü ve tespitler aşağıdaki şekildedir.

İkinci plan döneminde vergi politikasının temel amacı sosyal hedeflere uygun olarak planın finansmanını ekonomik istikrarsızlığa yol açmadan adaletli olarak sağlamak ve tasarrufları verimli yatırımlara yöneltmek olacaktır (Aydın, 2004, 177). Bu bağlamda ikinci planın bölgesel politikalar konusunda benimsediği temel ilkeler BBYKP' na paralellik göstermektedir. Plan dönemindeki uygulama programlarında, kamu yatırımlarının belirli noktalarda yoğunlaştırılacağı ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu' da bulunan 19 ilden oluşan geri kalmış bölgelere yöneltileceği, ayrıca özel sektör yatırımlarının geri kalmış bölgelere çekilmesi için vergi indirimi, kredi olanakları, organize sanayi bölgeleri gibi geri kalmış bölgeleri cazip kılacak özendirme araçlarının kullanılacağı belirtilmiştir (Esen, 2001, s.144).

Bu doğrultuda önceki dönemde teşvik ve kolaylıklara rağmen özel sektör yatırımlarının geri kalmış bölgelere çekilememesinden dolayı, dengeli kalkınma için devlet yatırımlarının yanı sıra organize sanayi bölgelerine ağırlık verilmiş ve Ankara, Gaziantep, Erzurum, Eskişehir ve Konya Organize Sanayi Bölgeleri yatırımları başlatılmıştır. Ayrıca geri kalmış yöre kapsamındaki illere gerçekleştirilecek yatırımlar, yatırım indirimi müessesesinden azami oranda yararlandırılmaya başlanmış ve yatırımlar bu uygulamaya paralel olarak zaman içinde artış göstermiştir. Nitekim yatırım indiriminden yaralanan illerin sayısı 1968'de 22 iken 1971'de 23'e, 1972'de 33'e, 1974'de 40'a ulaşmıştır (Keleş, 2002, s.274).

İkinci Plan döneminde tarım sektöründe gerçekleşen ortalama büyüme hızı hedefe çok yakındır. Fakat bu sektörde beklenen yapısal değişiklikler tam anlamıyla gerçekleştirilemedi. Siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle "toprak reformu" ele alınmamıştı. Bitkisel üretimdeki artış büyük çapta ekilebilir alanların genişletilmesiyle, yani çayır ve meraların

daraltılmasıyla mümkün olmuştur. Bitkisel üretimin doğal koşullara bağımlılığı değişmemiştir. Alt sektör olarak bitkisel üretim plan hedeflerine yaklaşırken, hayvansal ve su ürünleri üretimi hedefin çok altına kaymıştır. Orman ürünleri üretiminde istikrar korunmuştur, tarımda makineleşme sınırlı kalırken traktör sayısı 85 binden 156 bine çıkmıştır. Dönem başına 9,5 milyon ton olan buğday üretimi dönemin sonunda 12,2 milyon ton düzeyine çıkmıştır (Bozdoğan, 2008, s.103).

Bu döneme ilişkin en önemli gelişmelerden birisi de bölgesel kalkınma konusunda kuruluş bazında ilk adımın 1971 yılında KÖY dairesi'nin DPT bünyesinde kurulması ve GAP idaresi başkanlığının oluşturulmasıdır. Kurumsal bazda atılan bu adımlara paralel olarak, 1972 program'ın da ilk plan dönemindeki “geri kalmış bölge” ifadesi terk edilerek, “kalkınma öncelikli yöre” ifadesine yer verilmeye başlanmıştır. Bu strateji değişikliği ile “bölge” kelimesinin kullanılmasından kaçınılarak, “homojen bölge” anlayışı yerine “homojen alan” anlayışının benimsendiği görülmektedir (Dinler, 2008, s.202). Ayrıca, 1966-1967 yılına kadar kullanılan “bölgesel planlama” yerine “bölgesel gelişme” başlığına yer verilmesi bu anlamda bir dönüşüm yaşandığını ifade etmektedir (Eraydın, 1983, s.72).

4.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Plan Dönemi (1973-1977)

Birinci ve ikinci plan dönemlerinden farklı olarak bu plan döneminde geri kalmış bölge sorununun çözümünün kısa vadede mümkün olmayacağı, gelişmişlik farklarını kısa vadede ortadan kaldırma çabasının etkin olmayan kaynak dağılımına yol açacağı ve uzun dönemde sermaye birikimini ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatabileceği görüşü dile getirilmiştir (Eraydın, 1983, s.72).

Ortaya çıkan gelişme ve zorunluluklar Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÜBYKP)'nin on beş yıllık perspektif ve strateji doğrultusunda olmayacağını göstermiştir. Bu nedenle üçüncü planın 1973-1995 yıllarını

kapsayan ekonomik ve sosyal bir yapı değişikliği öneren 22 yıllık yeni bir stratejinin ilk dilimi olarak hazırlandığını ortaya konulmuştur. 1995'e kadar uzanan dönemde ulaşılmak istenen başlıca hedefler şunlardı:

- GSMH' nin yılda ortalama %9 dolayında artırılması,
- Sanayinin milli gelir içindeki payının %23'ten %40'a çıkarılması, buna karşılık tarım kesiminin payının %28'den %10'a indirilmesi
- Toplam çalışanlar içinde sanayi kesiminin payının %11'den %22'ye yükseltilmesi, tarım kesiminin payının ise %60'tan %20'ye düşürülmesi (www.veribaz.com, 2009).

Bu hedeflere ulaşabilmek için kamu kuruluşlarının etkin ve dinamik bir şekilde çalışmalarının sağlanması, ayrıca toprak ve tarım, hukuk ve adalet, vergi ve maliye, petrol ve maden, eğitim reformlarının yapılması öngörülmüştü.

Üçüncü plan döneminde yeni bir “kalkınma hızı” anlayışı getirilmiştir. Buna göre, verimlilik artışı ülke koşullarında ölçülebilir hale getirilmekteydi. Bu amaçla, kalkınmadaki göstergeler olarak, GSYİH' deki artış hızı, sanayi gelirinin GSYİH' deki payı ve GSYİH ile marjinal katkısı, sanayi üretimin yıllık ortalama artış hızı ve sanayi üretiminin bileşimi, sanayiye ayrılan yatırımların yıllık ortalama artış hızı ve toplam yatırımlar içindeki payı alınmaktaydı. Bu göstergelerden elde edilen sonuçlar ise bize “kalkınma hızı”nı vermektedir. İlk defa ÜBYKP metninde kalkınmada öncelikli yöreler kavramı yer almış, bu bağlamda DPT bünyesinde KÖY Başkanlığı kurulmuştur. Ana sektör planları ile il planlaması bu planda öngörülen bölgesel kalkınma araçları arasındadır (Tecer, 1991, s.58). Ara sektör ve il planlaması kapsamında geri kalmış bölgelerle, genelde gelişmiş bölgelerin hudutları içinde yer alan az gelişmiş yörelerin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda bölgelerin gelişme potansiyeli bulunan doğal ve beşeri kaynakları saptamak suretiyle KÖY'lerin gelişmişlik seviyelerini

belirten sosyo-ekonomik göstergelere dayalı endeksler (kalkınma hızı endeksi gibi) yardımıyla gelişmişlik sıralamasının yapılması öngörülmüştür (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>, 2000).

Ülkemizde ilk dış kaynaklı entegre kırsal kalkınma projesi olan Çankırı-Çorum Kırsal Kalkınma Projesi bu plan döneminde yürürlüğe girmiştir (Tecer, 1991, s.58). Bu plan döneminde yatırımların yöresel boyutta uyumlaştırılması ve bütünleştirilmesini sağlayacak etkili yöntem ve stratejilerin saptanmaması ve etkili bir teşvik sisteminin kurulamaması nedeniyle başarılı bir uygulama gerçekleştirilememiştir.

Görüldüğü gibi üçüncü plan politika araçları yönünden incelendiğine bölge planlama çalışmalarının yavaşladığı bir dönemi ifade ettiği açıkça görülmektedir. Bu dönemde, ikinci plan döneminde benimsenen “KÖY” anlayışı sürdürülmüş hatta kurumsallaştırılmış, teşvik sistemi ile ilişkilendirilmiş ve homojen alan uygulaması devam etmiştir. Özel sektör yatırımlarının ihtiyaç duyulan alanlara gitmesi için yeni özendirme önlemlerinin getirileceğinin ifade edilmesine karşın, ülke ekonomisini bütün olarak dikkate alan yatırımları özendirme önlemleri ön plana çıkmıştır.

