



# BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ



Ankara - 2008

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK  
VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE  
ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Yrd. Doç. Dr. Mine Nur BOZDOĞAN

Gazi Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

Ankara - 2008



**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

**TOBB Yayın Sıra No: 57**

**ISBN 978-9944-60-247-1**

**Sayfa Düzeni ve Baskı : Afşaroğlu Matbaası**  
425 22 44 - ANKARA

**ii**

**Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği**

## Sunuş

Bütün çabamız her alanda daha zengin bir Türkiye için...

Dünyanın en büyük 10 ekonomisinden biri olmak, dünyada sözü geçen bir ülke olmak, dünyanın geleceğini belirleyen bir ulus olmak elimizdedir. Ama bunun için, dün yapamadığımızı bugün yapmak mecburiyetindeyiz. Başladığımız işi bitirmek zorundayız.

Türkiye ekonomisi, küreselleşme sürecinin dışında kalarak, kapılarını kapatarak, içine dönük bir yapı içinde büyümesi mümkün değildir.

Küresel dinamiklerdeki değişim, uluslar arası rekabette Türkiye'nin kalkınması için hayati öneme sahip bölgesel kalkınma kavramını gündeme getirmiştir. Ekonomik büyüme ile birlikte sosyal ve kültürel gelişmenin sağlanması için bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ülkemizin temel hedeflerinden biri olmuştur. Bu hedeflere ulaşmada, izlenen politikalar arasında yer alan vergi politikalarının etkinliğinin sorgulanması önem taşımaktadır.

Bilimsel temellere dayanan araştırma ve geliştirme çabaları, üniversitelerimizin ve öğretim elamanlarının yapacağı çalışmalar, Türk insanın ekonomik, sosyal ve kültürel alanda gelişmesinin de zeminin oluşturacak sanayicimize ve yatırımcımıza yol gösterecektir.

Bu düşünceyle; TOBB olarak, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Öğretim Üyesi Yrd. Doç. Dr. **Mine Nur BOZDOĞAN**'ın "**Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi**" başlıklı Doktora Tezini kitap haline getirip

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

yayımlamakla, bu alandaki boşluğun doldurulmasına ve bilginin yaygınlaşmasına katkıda bulunduğumuza inanıyor, bu kitabın camiamıza ve ilgililere yararlı olmasını diliyorum.

Bu çalışmaya emeği geçen herkesi kutluyor, ülkemizin ve insanlarımızın zenginliğine değer katacak bilimsel çalışmaların daha da çoğalmasını temenni ediyorum.

**M. Rifat HİSARCIKLIOĞLU**  
**Başkan**



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

*Sevgili Annem Remziye BOZDOĞAN  
ve  
Babam Feyzullah BOZDOĞAN'a...*

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

v

**“Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi”** isimli bu çalışma, 27.06.2006 tarihinde, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı’nda;

- Prof. Dr. Abdurrahman AKDOĞAN,

- Prof. Dr. Şükrü KIZILOT,

- Prof. Dr. Nevzat SAYGILIOĞLU,

- Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ,

- Prof. Dr. Metin Kamil ERCAN’dan oluşan jüri tarafından “oybirliği” ile Doktora Tezi olarak kabul edilmiş ve içeriğe ilişkin değişiklik yapılmadan, kabul edildiği biçimde yayına hazırlanmıştır.

## Özgeçmiş

### Yrd. Doç. Dr. Mine Nur BOZDOĞAN

Adıyaman doğumlu olan Mine Nur BOZDOĞAN, ilk, orta ve lise öğrenimini T.E.D. Ankara Koleji'nde tamamlamıştır. "Çok Amaçlı Geliştirme ve Eğitim Programı (Ç.A.G.E.P.)" çerçevesinde burslu olarak gördüğü lise öğrenimini 1995 yılında tamamlayan BOZDOĞAN, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nde lisans öğrenimine başlayarak 1999 yılında mezun olmuş ve aynı yıl Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda derece ile yüksek lisans programına girmiştir.

BOZDOĞAN, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nde 2000 yılında Araştırma Görevlisi olarak göreve başlamıştır.

Yüksek lisans öğrenimini "Vergi Usul Hukuku Açısından Doğal Afetlere Yönelik Yasal Düzenlemelerin İncelenmesi Ve Değerlendirilmesi" isimli tez ile 2001 yılında tamamlayan BOZDOĞAN, aynı yıl içinde Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı'nda doktora öğrenimine başlamış ve "Bölgesel Kalkınmanın Sağlanması Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi" isimli doktora tezi ile 2006 yılında Doktor unvanını almıştır. Ayrıca, 2007 yılında, 2003-2007 yıllarında öğrenim gördüğü Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Gazetecilik Bölümü'nden mezun olmuştur.