4.2. 1980 Sonrası Dönem Açısından (Plansız Dönem)

4.2.1. 1981-1989 Dönemi Açısından

Türkiye’ de kalkınma planlarının yapıldığı dönemde ithal ikameci yapı dayanıklı tüketim mallarında hakimken, ilerleyen yıllarda ara malların ve yatırım mallarının ithalat yoluyla karşılanması, ülkenin dövizle olan bağımlılığını arttırdı ve dış ödemeler güclüğü oluştu bu durumun Türkiye’ de bir döviz darboğazı yaratması 24 Ocak kararlarının da temellerini atmıştır (Aklin, 1991, 202). Türkiye’nin ithal ikameci sanayileşme uyguladığı bu dönemde, özellikle 1975-1980 yıllarında döviz gelirleri konusunda 24 Ocak kararlarında benimsenen ihracata yönelik politikalarla çözülmeye çalışılmıştır. Yapısal dönüşüme zemin hazırlayan bu sürecin sonunda

serbest fiyat politikasına, esnek döviz kuru ve pozitif reel faiz uygulamasına, ithal malların liberalizasyonuna ve ihracatın teşvik edilmesine yönelik dışa dönük bir sanayileşme politikası izlenmiştir (Şenel, 2000, s.139). Böylece Türkiye 1980’li yıllardan itibaren ithal ikameci sanayi politikalarından ayrılıp dış rekabete açık kamu ağırlıklı gelişimden özel sektör öncülüğünde gelişimi amaçlayan uluslar arası piyasalarla bütünleştirici politikaların izlendiği bir sürece girmiştir (Parasız, 2004, s. 185).

Bu doğrultuda 24 Ocak kararlarının ana temaları şöyle ifade edilebilir (Parasız, 2001, s.185):

- İmalat sanayiinde ve ihracata yönelik üretimde özel sektörün potansiyelinden en üst düzeyde yararın sağlanması,

- Yeni yatırımlara girişilmesinden önce atıl kapasitelerin tam olarak kullanımının sağlanması,

- İhracat veya ithalatta herhangi bir durumda yetersiz kalması ve içe dönük ithal ikameci tipi sanayileşmenin döviz darboğazına neden olması sebebiyle ihracatın hızla arttırılması ve bunun için gerçekçi ve esnek bir döviz kuru politikası izlenmesi,

- Yatırımların istihdamı arttıracak şekilde hızlandırılması için yabancı sermayenin teşvik edilmesi.

Bu doğrultuda 1980 sonrasında tasarruf sahipleri ve girişimcilerden vergi yoluyla elde edilen kaynakların devlet tarafından hizmetlere ve yatırımlara yönlendirilmesi yerine gönüllü tasarruf modeli çerçevesinde, bu kesimlerin vergi yüklerinin hafifletilerek, artan özel tasarrufların özel yatırımlara kanalize edilmesi şeklinde bir yatırım politikası izlenmeye başlanmıştır. Dolayısıyla 1980 sonrası kamu gelirleri politikası gönüllü tasarrufların teşvik edilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Dış rekabet gücünün arttırılmasına yönelik develüasyonlar ve esnek kur politikası da ihracatın arttırılmasına yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu uygulamalara paralel olarak 1980 yılından itibaren uygulanan kredi politikası çerçevesinde merkez bankası kredilerinde reel olarak bir azalma görülürken ihracat kredilerinde bir artış yaşanmıştır (Parasız, 2001, s.325). Ancak 1980 sonrasında özellikle kamu kredileriyle desteklenen veya kamu garantisiyle döviz kuru değişimlerinden korunmak istenen firmalar yüksek maliyetli KİT ürünleri girdisi, yüksek faiz oranıyla karşı karşıya kalmışlar; Sermaye yapısı zayıf olanlar ve ihracata önem veren dışa açık bir ekonominin gerektirdiği üretim modellerine geçmekte zorlananlar ekonomik yönden güçlüklerle karşılaşmışlardır (Parasız, 2004, 210).

24 ocak kararları çerçevesinde yatırımlara yönelik olarak; yatırım indirimi, gümrük vergisi ve resimlerin taksitlendirilmesi, yatırım finansman fonu uygulaması, bina inşaat vergi istisnası, vergi, resim, harç istisnası uygulanmıştır. İhracata yönelik olarak ise; vergi iadesi, döviz tahsis, ithalatta gümrük muafiyeti, döviz transferine öncelik tanınması gibi özendirici önlemler uygulanmıştır (Parasız, 2004, 201).

Bu kararların bölgesel anlamda etkilerine bakmak gerekirse uygulamaya başlandıktan dört yıl sonra burjuvazi kesimi dışında toplumun diğer kesimlerinin önemli kayıplar verdiğini görülmektedir. Gidişatı 24 ocak kararları ile belirlenen bu dönemde bölgesel politikanın ve politikaya hizmet eden vergi özendirme önlemleri özel yatırımları serbest bırakması maliye politikasının bölgesel farkları giderme yönünde etkinliğini kısıtlamıştır. Kaynaklar ülkede belli bir kesimin elinde toplanmış ve asıl üretimin yapıldığı bölgeler hak ettikleri payı alamamıştır.

4.2.1.1. Dördüncü Beş Yıllık Plan Dönemi (1979-1983)

Dördüncü Plan döneminde uygulanacak maliye politikasının amacı uzun dönemde planın öngördüğü kaynak artışlarını sağlamak ekonomik etkileri planın önceliklerine göre ve gelir dağılımını iyileştirip ülkenin düal

yapısını ortadan kaldırmak, kısa dönemde ise ekonominin genel dengesini korumaktır. Bu doğrultuda izlenecek vergi politikasında gözetilecek temel esaslar şunlardır; vergi kayıp kaçakçılığını azaltmak, kamu harcamalarını sağlıklı kaynaklara dayandırmak, vergi sistemine gerekli esnekliği kazandırmak, yerel yönetimleri kendi öz kaynaklarına kavuşturmak ve gelir yönetimini yeniden düzenlemektir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP)' nda, planlama kararlarına mekan boyutunun dahil edilmesi, sanayinin ve alt yapının ülkenin tümüne dağıtılmasında denge sağlanması, geri kalmış bölgelerin yerel kaynaklarının kalkınmada değerlendirilmesi ve böylece yatırımcı için bu bölgenin çekim alanı olması sağlanarak bölgesel farkların kaldırılması hedeflenmiştir. Özendirme önlemleri konusunda, bu önlemlerin sanayinin bölgeler arası dengesiz dağılımını önleyecek biçimde kademelendirilmesi ve farklılaştırılması hedeflenmiştir (Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 1999, s.99). Bu doğrultuda Dördüncü Plan Dönemi'ni izleyen geçiş döneminde farklılıkları gidermek için (DPT, 1979, s.255);

- 2970 sayılı Kanun Çerçevesinde, gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin yararlandığı yatırım indirimi oranının KÖY' lerde yükseltilmesi ve bu bölgelerde çalışan vatandaşların ücretleri için farklı özel indirim tutarlarının tespit edilmesi,

- Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim, Harç, Muafıkları Hakkında Kanun çerçevesinde, KÖY' lerde yapılacak yatırımlarda çeşitli vergi, resim, harç, istisnası ve muafıkları tanınması,

- Tasarrufların Teşviki Ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun çerçevesinde kurulan Kamu Ortaklığı Fonu'nun en az onda birinin KÖY' lerde istihdam artırıcı yatırımlarda ve bunların işletme finansmanında kullanılması,

Şeklinde düzenlemelerle KÖY' lerdeki özendirme önlemleri daha cazip hale getirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca KÖY uygulaması çerçevesinde Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgesi'ne ağırlık veren plan'da, bu bölgelerde büyük yatırım projelerine öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1979, s. 286). Ancak Dördüncü Plan Döneminde ekonomik ve siyasal bakımdan değişen konjonktürün de etkisiyle, toplam yatırımların dağılımında geri kalmış yörelere ağırlık verildiğine ve sistemli bir politika izlendiğine dair somut örnekler bulunmaktadır.

4.2.1.2. Beşinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1985-1989)

Beşinci plan döneminde gelişme potansiyeli gösteren bölgelerde gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkili kullanımını sağlamak için bölge planları yapılması öngörülüş, ayrıca geri kalmış bölge merkezlerinde belli hizmet yatırımlarının ve üretken yatırımların arttırılması, kamu hizmetlerinin her anlamda dengeli olarak dağılmasının gereği vurgulanmıştır (DPT, 1985, s. 162). Dolayısıyla planlı döneme geçişle birlikte 1963 yılında başlatılan, ancak 1973 yılında terk edilen bölgesel planlama anlayışına ilkesel olarak tekrar önem verilmeye başlanmıştır. Nitekim, DPT' nin bu planda kullanmak üzere yerleştirme merkezi kademeleştirme çalışmaları sonucu yaptığı 16 fonksiyonel bölge ayrımı bu anlayışa bağlı olarak ortaya çıkmıştır (Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, 1999, s.103).

Bölgeler arasındaki göç hareketlerinin göç veren bölgelerdeki istihdam olanaklarının yetersiz olmasından dolayı bu bölgelerde istihdamı destekleyici yatırımların arttırılmasına yönelik politikaların izlenmesine karar verilmiştir. Ayrıca plan döneminde imalat sanayi yatırımlarının vergi ve kredi politikalarıyla desteklenmesi altyapı ve sosyal hizmet yatırımlarını sağlayacak sanayi yatırımcısına vergide kolaylık sağlanması da beşinci beş yıllık kalkınma planının önerisidir (Bozdoğan, 2008, s.108).

Doğu ve Güneydoğu Anadolu illeri başta olmak üzere KÖY' lere ilişkin politikalar kapsamında bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesinin temel hedef olduğu belirtilmiş ve KÖY' lerde kurulacak olan sanayinin potansiyel kaynaklarını harekete geçirici ve bölgesel gelişmede itici olması gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 1985, s. 163). Bunun yanında, altyapı yatırımlarından yoğun destek alan büyük ölçekli yatırımlar dışında, küçük ölçekli emek yoğun sanayi projelerinin de destekleneceği belirtilmiştir. Bu faktörlerin dışında, bu planda, KÖY' ler de ve organize sanayi bölgelerinde yapılacak yatırımlara ilave avantajlar sağlanacağı ve özendirme önlemlerinin ülke genelinde dengeli dağılımını sağlamak üzere sektörler ve geliştirilmesi öncelikli olarak gereken il gurupları için farklı oranlarda uygulamalara devam edileceği belirtilmiştir (DPT, 1985, s.32).

4.2.2. 1990-2010 Dönemi açısından

1980 sonrasında tüm Dünya'da başlayan liberal ekonomi görüşü 1990 sonrasında da devam etmiştir (Vardar, 2007, s.41). Türkiye ekonomisinde önemli bir dönüm noktası olan Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu hakkında çıkarılan 32 Sayılı Karar çerçevesinde, 1989 yılından itibaren, 1980-1988 yılları arasında benimsenen ticaret yoluyla bütünleşme politikası da liberal sistemle birlikte gelen "finansal serbestleşme politikasını" izlemiştir. Bütün bunlar çerçevesinde yabancı sermaye üzerindeki tüm kontroller tamamen kaldırılmış ve Türk finans piyasaları kısa vadeli, sıcak para girişine açılmıştır (Yeldan, 1996, s.27).

Yeni süreçte devletin ekonomideki görevi de değişmiştir. Devletin temel görevi, para arzını gerçekleştirmek, kamu harcamalarını üretim düzeyinin altında tutmak ve ihracata dayalı sanayileşmenin altyapısını hazırlamaktır (Vardar, 2007, s41). Türkiye'de finansal serbestleşmeye dönük bu politikaların uygulanmasında özellikle gelişmiş ülkelerdeki reel faiz oranlarının düşme eğilimine girmesi ve spekülatif sermayenin ülkeye girişi için ön koşulların gerçekleşmiş olması dış etmenleri oluştururken; yüksek iç faizler ve döviz kurlarındaki değişim oranının enflasyon oranının

altında kalması gerekli iç unsurları oluşturmuştur. Bu doğrultuda, Kamu kesimi finansman açıklarının giderilmesi bakımından iç tasarrufların ve iç borçlanmanın sınırlarına gelinmesi ve dış finansman kaynaklarına ihtiyaç duyulması sebebiyle spekülatif sermayenin önü, 1990'lı yıllarda Türkiye'yi yabancı sermayeye karşı cazip kılan unsurlardan yüksek yurtiçi faizler ve yüksek değerli TL'ye geçişle birlikte açılmıştır.

Bütün bunların yanında 1990-1999, yurtiçinde siyasi istikrarsızlık ve yoğunlaşan terör yüzünden ekonomik dalgalanmaların yoğun olarak hissedildiği bir dönemdir. Dönem içinde, bütçe dengesi, ödemeler dengesi, enflasyon, reel faizler ve artan borç stoku gibi ekonomik unsurlarda istikrar sağlanamamıştır Dönem boyunca yapısal reformları gerçekleştirebilmek için çeşitli planlar, programlar yapılmıştır (Vardar, 2007, s.43).

Tüm siyasi ve ekonomik etmenlerden dolayı 1990'lara damgasını vuran ve tüm döviz işlemleri ile sermaye hareketlerinin serbestleşmesini sağlayan söz konusu düzenlemeler ve sonrasında hazırlanan ve uygulamaya konulan kalkınma planlarının, bölgesel planlar ve vergi özendirme önlemleri yönünden gelişimi aşağıdaki gibidir:

4.2.2.1. Altıncı Beş Yıllık Plan Dönemi (1990-1994)

Kalkınmanın bölgeler arasında eşit olması ve bölgeleri geliştirme çalışmalarının refahı artırıcı ve yaygınlaştırıcı yönde ele alınması bu planın temel ilkelerinden birisidir (DPT, 1989, s.316). Beşinci planın ortaya koyduğu olumsuz sonuçlardan sanki ders alınmış gibi planın daha ikinci cümlesinde şöyle denilmektedir: "Hızlı, dengeli ve istikrarlı bir kalkınma süreci içinde gelir dağılımını iyileştirmek, işsizliği, bölgesel ve yöresel gelişmişlik farklarını azaltmak Plan'ın başlıca amaçları arasındadır".

DPT' nin Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kullanmak üzere yaptığı "Yerleşme Merkezleri Kademeleşmesi Çalışmaları" sonucunda ortaya çıkan 16 fonksiyonel bölge ayrımının, belirtilen dönemde bölgesel planlama çalışması yapılmadığı için Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda

terk edildiği görülmektedir. Altıncı Plan Dönemi'nde, bölgesel farkların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak tüm illerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik durumları saptanmış, tespitler bölge ve alt bölge itibariyle yapılmıştır (DPT, 1989, s.317). Dolayısıyla bu dönemde önceki kalkınma planlarında benimsenen “fonksiyonel bölgeler” yerine, yeni bir yerleşme kademeleşmesi oluşturmuştur.

Bu kademeleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz (Keleş, 2002, s.279);

- Metropol altı kentler
- Orta büyüklükteki kentler
- Az gelişmiş bölgelerin merkezi nitelikteki kentleri
- Merkezi nitelikteki kırsal yerleşme birimleri.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde yeni yerleşme kademeleşmesinin yanı sıra diğer önemli bir yenilik de, çeşitli bölgeler arasında entegrasyon açısından kalkındırma politikasının saptanması ve uygulanmasında Avrupa Birliği bölgesel politikasının dikkate alınacağını belirtilmesidir.

Bu bağlamda bölgesel gelişme çalışmalarına temel teşkil edecek olan bilgiler uluslar arası standartlara uygun şekilde toplanarak bir envanter oluşturulması gerektiği kararlaştırılmıştır. Metropolitan alan planlamasını gerçekleştirmek amacıyla metropoliten alan idarelerinin oluşturulması sağlanarak sosyal ve altyapı teknik hizmetlerinin eksiklikleri giderilmiştir (DPT, 1989, s.318).

Altıncı plan döneminde, Ardahan ve Iğdır'ın da eklenmesiyle KÖY kapsamındaki il sayısı 35'e çıkartılmış, yatırımların daha hızlı işlerlik kazanması için, Şanlıurfa, Artvin ve Erzincan 1. derece KÖY kapsamına alınmış ve KÖY kapsamına giren illerde çalışanlar için özel vergi indirimi uygulaması ile belirli ölçüde ücret artışı sağlanmıştır (Bozdoğan, 2008,

s.110). KÖY' lere yönelik daha ayrıntılı çalışmalar yapabilmek ve bu bölgeler ilişkin sorunlara daha geniş çözümler getirebilmek için bölgedeki üniversitelerden birisinin bünyesinde araştırma enstitüsü kurulmuştur (DPT, 1989, s.319).

Ayrıca, KÖY' ler de organize sanayi bölgeleri yatırımlarına devam edileceği ve bu çalışmalarda belirli potansiyele sahip olan bölgelere öncelik verileceği belirtilmiştir. Söz konusu plan döneminde KÖY' lerde yatırım için, Türkiye Kalkınma Bankası ve Kamu Ortaklığı İdaresi aracılığıyla destek sağlanmaya devam edilmiş. Fakat, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde özel sektör tarafından gerçekleştirilecek yatırımlar için öncelikli il guruplarına göre, farklı oranlarda uygulanan özendirme önlemlerinin sürdürülmesine ve ek yatırımı özendirici önlemlerin uygulanmasına rağmen beklenen düzeyde gelişme olmadığı görülmektedir (DPT, 1993, s.279).