BOZDOĞAN, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü'nde Yardımcı Doçent olarak görevini sürdürmekte ve Mali Hukuk alanında çeşitli dersleri yürütmektedir. Mali Hukuk ve özellikle Vergi İcra Hukuku alanında yayınlanmış birçok makalesi bulunmaktadır.



**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

## Önsöz

Ülkeler, iktisadi gelişme açısından kırılma noktasını oluşturan Sanayi Devrimi ile başlayan süreçte, özellikle 1. Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş ve az gelişmiş olarak sınıflandırılmış ve uluslararası boyutta gözlemlenen bu gelişmişlik farklılıkları, yoğunluğu değişmekle birlikte gerek gelişmiş, gerekse az gelişmiş ülkelerin bölgeleri arasında da giderek çarpıcı hale gelmiştir. Diğer bir anlatımla, ülkelerin gelişme hızlarına ve düzeylerine bağlı olarak uluslararası alanda beliren farklılıklar ya da uyumsuzluklar, ulus devletlerin bünyesinde de bölgeler itibarıyla ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda, gelişmiş ülkelerdeki az gelişmiş bölgeler veya az gelişmiş ülkelerde bulunan gelişmiş bölgeler, bölgesel eşitsizliklerin yalnızca az gelişmiş ülkelere özgü bir sorun olmadığını, gelişmiş ülkelere de özgü, ortak bir sorun olduğunun kanıtı olarak az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması gerektiğini ortaya koymuştur. Bu bölgelerin kalkındırılması, ekonomik kalkınma politikasının temel amaçlarından, bölgeler arasındaki her çeşit eşitsizliğin giderilmesinin veya dar anlamda yalnızca ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılmasının da birinci koşulu sayılmıştır.

Türkiye, tarihsel geçmişi ve birikimi, doğal ve kültürel zenginlikleri, beşeri sermayesi ile önemli potansiyele sahip büyük bir ülkedir. Ülkemizin sınırları içinde bölgeler arasındaki mevcut ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarının, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi çeşitlilik olarak değerlendirilmesi ve alansal olarak geniş bir coğrafya üzerinde bulunmasının doğal bir sonucu sayılması gerekir, ancak kısa vadede olmasa dahi, orta ve uzun vadede bölgesel yakınsamanın sağlanmasına yönelik olarak sistematik bir politikanın izlenmesi kaçınılmazdır. Bu anlamda, "Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımı" çerçevesinde Türkiye'nin kendine özgü coğrafi, sosyal, kültürel ve ekonomik yapısının ve koşullarının dikkate alındığı; kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği çerçevesinde, toplumsal katılım ve sorumluluk ilkelerinin ön planda tutulduğu; objektif kriterlere dayanan sürdürülebilir bir bölgesel kalkınma politikasının üretilmesi gerekmektedir.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Sözkonusu yaklaşımdan hareketle yapılan bu çalışmada, teşvik sisteminin önemli bir parçası olan vergi özendirme önlemlerinin bölgesel kalkınma ekseninde ele alınmasının arka planında ise, gelişime açık ve yoğun literatür tartışmalarına konu olan bu alanının, Ülkemiz açısından tarihsel gelişim süreci içinde her dönemde güncelliğini korumuş, spesifik bir konu olması etkili olmuştur. Bu noktada, kamu kaynaklarının, ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun bölgeler arasındaki dağılımını yeniden şekillendirmeye yönelik bölgesel politikalar açısından vergi özendirme önlemlerinin işlevinin ve etkinliğinin analizi önem taşımaktadır. Çalışma, bölgesel farklılıklar bağlamında giderek çarpıcı hale gelen tabloya ilişkin durum tespitinin ötesinde, önemli sorunlarla karşı karşıya kalan bölgelerde, özendirme önlemlerinin etkinliğinin tartışılmasını ve etkinleştirilmesine yönelik stratejik çözüm önerilerini hedeflemektedir.

Çalışmamı titiz bir yaklaşımla inceleyen ve önerileriyle yol gösteren tez danışmanım Prof. Dr. Abdurrahman AKDOĞAN'a, değerli fikirleriyle katkıda bulunan ve çalışmamın yayınlanması konusunda beni yönlendirerek desteklerini esirgemeyen Prof. Dr. Şükrü KIZILOĞLU'na ve Prof. Dr. Nevzat SAYGILIOĞLU'na, jüride çalışmaya ilişkin yapıcı eleştirilerde bulunan Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ ve Prof. Dr. Metin Kamil ERCAN'a teşekkür ederim.