Bu döneme ilişkin önemli gelişmelerden bir diğeri de, yörelere göre farklı düzeyde uygulanmakta olan Kaynak Kullanımını Destekleme Primi uygulamasına 1991 yılında son verilerek, onun yerine bir süre daha sürdürülen Fon Kaynaklı Kredi uygulamasına geçilmiştir. Kaynak Kullanımı Destekleme Primi, Kaynak Kullanımı destekleme Fonu Kaynaklı ve Fon kaynaklı Kredi ihtiva eden teşvik belgelerine ilişkin tamamlama vizesi işlemleri, talep edilip edilmediğini bakılmaksızın Müsteşarlıkça resen veya müsteşarlığın görevlendireceği bankalar veya belirtilen kurum (valilik, Odalar) ve kuruluşlar tarafından düzenlenecek ekspertiz raporlarına istinaden, yatırımın fiziki olarak tamamlanmış olup olmadığına bakılmaksızın, ilgili karar ve teşvik belgesindeki kayıt ve koşullara bağlı kalınmadan yapılır (www.karabuktso.org.tr, 2010). Bu şekilde teşvik sisteminin parasal ağırlıklı destek yapısının giderek vergisel ağırlıklı hale getirildiği görülmektedir.

Bu dönemde KÖY kapsamının genişletilmesi belirli illerde olumlu etkiler yaratabilmiştir, fakat doğu ve güney doğuda bu yolla sağlanan

teşvikler güvenlik sorunlarından dolayı etkin olamamıştır. Aynı zamanda bölgesel kalkınmanın uzun dönemde gerçekleşmesi planın uygulama dönemi içinde Kaynak Kullanımını Destekleme Primi uygulamasının etkisini göstermesini engellemiştir.

4.2.2.2. Yedinci Beş Yıllık Plan Dönemi (1995-1999)

1963'den bu yana ilk altı plan sonucunda bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi konusunda atılan adımların etkilerinin yedinci plan döneminde olumlu sonuçlar ortaya koyduğu, fakat bölgesel dengesizlikler sorununun devam ettiği ve iç göç hareketlerinin olumsuz bir yapılaşma yarattığı görülmektedir. Bu bağlamda, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine ilişkin olarak yerel kaynaklara vurgu yapılmakta konut ve hayvancılık sektörlerinin işsizlik sorununa çözüm üretmek için desteklenmesi öngörülmektedir, bunun yanında kırsal sanayilerin kurulması, emek yoğun projelerin hayata geçirilmesi, her bölgenin karakteristik yapısına uygun yatırımların desteklenmesi, yeni istihdam alanı yaratacak girişimlere ağırlık verilmesi üzerinde durulmaktadır (Keleş, 2002, s. 280).

Yedinci plan' da bölgesel sorunlar "Bölgesel Dengelerin Sağlanması" başlığı altında, "Bölgesel Gelişme Ve Fiziki Planlama" ve "Metropollerle İlgili Düzenlemeler" şeklinde iki ayrı bölümde ele alınmıştır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının temel ilkelerinden biri, her yönüyle bir bütün olan sürdürülebilir kalkınmanın ulusal birliği arttırmak amacıyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltıcı yönde ele alınması gerekliliği düşüncesidir (Kulaksız, 2008, s.55). Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri'nde coğrafi bütünlük gösteren iller içinde bölge ve alt bölge bazında uygulamaya konulmuş, söz konusu illerin bazı acil gereksinimlerini karşılamak için 1994 yılında "Acil Destek Programı" uygulanmıştır. Plan döneminde il (gelişme) raporları çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Ayrıca DAP, DOKAP, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi gibi bölgesel gelişme/planlama çalışmaları başlatılmıştır (Özaslan Ve Akpınar, 2005, s.237).

Fakat plan döneminde vergi özendirme önlemleri aracılığıyla özel kesimin üretken yatırımlarının geri kalmış yörelere yöneltilmesi zamanla, genel anlamda sanayiciliğin özendirilmesi şekline dönüşmüş ve özel sektör aldığı desteği geri kalmış bölgelerden çok gelişmiş bölgeleri tercih ederek kullanmaya devam etmiştir.

4.2.3. 2001’ den Günümüze Kadar Olarak Dönem

Türkiye’ de geri kalmışlık sorunuyla karşı karşıya olan bölgeler ortak özelliklere sahiptirler. Saptanan bu ortak özellikler şunlardır (ekutup.dpt.gov.tr, 2010);

- Bölgesel farkları giderebilmek için ihtiyaç duyulan insan kaynakları ve kurumsallaşma kapasitesinin düşüklüğü,
- Bu bölgelerde yetişen insan kaynağını geliştirmek için eğitim dahil diğer alt yapı donanımının yetersizliği,
- Mevcut sanayi işletmelerinin kamu öncülüğünde veya iştirakiyle oluşturulmuş, yöresel pazarlara bağımlı, emek yoğun işletmelerden oluşması ve buna bağlı olarak sanayi potansiyelinin ülke ortalamasının altında kalması,
- Fiziksel ve sosyal alt yapının yetersiz olmasından dolayı düşük olan yaşam kalitesi yüzünden nitelikli kişilerin ve girişimcilerin gelişmiş bölgelere kayması,
- Tarım sektörü ağırlıklı yapıya rağmen tarımsal verimliliğin düşük olması ve tarımda gizli işsizlik oranının yüksek olması.

Ülkemizde kronikleşen bu yapı çerçevesinde, Sekizinci ve Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bölgesel politikalara ilişkin olarak küresel anlamda benimsenmiş olan sürdürülebilirlik, bölgeler arası entegrasyon, sosyal ekonomik dengenin sağlanması, yaşam kalitesinin

yükseltilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması, kültürel gelişme ve katılımcılık ilkelerinin esas alındığı görülmektedir (DPT, 2000a, s.63).

4.2.3.1. Sekizinci Beş Yıllık Plan dönemi (2001–2006)

Bu planın amacı, son yıllarda büyük bir gelişme gösteren doğrudan yabancı yatırımların dünya çapındaki durumunu irdelemek, Türkiye'nin cezp etmesi gereken ölçüde yatırım girişini sağlayamadığı gerçeğinden hareketle, bunun sebeplerini araştırmak ve yeterli ölçüde yabancı yatırım çekilebilmesi için alınması gereken tedbirleri ve kısa ve uzun vadede ulaşılabilecek hedefleri ortaya koymaktır (DPT, 2000b, s.1). Bu hedefler arasında geri kalmış bölgelerin gelişimini sağlamak ve bu bölgelerinde yatırımcılar açısından çekici hale gelmesini sağlamak tezimizin konusu açısından en önemli olandır.

Bu doğrultuda kamu yatırımlarının bölgesel gelişme stratejileri doğrultusunda eğitim, sağlık, teknoloji, enerji, sulama, kentsel altyapı, ulaştırma alanlarında yurtiçi dengeyi sağlayacak şekilde gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Plan'ın gelişmişlik bakımından en zayıf olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere KÖY'lere yönelik hedefleri ise genel hatlarıyla şu şekildedir (DPT,2000a, s.63):

- KÖY'lerde bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermek için kalkınmayı hızlandıran fiziksel ve sosyal altyapı yatırımlarına öncelik verilmesi,

- Bölgesel Planlama çalışmalarının sürdürülmesi,

- Yatırımların para ve maliye politikaları ile özendirilmesi, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri ile bu yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, sanayinin yerelleşmesinin ve bölgeler arasında dengeli dağılımının sağlanması.

Sekizinci plan döneminde KÖY'lere yönelik olarak belirtilen hedeflerin yanı sıra, KÖY'lerin genel Yatırımlarda Devlet Yardımları

Hakkında Karar çerçevesinde yatırım indirimi, gümrük vergisi muafiyeti, katma değer vergisi istisnası, vergi, resim, harç istisnası gibi genel özendirme önlemleri ile gerekse Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Kanun çerçevesinde uygulanan özendirme önlemleriyle desteklenmesi öngörülmüş ve bu dönemde söz konusu destekler sağlanmıştır.

Türkiye'nin Uzun Vadeli Stratejisi (2001-2023) çerçevesinde oluşturulan Orta Vadeli Strateji'nin beş temel amacından “bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması”, Avrupa Birliği'ne katılım öncesi Türkiye'nin reformlarını hızlandırması için taahhüt edilen mali yardımlara temel oluşturulmak üzere hazırlanmış olan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın (2004-2006) da dört gelişme eksenin den birini oluşturmaktadır (ekutup.dpt.gov.tr, 2010).

Ön Ulusal Kalkınma Planı'na genel bir çerçeve oluşturan ve 26 İBBS Düzey 2 Bölgesi için geliştirilen Orta Vadeli Stratejisi'nin ve Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın bölgesel gelişme stratejileri ise;

- Kentsel yaşam kalitesini yükseltmek ve yeni gelecek yatırımları arttırmak için gerekli fiziksel sosyal altyapı yatırımının gerçekleştirilmesi,
- Bölgelerde ihtiyaç olan insan kaynağını güçlendirmek adına istihdam yaratılması,
- KOBİ'lerin desteklenmesi ve rekabet etme güçlerinin yükseltilmesi,
- Kırsal kalkınmanın sağlanması,
- Küçük altyapı yatırımlarının desteklenmesi,
- Yerel katılımı arttıracak ve yerel ekonomik gelişmeyi sağlayacak yerel yönetim modelleri ile kurumsal yapının güçlendirilmesi,

konuları üzerinde yoğunlaşmaktadır (ekutup.dpt.gov.tr, 2010).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde sayılan bu konular gerçekleştirilen fiziksel sosyal ve altyapı yatırımları hedef bölgelerdeki yaşam standartlarını yükseltmede oldukça etkili olmuştur. Fakat bazı bölgelerdeki ekonomik durgunluklar sektörel iken ekonominin bütünündeymiş gibi algılanıp karar verilmesi enflasyona sebep olmuştur.

4.2.3.2. Dokuzuncu Beş Yıllık Plan Dönemi (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliğin arttığı bir döneme rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan Türkiye'nin ekonomik sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Bu kapsamda Dokuzuncu Plan “İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel piyasalarla rekabet edecek güce sahip, bilgi teknoloji toplumuna dönüşen, Avrupa Birliğine üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” portresi ve 2001'den başlayıp 2023'e kadar uzanacak uzun vadeli bir strateji içince hazırlanmıştır (Resmi Gazete, 2006, s.1).

Tüm Dünya'da ve ülkemizde değişen ekonomik ve sosyal koşullar çerçevesinde kalkınma planları geçmişte olduğundan daha mühim bir araç haline gelmiş ve bu koşulların bir gereği olarak planların bölgesel farkları ortadan kaldırmak dahil tüm alanlarda yeniden tasarlanması kaçınılmaz olmuştur. Bu bağlamda, devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanmasının da bir sonucu olarak belirlenen kalkınma vizyonu çerçevesinde makro dengeleri gözeterek, öngörülebilirliği arttıran, piyasaların daha etkin işleyişine imkan verecek kamusal ve yapısal düzenlemeleri öne çıkararak sorunları önceliklendiren bir stratejik yaklaşıma geçilmektedir (Resmi Gazete, 2006, s.1).

2000’li yıllardan itibaren Dünyada ticaretin giderek serbestleşmesine paralel olarak rekabetin artması ve küresel ve bölgesel ölçekte organizasyonların ağırlık kazanmasıyla taşıma mesafelerinin uzaması, hız unsurunu öne çıkarmıştır. Bu durum hammadde ve işlenmiş ürünlerin alıcılara düşük maliyetle ve zamanında ulaştırılmasının önemini arttırmış, lojistik hizmetler ile desteklenen kombine taşımacılık sistemlerinin kullanımını yaygınlaştırmıştır (DPT, 2006, s.26). Bu sayede ulaşımın kolay olduğu bölgeler rekabette öne çıkmış ve bölgesel farklılıkların artışı tetiklemiştir.

Anlaşılacağı üzere küreselleşme süreci, yerel dinamiklerin doğrudan etkileyerek yerel ve bölgesel kalkınma açısından yeni şartlar ve fırsatlar ortaya çıkarmaktadır. Küresel rekabet koşulları altında kendileri birer rekabet birimine dönüşen şehirler ve bölgeler, potansiyellerini değerlendiren uygun stratejiler çerçevesinde ve bütün kesimleri kalkınma sürecine katan iyi yönetim modellerini hayata geçirerek daha hızlı bir gelişme eğilimi yakalama şansı bulmuştur. Ayrıca AB’ye üyelik süreci de bölgesel farkları ortadan kaldırmaya yönelik politikaların uygulanması için gerekli ortamın hazırlanmasını sağlamıştır.

Dokuzuncu plan döneminde de gerek kırsal ve kentsel gerekse bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik dengesizlik önemini korumaktadır. Bölgesel gelişme politikaları, bir taraftan bölgelerin verimliliğini yükseltmek suretiyle ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkıyı artırırken, diğer taraftan da bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltma temel amacına hizmet edecek; iç göç hareketlerinin sosyal, ekonomik ve kentsel gelişme bakımından uyumlu ve istikrarlı bir yapıya kavuşmasını, kalkınmanın mekansal dengelerinin kurulmasını ve refahın ülke sathına dengeli dağılmasını sağlayacaktır (mevzuat.meb.gov.tr, 2010). Kentlerdeki mevcut altyapı ve fiziki durumun, oluşan nüfus baskısını karşılamakta yetersiz kalması bu bölgelerin sorunlarına ve potansiyellerine göre farklılaştırılmış tedbirleri içeren bütüncül bir bölgesel gelişme

politikasını gerekli kılmıştır (DPT, 2006, s.46). Diğer taraftan maliye politikası önlemleri çerçevesinde yatırımların ve istihdamın artışı hızlandırmak ve bölgesel gelişmede özel sektörün katkısını arttırmak amacıyla yeni teşvik tedbirleri uygulanmaya başlanmıştır.

2004 yılında yürürlüğe giren 5084 Sayılı Kanun ile ilk aşamada 36 ilde başlatılan teşvik uygulaması, 2005 yılında yapılan değişiklikle 49 ile yaygınlaştırılmıştır. Bu kapsamda KÖY kapsamına giren iller, 2001 yılı kişi başına milli geliri 1.500 Dolardan az olan iller ile 2003 yılı Sosyal Ekonomik Gelişmişlik Endeksi eksi değerinde olan illerde yer alan işletmeler için, istihdam artışı şartına bağlı olarak çalışanlar üzerindeki gelir vergisi ve SSK primi ödemelerinde indirim sağlanmış ve bu işletmeler için enerji ve bedelsiz arazi desteği getirilmiştir. KÖY' lerdeki, il özel idareleri ve belediyelerin gelişimi destekleyecek nitelikteki projelerinin mahalli idareler ödeneğinden desteklenmeye devam edilmiştir (DPT, 2006, s.46). Ayrıca GAP, DOKAP vs... gibi projelerin ortak işbirliği kapsamında ele alınarak yerel girişimleri harekete geçiren entegre bir bölgesel gelişme politikasının oluşturulması planlanmıştır.

Plan genelinde ise (devam ettiği yıllar boyunca) bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi kapsamında yapılacaklar şöyle ifade edilmiştir (DPT, 2006, s.91);

- Fiziksel planlarda dahil olmak üzere, yerindenlik ilkesi esas alınarak, planların yönetimi ve denetimi için bir sistem oluşturulacak,
- Bölgesel gelişme açısından ulusal düzeyde eşgüdümü sağlamak ve hazırlanacak alt ölçekli plan ve stratejilere genel bir çerçeve oluşturmak üzere ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi hazırlanacak,
- Yerel ve merkezi kuruluşlar arasında bölgesel gelişme ve yerel kalkınmayla ilgili görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanacak, etkin bir eşgüdüm ve denetim mekanizması oluşturulacak,

- Oluşturulan politikalara uygun kaynak tahsisi ve uygulama aşamalarında merkezi kuruluşlar arasında eşgüdüm ve işbirliği güçlendirilecek, kurumların ve aktörlerin programlama, proje hazırlama ve uygulama kapasiteleri arttırılacak,

- Bölgesel gelişme planları; yerel dinamikleri ve içsel potansiyelleri harekete geçirmeye yönelik strateji ve öncelikleri belirleyen esnek, dinamik, katılımcı ve uygulanabilir nitelikte hazırlanacaktır,

- Yerel ve merkezi kuruluşlar arasında bölgesel gelişme ve yerel kalkınmayla ilgili görev yetki ve sorumluluklar tanımlanacak, etkin bir eşgüdüm ve denetim mekanizması oluşturulacaktır,

- Başta az gelişmiş bölgeler olmak üzere, büyüme ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek cazibe merkezleri belirlenerek, öncelikli bu merkezlerin ulaşılabilirliği iyileştirilecek, fiziki ve sosyal altyapısı güçlendirilecektir,

- Yoğun göç baskısı altında olan kentlerin göçten kaynaklanan temel sorunları tespit edilerek en çok etkilenen alanlarda sosyal uyuma yönelik çalışmalar yapılacaktır,

- Geri durumdaki bölgelerde iş fırsatlarını iyileştirmek için kamu yatırımlarında önceliklendirme uygulamasına gidilecektir,

- Bölgelerde yatırım ortamları iyileştirilecek girişimciler için finansman olanakları arttırılacak ve çeşitlendirilecektir,

- Bölgelerde; yenilikçi, rekabet edebilir, dinamik ve yüksek katma değer yaratabilen öncü sektörler seçilerek desteklenecektir.

Fakat görülmektedir ki alınmak istenen tüm önlemlere karşın son zamanlara kadar GAP hariç hemen hemen hiçbir kalkınma projesi etkili bir şekilde uygulanamamıştır. Bu başarısızlığın önemli sebebi, yerel otoriteler ile merkezi otorite arasında bir orta seviye bölgesel idari yapının olmaması

olmuştur. Dokuzuncu planda başarısızlığın bir diğer sebebi de çok sayıdaki kırsal yerleşim yerlerinin bugüne kadar devam eden dağınık ve parçalı yapısına bağlanmaktadır. Bu durum, yetersiz sosyal ve fiziksel altyapı hizmetlerinin sağlanması, coğrafi yapı ve iklimle ilgili zorluklar ve yetersiz politika üretme mekanizmaları sonucunu doğurmaktadır. Bunun yanında Türkiye’de tarım sektörünün nispi önemi ve geri kalmış bölgelerdeki tarım verimliliği, bölgesel dengesizliğin önemli belirleyicisidir.