Çalışmamın, kamuoyuna ve bilim çevrelerine duyurulması konusundaki nazik dikkati için Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Başkanı Sayın M. Rifat HİSARCIKLIOĞLU başta olmak üzere, basılması için değerli çabalarıyla katkıda bulunan Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Genel Sekreteri Sayın İsmail KÖKSAL'a ve Yönetim Kurulu Üyelerine şükranlarımı sunarım.

Kitabın basımında emeği geçen tüm çalışanlara ilgili ve titiz çalışmaları için ayrıca teşekkür ederim.

Eğitim hayatım ve çalışmalarım boyunca gösterdikleri büyük özveri, destek ve sabırları için anneme, babama ve kardeşlerim Orhan, Müge, Merve BOZDOĞAN'a ve sevgili arkadaşlarıma teşekkürlerim sonsuzdur.

Kitabın okuyuculara yararlı olması dilekleriyle...

**Yrd. Doç. Dr. Mine Nur BOZDOĞAN**  
**Ankara- Ocak 2008**

# İçindekiler

□ Giriş.....	1
--------------	---

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÖLGESEL KALKINMANIN TEORİK NİTELİKLERİ VE AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

□ I- BÖLGE VE BÖLGESEL KALKINMA KAVRAMLARI.....	5
A- BÖLGE KAVRAMI .....	5
B- BÖLGESEL KALKINMA KAVRAMI .....	8
□ II- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI UYGULANMASINI GEREKTİREN NEDENLER VE POLİTİKANIN AMAÇLARI.....	11
A- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI UYGULANMASINI GEREKTİREN NEDENLER.....	11
1- Ekonomik Nedenler.....	11
a- Üretim Faktörlerinin Eksik Kullanımı ve Sektörler Arası Optimal Dağılımının Bozulması.....	12
b- Sermaye Birikiminin Yetersizliği.....	12
c- Sanayiler Arası (Geriyelerine) Bağlantıların Kurulamaması.....	12
d- Dışsal Ekonomilerden Yeterince Faydalanılamaması.....	13
e- Ölçek Ekonomilerinin Oluşturulamaması.....	13
f- Nitelikli İşgücü Ve Sermaye Göçü Nedeniyle Dinamik Üretim Unsurlarının Kaybı.....	13
g- Piyasa Rasyonelleriyle Sosyal Rasyonellerin Uyumsuzluğu.....	14
2- Sosyo-Ekonomik Ve Politik Nedenler.....	14
a- İşsizlik.....	15
b- Hızlı Nüfus Artışı.....	15
c- Sağlık Ve Eğitim Hizmetlerinin Yetersizliği.....	16
d- Sosyal Ve Kültürel Hizmetlerin Yetersizliği.....	16
e- Satın Alma Gücünün Düşüklüğü.....	16

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

f- Üretim Düşüklüğü, Ücret Düşüklüğü .....	17
g- Altyapı Eksiklikleri .....	17
h- Planlama Yetersizliği.....	17
B- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ AMAÇLARI.....	18
1- Kır-Kent Dengesinin Ve Nüfusun Optimal Dağılımının Sağlanması.....	18
2- Geri Kalmış Bölge Sorunlarının Önlenmesi Ve Kalkınmanın Sağlanması.....	20
3- Ekonomik Ve Sosyal DUALİZMİN Önlenmesi.....	21
□ <b>III- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ ARAÇLARI.....</b>	<b>22</b>
A- VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİ VE BÖLGESEL KALKINMA.....	23
1- Vergi Özendirme Önleminin Tanımı Ve Niteliği.....	23
2- Vergi Özendirme Önlemlerinin Sınıflandırılması.....	27
a- Amaçlarına Göre Vergi Özendirme Önlemleri.....	27
aa- Yatırıma Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....	27
ab- İhracata Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....	29
ac- İstihdama Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....	29
ad-Yabancı Sermayeye Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri...30	
b- Uygulama Aşamalarına Göre Vergi Özendirme Önlemleri.....31	
ba- Müteşebbise Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....31	
bb- Yatırıma Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....31	
bc- Üretime Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri.....32	
3- Vergi Özendirme Önlemlerinin Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Yatırımlar Üzerindeki Etkileri.....	32
a- Optimal Kuruluş Yeri Faktörü Olarak Etkileri.....	32
b- Ölçek Ekonomileri Faktörü Olarak Etkileri.....	33
c- Dışsal Ekonomiler Faktörü Olarak Etkileri.....	35
B- DİĞER ARAÇLAR VE BÖLGESEL KALKINMA.....	36
1- Vergi Dışı Mali Özendirme Önlemleri Ve Bölgesel Kalkınma.....36	
a- Bedelsiz Arsa ve Arazi Tahsisi.....	37
b- Enerji Desteği.....	37
c- Nakit Devlet Yardımları Ve Kredi Avantajları.....37	
d- Devlet Garantileri.....	37
2- Kamu Yatırımları Ve Bölgesel Kalkınma.....38	
a- Altyapı Yatırımları.....	38
b- Üretken Kamu Yatırımları.....	39
3- Özel Amaçlı Bölgeler Ve Bölgesel Kalkınma.....41	
a- Organize Sanayi Bölgeleri.....	41
b- Sanayi Siteleri.....	42