Sonuç olarak Dokuzuncu Plan dönemi boyunca, bölgesel ve yerel ekonomik yapılanma gelişmenin temeli olarak alınacak (mevzuat.meb.gov.tr, 2010), bölgesel gelişme politikaları, bir taraftan bölgelerin verimliliğini yükseltmek suretiyle ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkısı artırırken, diğer taraftan da bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltma temel amacına hizmet edecek; iç göçün ekonomik ve kentsel olarak istikrarlı ve uyumlu bir yapıya kavuşmasını, kalkınmanın mekansal dengelerinin kurulmasını ve refahın ülke sathına dengeli dağılması sağlayacak politikalar izlenecektir.

Fakat bugün ülkemizdeki sanayinin yaklaşık %70’i, organize olmayan sınai yerleşim şekliyle bir sorun olarak gündemdedir. Gelecekteki imalat sanayi yerleşmelerinin organize sanayi bölgeleri veya organize küçük sanayi sitelerinde gerçekleştirilmesi, bölgesel mekanların rasyonel kullanımı açısından bir zorunluluktur. Bu taktirde kalkınma ve sanayileşmenin tabii ve kaçınılmaz sonucu olan şehirleşme boyutunun mümkün olan en olumlu şekilde yönlendirilmesi ve şehirleşme, sanayi ve turizm amaçları için tarım dışına çıkarılacak bölgelerin sınırları ve fonksiyon tahsislerinin bölge ölçeğinde belirlenmesi imkanı yaratılmış olacaktır (Arslan, 2005, s.292). Tarım da el verişli olan bölgelerde ise tarımsal istihdamın düşüşüne izin verilmemeli, mevcut verimin yükselmesi için tarımda Dünya Bankası ve İMF politikaları terk edilmelidir. Yani çok uluslu gıda şirketlerinin çıkarlarını esas alan reformlar terk edilip ülkemizin iklim koşulları ve

ihtiyaçlarına göre oluşturulacak üretim odaklı bir tarım programı hayata geçirilmeli.

Dokuzuncu kalkınma planına yönelik net sonuçların yorumlanabilmesi için 2010 yılı sonunda bitecek olan illerin gelişmişlik haritasının sonuçları beklenmelidir. 2001 Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan hesaplara göre Muş bölgesel farklar açısından en geri kalmış bölge konumundaydı. Yeni araştırma sonuçlarında farklı veriler elde edilecek ve 2001' den bu yana geçen süre zarfında ne olup bittiği bilimsel bir şekilde uluslar arası standartlara göre yeniden hesaplanmış olacaktır.

5.SONUÇ

İktisadi gelişme açısından kırılma noktasını oluşturan Sanayi Devrimi, mevcut gelişmişlik farklarının seviyesini yükselterek sanayileşmiş ülkelerle sanayileşmemiş olanlar arasındaki makasın açılmasına neden olmuş, belirli bir süreçte gelişen bu yapı ülke ölçeğinde de bölgeler, sektörler ve sosyal gruplar itibariyle ortaya çıkmıştır.

Bölgelerarası gelişmişlik farklarını gidermede üretim faktörlerinin tam hareketliliğine bağlı olarak ve karşılaştırmalı üstünlükler çerçevesinde serbest piyasa ekonomisinin tek başına yeterli olmadığı ve kamu müdahalesine yer verilmesi gerektiği görülmektedir. Çünkü tek başına piyasa güçleri tarafından bölgesel eşitsizliklerin kısa vadede giderilmesi mümkün olmamaktadır. Ayrıca bölgelerin kendi içinde dönen kapalı sistemler olmamaları orta ve uzun vadede ülke kalkınmasını da arttırdığından kullanılan kaynaklar karşılıksız fon aktarımını ifade etmemektedir.

Devlet tarafından hazırlanmış olan altyapı ve imkanlar üzerine kurulmuş olan bölgesel politikaların başarısı, üretim faktörleri sahiplerine sağlanmış olan koşulların ve verilen desteklerin verimlilik artışını gerçekleştirmeye yönelik etkin biçimde kullanılmasına bağlıdır. Ayrıca bölgesel seviyedeki sorunların giderilmesi sırasında belirtilen önlemlerin tümünün değişik oranlarda ve bir arada kullanıldığı politikaların izlenmesi etkinliği arttıracaktır. Aksi taktirde devletin uyguladığı vergisel ve vergi dışı özendirme önlemleri yalnızca fon aktarımı ifade etmekte, ve kaynak israfına sebep olmakta olacaktır. Dolayısıyla bu noktada tartışılması gereken nokta devlet müdahalesinin uygulanıp uygulanmaması değil, maliye politikası araçlarının etkinliği olmalıdır. Çünkü bazı noktalarda bölgesel farkları giderici maliye politikası önlemlerinin etkinliğini ciddi anlamda kısıtlayan durumlar vardır. Örneğin bölgede teknolojik bilginin olmaması, teşvik olmasına rağmen altyapının yetersiz olması, özel amaçlı bölgenin kurulduğu yöredeki ihtiyaca yönelik olmaması gibi.

Türkiye'ye baktığımızda uygulanmakta olan beşer yıllık kalkınma planlarının sosyal kalkınma ile ilgili hedefleri arasında, geri kalmış bölgelerin süratle kalkındırılmasına ekonomik kaynakların kullanımı ve dağılımında bölgeler arasında belirli bir denge sağlanmasına giderek daha büyük önem verildiği görülmektedir. 1960'lardan itibaren genel iktisatta geliştirilen kuramların bölgesel iktisadın amaçları ve ihtiyaçları doğrultusunda kullanılması ve ekonomik analizlere zaman faktörünün tamamlayıcısı olarak mekan faktörünün dahil edilmesiyle bölgesel kalkınma alanındaki çalışmalar iyice derinleşmiştir.

Çalışma gelişime açık yoğun literatür tartışmalarına konu olan bu alanın, Ülkemiz açısından tarihsel gelişim süreci içinde her dönemde güncelliğini korumuş ve maliye politikası önlemlerini bölgesel kalkınma ekseninde ele almıştır. Maliye politikasının olması gerektiğinin fakat her zaman tam etkin olamadığının sonucuna varmıştır. Teşvik ve vergi mevzuatında düzenlenen vergisel ve vergi dışı özendirme önlemlerinin bölgesel bazda seçicilikten uzak yapısının, bölgesel kalkınmanın sağlanmasında diğer faktörlerle karşılaştırıldığında, önemli düzeyde bir katkı sağlamadığı görülmektedir. Bu noktada, teşvik politikalarının siyasi kaygılardan uzak düzenlenmesi ve uygulanması, seçiciliğin arttırılması, teşviklerin tüm sektörlere, bölgelere, illere yaygınlaştırılmaması selektif bir politikanın benimsenmesi gerekir.

Türkiye'de 1963 yılında Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayan dönemle önlemlerin tümü planlar kapsamında değişik oranlarda kullanılmaya çalışılmıştır ve bu oranda da bölgeler arasındaki farklar azaltılmıştır. Maliye politikası ise bazı dönemlerde işlemsel ve yapısal sınırlamalardan dolayı amacına tam olarak ulaştırılamamıştır. Bir maliye politikası aracının kullanımına karar verildiğinde, bu politika aracına gerek duyulan zaman ile işlemin başlatıldığı ve ekonomide etkilerinin gözlenmeye başladığı zaman arasında gecikmeler olması, bir teşviğin ne büyüklükte uygulanacağını tam olarak belirlenememesi veya yapısal açıdan

ekonominin küçük bir kısmında yaşanan durgunluğa bütünde sorun varmış gibi yaklaşılması ciddi anlamda problemler yaratmıştır. Örnek vermek gerekirse; genişleme, daralma dönemlerinde alınan genişletici ve sıkı maliye politikası önlemleri kısa dönemde etkilerini gösteremezler yada enflasyonist bir dönemde kamu harcamalarının çok fazla azaltılması o ekonomide işsizliğe neden olur dolayısıyla önlemlerin dozunu çok iyi ayarlamak gerekir.

Türkiye’ de bu sorunu çözmek için ülkenin kendine özgü coğrafi, sosyal ve ekonomik yapısı ve şartları dikkate alınarak Türkiye’ye uygun politikaların uygulanması şarttır. Çünkü, her ülkenin geri kalmış bölge sorunlarını çözümlemeye yönelik bölgesel kalkınma politikası kadar ülkenin koşullarını dikkate alarak politika araçlarını belirlemesi önemlidir. Ayrıca geliştirilen plan ve projelerin etkin uygulanması ve izlenmesi toplumsal katılımın olduğu, kamu, özel sektör arasında iş birliğinin olduğu bir ortamda mümkün olabilecektir. Bundan dolayı bölgesel farkları ortadan kaldırmaya yönelik alınan maliye politikası önlemlerinde toplumun tüm kesiminin görüşlerinin alındığı kararların uygulamaya geçirilmesi daha rasyonel görülmektedir.

Son 50 yıllık deneyimlere bakıldığında, bölgeler arası gelişmişlik farklarını giderici, gelir dağılımını eşitleyici vb. amaçlara hizmet eden ulusal kalkınma planları hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu gibi bir ulusal kalkınma planının uygulanabilmesi için devlet (ya da hükümet) desteği gerekiyor olmakla birlikte, kamu mülkiyetinin artırılması zorunlu değildir. Ancak, ekonominin sağlıklı işleyişi için gerekli bazı altyapı projeleri ile özel sektörün istekli olmadığı ya da finansal gücünün yeterli olmadığı bazı büyük ve riskli projelerin devlet tarafından gerçekleştirilmesiyle kamu mülkiyeti artabilir. Buna karşılık, politik tercihlere bağlı olarak bazı kamu kuruluşlarının özelleştirilmesi ile bu durumun tersi de gerçekleşebilir. İstikrarı sağlamak için maliye politikası ile desteklenen özel sektör hedeflenen amaçlarına daha kolay ulaşır. Diğer taraftan devletin planlama

aracılığıyla hem kendi yatırım politikaları, hem de alternatif yatırım stratejilerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkileri konusunda özel sektörü bilgilendirmiş olması, özel sektör yatırım kararlarının daha akılcı bir temele oturmasını sağlar.

KAYNAKÇA

Abuzer, P. Ve S. İnce Arıkan. (2003). Avrupa Birliği Ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*. 3.1, 93-111.

Akdoğan, A. (2005). *Maliye Politikası*, 8.Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi.

Akel, G. (2006). Maliye Politikasının Ekonomi Politikası İçindeki yeri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi.

Aklin, E. (1981). *Kur Politikasının Türk Sanayiine Ve İhracata Etkileri*, Ankara: Ankara Sanayi Odası Yayınları.

Arısoy, İ. (2005). Türkiye’de Kamu Harcamaları Ve Ekonomik Büyüme İlişkisi 1950-2003, *Ekonomist Dergisi*, 12.12, 7-8.

Arslan, K. (2005). Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4.7, 275-294.

Aşıkoğlu, R. (1988). *Türkiye’de Yatırım Teşvik Tedbirleri*, Birinci Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Ataç, Beyhan. (1998). *Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları, Araçları Ve Uygulama Sorunları*, Genişletilmiş Dördüncü Baskı. Eskişehir: Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayın Evi.

Aydemir, S. (2000). “Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi Bölgesinde İç Ve Dış Göç Dinamikleri”. 9. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi. Trabzon: KTÜ Basımevi, 28-30.

Aydın, F. (2004). *Hükümet Programları ve Kalkınma Politikalarında Maliye Politikası*, Ankara: Başbakanlık Basımevi.

Aydın, Yelda, Şinasi Aydemir, Dilek Şen ve Melih Öksüz. *DOKAP Bölgesel Gelişme Stratejileri*. 1. Baskı. Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.

Bali, E. (2003). *Yatırım ve Teşvik Rehberi*, Ankara; Doruk Matbaacılık.

Bayraktar, F. (2002). *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası Ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam Ve Önemi*, Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası Matbaası.

Bildirici, Z. (1999). *Çeşitli Ülkelerde ve Ülkemizde Yatırımları Özendirici Vergi Teşvikleri*, Eskişehir; Anadolu Üniversitesi Yayınevi.

Bingöl, N. (2001). *İllerde Ekonomik Büyüme, İmalat Sanayiinde Yerleşme Ve Dışsal Ekonomiler*, Ankara: DPT Yayınevi.

Bozdoğan, Mine Nur. (2008). *Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi*, 1. Baskı, Ankara, Gazi Üniversitesi Yayınevi.

Çamur E. (1991). *Türkiye'de Beşinci Beş Yıllık Plan Döneminde Sanayileşme ve İhracatı Teşvik İçin Sağlanan Kredi İmkanları ve Özel Sektör Tarafından Bu Amaç İle Kullanılan Krediler. 1990-1991 Hesap Uzmanları Kurulu Konferansları II*. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı A.P.K.K.B. Yayını, 340-345.

Çımat, A. ve M. Avcı. (2004). *Türkiye' de Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Sağlanan Vergisel Avantajlar*. Muğla Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. www.mu.edu.tr (12.03.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı. (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı . (1990). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1993). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994 Dönemi Ekonomik Ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>, 18.03.2010).

Devlet Planlama Teşkilatı (2000b). *Uzun Vadeli Strateji Ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı*. Cilt 1. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı (2000a). *8. Plan Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*. www.ekutup.dpt.gov.tr/plan/ix/taslak.pdf, 10.09.2009).

Dinler, Z. (1998). *Bölgesel İktisat*, Bursa, Ekin Kitapevi.

Dinler, Z. (2008). *Bölgesel İktisat*, 8. Basım, Bursa: Ekin Kitabevi.

Duran, M. (2003). *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları*, Ankara: Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yayınları

Duranton, Gilles. (2001). Spatial Economics, New Pagvare Dictionary of Economics.

Doğu Anadolu Projesi Ana Planı. (2009). <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bkp/DAP>. (21 Şubat 2010).

Dokuzuncu Kalkınma Planının Yapısı Ve Uygulama Yaklaşımı. (2010). http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26167_0.html, (01 Mayıs 2010).

Eraydın, A. (1983). *Planlı Dönemde Bölgsel Gelişme Konusunda Yaklaşımlar*. Ankara: DPT Yayınevi.

Eraydın, A. (2001). *Küreselleşme-Yerelleşme Ve İşlevi Farklılaşan Kentler*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları.

Ergül, N. ve Ö. Bilgin. (2003). “Türkiye’nin Ekonomi Politikalarını Etkileyen Temel Faktörlerin Genel Değerlendirilmesi”. *Vergi Sorunları Dergisi*. 7.25, 179.

Emiroğlu, Akif. (2002). *Yatırım Projeleri*, İstanbul: Ekin Kitabevi.

Elmas, G. (2001). *Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler*, İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım.

Enerji Desteğinin Uygulanmasına İlişkin Tebliğ. (2007). http://www.muhasabenet.net/mh_0407_on%20isci%20calistirana%20enerji%20destegi.html, (28.03.2010).

Ercan, M. Ş. (2001). “Doğrudan Yabancı Yatırımlar İle Ülkenin Kalkınmışlığı Ve Krizler Arasındaki İlişki”, *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3.2, 81-92.

Esen, O. (Ed.). (2001a). *Türkiye’ de Organize Sanayi Bölgeleri*. Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu Basımevi.

Erkan, H. (1981). *Bölgesel Gelişmeye Teorik Ve Uygulamalı Bir*

Yaklaşım, *Yayımlanmamış Doçentlik Tezi*, İzmir: T.C. Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Esen, O. (Ed.). (2001b). *Türkiye' nin Sanayileşmesinde Kobiler Ve Sanayi Siteleri*, Ankara: Ankara Ekonomi Kurulu.

Esin, A. (1988), *Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası*, İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları.

Filiztekin, A. (2008). *Türkiye'de Bölgesel Farklar Ve Politikalar*, Sabancı Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü. www.tusiad.org/FileArchive/AlpayFiliztekin.pdf (15.03.2010).

Gacener, Aydanur. (2005). *Türkiye Açısından Wagner Kanun' unun Geçerliliği*. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 20.1, 103-122.

Gerçek, Adnan. (1998). *Türkiye' de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikaları Ve Etkinliği*, Uludağ Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi, 23.12, 23-37.

Gökbunar, R. (1998). *Türkiye' de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikası ve Avrupa Birliğine Uyumu*, Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Gündüz, Ali Y. (2000). *Küreselleşen Dünyada Türkiye'nin Bölge Kalkınma Projeleri*. Trabzon: KTÜ Basımevi.

Gündüz, Ali Y. (2006). *Bölgesel Kalkınma Politikası*, Bursa: Ekin Kitapevi.

Güvemli, O. ve N. Chamebrs. (1997). *Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi Değerlendirilmesi Ve İzlenmesi*, İstanbul: Muhasebe Öğretim Üyeleri Bilim Ve Dayanışma Vakfı Yayınları.

Helpman, E. ve P. Krugman. (1985), *Market Structure and Foreign Trade: Increasing Returns, Imperfect Competition and International Economy*, MIT.

İncei Barbaros , *Avrupa Topluluğu ve Türkiye'de Subvansiyonlar*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü Yayını, 1993.