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

c- Teknoloji Geliştirme Bölgeleri (Teknoparklar).....	42
d- Endüstri Bölgeleri.....	44
e- Serbest Bölgeler.....	44
4- Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Bölgesel Kalkınma.....	45
□ <b>IV-AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İZLENEN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI</b> .....	46
A- DEVLET YARDIMLARINA GENEL BİR YAKLAŞIM VE BÖLGESEL YARDIMLARIN YERİ.....	46
B- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ GELİŞİMİ.....	51
C- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ KAPSAMI VE AMAÇLARI.....	53
1- Bölgesel Kalkınma Politikasının Kapsamı.....	53
a- Gelişmişlik Düzeyi Avrupa Birliği Ortalamasının Altındaki Bölgeler.....	54
b- Gelişmişlik Düzeyi Ulusal Ortalamanın Altındaki Bölgeler.....	57
2- Bölgesel Kalkınma Politikasının Amaçları.....	58
D- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ DESTEKLENMESİNDE ETKİLİ OLAN MALİ MEKANİZMALAR.....	64
1- Yapısal Fonlar.....	64
a- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF).....	64
b- Avrupa Sosyal Fonu (ESF).....	66
c- Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu (EAGGF).....	67
d- Balıkçılık Yönlendirme Fonu (FIFG).....	68
e- Uyum Fonu (CF).....	68
2- Diğer Mali Mekanizmalar.....	70
a- Avrupa Kömür Çelik Topluluğu.....	70
b- Avrupa Yatırım Bankası.....	71
c- Yeni Topluluk Aracı.....	72
d- Ödemeler Dengesi Destekleme Mekanizması.....	73
E- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ KAYNAĞI OLARAK BİRLİK BÜTÇESİNİN GÖRÜNÜMÜ.....	73
1- Birlik Harcamalarının Genel Dağılımı Açısından.....	73
2- Yapısal Harcamaların Dağılımı Açısından.....	76
a- Yapısal İşlemlere Göre Dağılımı Açısından.....	76
b- Yapısal Fonlara Göre Dağılımı Açısından.....	78
c- Üye Ülkeler Arasındaki Dağılımı Açısından.....	80
F- AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İZLENEN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ ETKİLERİ.....	83
1- Kişi Başına Düşen GSYİH Açısından.....	83
2- İstihdam Açısından.....	91

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İZLENEN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ VE POLİTİKA AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN İNCELENMESİ

□ I- BÖLGE KAVRAMINA YAKLAŞIMLAR DOĞRULTUSUNDA BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARININ GELİŞİM SÜRECİNİN ANALİZİ VE VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN YERİ.....	95
A- 1980 ÖNCESİ DÖNEM AÇISINDAN.....	95
1- Planlı Dönem Öncesi Açısından.....	95
2- 1963-1980 Dönemi Açısından.....	96
a- Birinci Plan Dönemi (1963-1967).....	100
b- İkinci Plan Dönemi (1968-1972).....	102
c- Üçüncü Plan Dönemi (1973-1977).....	103
B- 1980 SONRASI DÖNEM AÇISINDAN.....	103
1- 1981-2000 Dönemi Açısından.....	103
a- 1981-1989 Dönemi Açısından.....	103
aa- Dördüncü Plan Dönemi (1979-1983).....	107
ab- Beşinci Plan Dönemi (1985-1989).....	108
b- 1990-2000 Dönemi Açısından.....	109
ba- Altıncı Plan Dönemi (1990-1994).....	109
bb- Yedinci Plan Dönemi (1995-1999).....	110
2- 2001-2005 Dönemi Açısından.....	111
□ II- BÖLGELERİN GELİŞİMİŞLİK DÜZEYİNİN TESPİTİNDE KULLANILAN GÖSTERGELER ÇERÇEVESİNDE BÖLGELER ARASI GELİŞİMİŞLİK FARKLARININ İNCELENMESİ.....	113
A- BÖLGELER ARASI GELİŞİMİŞLİK FARKLARININ SOSYAL GÖSTERGELER ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ.....	114
1- Demografik Göstergeler.....	115
a- Göç.....	115
b- Nüfus .....	119
2- Eğitim Göstergeleri .....	123
3- Sağlık Göstergeleri .....	128
4- Gelir Dağılımı .....	132
B- BÖLGELER ARASI GELİŞİMİŞLİK FARKLARININ EKONOMİK GÖSTERGELER ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ .....	134
1- GSYİH.....	134
2- Ekonomik Faaliyetler Ve Tarımsal Göstergeler .....	138
3- Mali Göstergeler .....	142