Kalça, A. (1999). Sanayileşme Temeline Dayanmayan Şehirleşme Ve Kayıtdışı İstihdam, Banka Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 5.5, 47-63.

Kang, B. J. (2004). A Study Of Establishing Development Model For Research Parks, Journal Of Technology Transfer, 29, 203-210.

Kara, M. (2008). *Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı Ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları*, Uzmanlık Tezi, Ankara, DPT Ekonomik Modeller Ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü.

Keleş, R. (2002). *Kentleşme Politikası*, Ankara, İmge Kitapevi.

Kraetzchmar, S. (1995), *Theorie und Empirie der Regional Politic* (Fuchsstadt: Verlag Rene F. Wifler).

Kulaksız, Y. (2008). *Türkiye’de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, İstihdam Ve Kurum Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi*. Uzmanlık Tezi, Ankara, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

Köroğlu, B. (2000). Küreselleşen Dünya’da Bölgesel Eğilimler: Avrupa Birliği. 9. *Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi*. Trabzon: Karadeniz Teknik Üniversitesi, 243.

Kulhan, E. (2001). Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere Sağlanan Diğer Destekler, Ankara; DPT Yayınevi.

Küçük Sanayi Siteleri Hizmetleri. (2010). www.sanayi.gov.tr, (30 Nisan 2010).

Küçüker, C. (2000). Teşvik Teorisi: Ekonomik Argümanlar Ve Endüstri Politikaları, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları.

Küçüker, C. (2000). “Yeni Ekonomik Coğrafya Ve Kalkınma”. Ekonomik Yaklaşım Dergisi, 11.38, 12-13.

Mazlum, M, İ. Yücel , M. Tekeloğlu. (1990) Özel Kesim Yatırım İmkanları ve Yatırım Kararlarında Teşviklerin Etkinliği, Ankara: TOBB Yayınları.

Menghitsu, Fisseha-Tsion. (2003). *From Tax Incentives To Aid Driven Promotion Of Private Investment: The Case of The Cotonou 2000-2020 Agreement Between The European Union And The African Caribbean And Pacific Countrys*, 2. Pres, Intertax.

Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği. (1999). *Türkiye’ de Bölge Planlamasının Evreleri*. Ankara: Levent Ofset.

Mises, Ludwing V. (2004). *Anti Kapitalist Zihniyet*. Y. Şahin (Çev.), Ankara: Liberte Yayınları (orjinal baskı tarihi 2004).

Mutlu, S. (2002). Doğu Sorunun Kökenleri (Ekonomik Açıdan), İstanbul: Ötüken Yayınları.

Müftüoğlu, T. (1989). Sanayi İşletmelerinde Kuruluş Yeri Seçimi Ve Ölçek Sorunu. 530: 181-182. <http://kitaplar.ankara.edu.tr/detail.php?id=147> (13. 03.2010).

Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği. (2008). Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgelerine Yönelik Sosyo Ekonomik Kalkınma Önerileri. İstanbul.

Parasız, İ. (2004). *Türkiye Ekonomisi*, Bursa: Ezgi Kitapevi.

Parasız, İ. (2001). *Enflasyon-Kriz Ayarlamaları*, Bursa: Ezgi Kitapevi.

Pınar, A. Ve S. İnce Arıkan. (2003). Avrupa Birliği Ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*. 3.1, 93-111.

Resmi Gazete. (1 Temmuz 2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013). S.1.

Seyidoğlu, H. (2003). *Uluslararası İktisat*, Geliştirilmiş 15. Baskı, İstanbul: Güzem Can Yayınları.

Şenel, A. (2000). *Uluslar arası Sermayenin Serbest Dolaşımının Sağlanması Ve Entegrasyon Sürecinde Mali Liberalizasyon Politikaları Ve Türkiye Deneyimi*, Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tokatlıoğlu, Mircan Y. (2004). *Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*, İstanbul: Alfa/Aktüel Kitabevi.

Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006). (2010), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp>, (20 Nisan 2010).

Türkiye’nin Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı. (2010). <http://www.stratejikboyut.com/haber/turkiyenin-bolgesel-kalkinma-yaklasimi-28084.html>, (30 Nisan 2010).

Okyar, O. (1966). Development of Eastern Turkey. *Regional Planning, Local Government And Community Development in Turkey*. Ankara: Turkish Society For Housing And Planning Publication, 18-20.

Organize Sanayi Bölgeleri Ve Endüstri Bölgeleri. (2010). http://www.kobifinans.com.tr/tr/bilgi_merkezi/02150401/5578, (25 Nisan 2010).

Öner, E. (1999). *1990'lı Yıllarda Uygulanan Türk Vergi Politikalarının Ekonomik Yönü (Vergi Teşvikleri, Genel Sorunlar Ve Öneriler)*, Erzurum: Atatürk Üniversitesi Yayınları.

Özden, M. (1999). “Vergi Ertelemesinin Ayrımı ve Gerçekleştirme Şekillerine Teorik Bir Yaklaşım”. Gazi Üniversitesi Endüstriyel Sanatlar Fakültesi Dergisi. 32.7,122-123.

Öcal, M. Ş. (1993). “Bölgeler Arası Farklılıklar, Teknoloji ve Türkiye”, *Gazi Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9.2, 65-94.

Önder, İ. (1997). Kamu Kesimi Göstergeleri Ve Yatırımlar. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansı. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, 121-129.

Ören, N, O. Yurdakul. B. Çevik ve U. Dinç. (2005). Türkiye’de Ulusal Entegre Projeler Ve Tarımsal Kalkınma. Ankara: Doruk Matbaacılık.

Özaslan, M, R. Akpınar (2005). Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları. *I. Doğu Anadolu Sempozyumu*. Elazığ: Fırat Üniversitesi, 237-239.

Özer, A. (1993). *Modernleşme ve Güneydoğu*, 1.basım, Ankara: İmge Kitabevi.

Özer, Yunus E. (2008). Küresel Rekabet – Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Türkiye, *Review Of Social, Economic And Business Studies*, 9.10, 389-408.

Park S. C. (2002). “Science Parks In Sweden As Regional

Development Strategies; A Case Study On Ideon Science Park”, *AI & Society*, 16, 288-298.

Saygılıoğlu, N. (1996). Kobi Yatırımlarında Devlet Destekleri, *Yaklaşım Dergisi*, 30.48, 6-8.

Sönmez, M. (1998). Bölgesel Eşitsizlik (Türkiye’nin Doğu Ve Batı Uçurumu), İstanbul: Alan Yayıncılık.

Tecer, M. (1991). *Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Sanayileşme ve İşletmecilik*. [Electronic Version] Amme İdaresi Dergisi, 24 .4 (15.03.2010).

Türkeş, E. (2003). *Avrupa Birliğinde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları*. Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Hazine Müsteşarlığı Matbaası.

Tümertekin, E. ve N. Özgüç. (1999). *Ekonomik Coğrafya Küreselleşme Ve Kalkınma*, İstanbul: Çantay Kitabevi.

Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlikler Konulu Komisyon Çalışması 2004. (2004).
http://www.spo.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=86&tipi=15&sube=0,
12 Mayıs 2010).

Tümertekin, E. ve N. Özgüç. (1998), *Ekonomik Coğrafya*, İstanbul: Çantay Kitabevi.

Ulusoy, A. (2007). *Maliye Politikası*, 5. Baslı, Trabzon, Üçyol Kitabevi.

Ünsal, Erdal M. (2007). *Makro İktisat*, Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara, İmaj Kitabevi.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında Maliye Politikası. (2009).
www.veribaz.com, (12.31.2009).

Vardar, E. (2007). Türkiye’de İç Borçlanmanın Gelişimi, *Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi*, Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü.

Yatırım Teşvik Belgesi Tamamlama Ekspertizi ve Tamamlama Vizesi İşlemleri. (2010). http://www.karabuktso.org.tr/ktso_oda_yattestam.asp, (2 Nisan 2010).

Yatırımlarda Bedelsiz Arsa Arazi Tahsisi. (2009). <http://forum.alomaliye.com/index.php?topic=4412.0> , (27.03.2010).

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 94/6411 sayılı B.K.K., md. 4, 13.1.1995 tarih ve 22170 sayılı Resmi Gazete.

Yeldan, E. (1996). Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrasında Gelir Bölüşümünü Belirleyen Makroekonomik Süreçler, *İktisat Dergisi*, 11.9, 27.

Yereli, Ahmet B. (2003). Türkiye’de Özel Amaçlı Bölge Uygulamaları, *Vergi Sorunları Dergisi*, 178, 135-136.

2009-2011 Kamu Yatırım Politikaları Şekillendi. (2009). <http://www.gazeteparc.com/h34143-2009-2011-kamu-yatirim-politikalari-sekillendi.html>, (12 Mayıs 2010).

4325 Sayılı Kanun, 23.01.1998 tarih ve 23239 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış, kanun tarihi: 21.01.1998, md.3.