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

a- Kamu Yatırım Harcamaları .....	142
b- Genel Bütçe Gelirleri .....	146
c- Toplam Banka Mevduatı Ve Banka Kredileri .....	150
□ <b>III- TEŞVİK VE VERGİ MEVZUATI ÇERÇEVESİNDE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNE İLİŞKİN ESAS VE DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ</b> .....	154
A- VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN UYGULANMASI AÇISINDAN BÖLGESEL AYRIM VE GELİŞİMİ .....	156
1- Gelişmiş Ve Normal Yörelere .....	156
2- Kalkınmada Öncelikli Yörelere .....	156
3- Özel Amaçlı Bölgeler .....	159
B- BÖLGESEL DÜZEYDE AYRICALIKSIZ OLARAK UYGULANAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNE İLİŞKİN ESAS VE DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ .....	159
1- Yatırımın Ve Üretim Kapasitesinin Arttırılmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerine İlişkin Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi .....	159
a- Yatırım İndirimi İstisnası .....	159
b- Gümrük Vergisi Ve Toplu Konut Fonu İstisnası .....	163
c- Katma Değer Vergisi İstisnası .....	164
d- Vergi, Resim, Harç İstisnası .....	165
2- Özel Amaçlı Bölgelere Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerine İlişkin Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi .....	165
a- Organize Sanayi Bölgelerine Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi .....	165
b- Teknoloji Geliştirme Bölgelerine Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi .....	168
c- Endüstri Bölgelerine Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi .....	171
d- Sanayi Sitelerine Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi .....	173
e- Serbest Bölgelere Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi .....	174
C- BÖLGESEL DÜZEYDE AYRICALIKLI OLARAK UYGULANAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNE İLİŞKİN ESAS VE DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ .....	177
1- Gelir Vergisi Stopajı Desteği .....	178
2- Gelir ve Kurumlar Vergisi İndirimi .....	181
3- Sınai Tesisler İstisnası .....	183

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### TÜRKİYE'DE İZLENEN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE POLİTİKANIN ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

- I- PLANLI DÖNEMDE UYGULANAN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....185
- II- TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL YARDIMLAR, POLİTİKALAR, İSTATİSTİKLER VE KALKINMA AJANSLARI YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM KONUSUNDAKİ YAKLAŞIMININ DEĞERLENDİRİLMESİ .....187
- A- BÖLGESEL AMAÇLI DEVLET YARDIMLARI YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA UYUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ .....187
- B- BÖLGESEL POLİTİKALAR YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA UYUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ .....193
- C- BÖLGESEL İSTATİSTİKLER YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA UYUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ .....196
- D- BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA UYUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ .....198
- III- TAM ÜYELİĞİN MALİ YARDIMLAR VE YAPISAL HARCAMALAR YÖNÜNDEN TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİNE OLASI ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....201
- A- TAM ÜYELİĞİN MALİ YARDIMLAR YÖNÜNDEN TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİNE OLASI ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....201
- 1- 1999 Helsinki Zirvesi Adaylık Öncesi Dönemde Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar .....201
- 2- 1999 Helsinki Zirvesi Sonrası Katılım Öncesi Dönemde Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar .....203
- a- Hibe Biçiminde Sağlanan Mali Yardımlar .....203
- b- Kredi Biçiminde Sağlanan Mali Yardımlar .....205
- B- TAM ÜYELİĞİN YAPISAL HARCAMALAR YÖNÜNDEN TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİNE OLASI ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ .....207
- IV-TÜRKİYE'DE ÖZEL SEKTÖRÜN REEL YATIRIMLARININ GELİŞİMİ ÇERÇEVESİNDE YATIRIMLARIN BÖLGESEL DAĞILIMININ DEĞERLENDİRİLMESİ.....210
- A- 1980-1989 DÖNEMİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN REEL YATIRIMLARI VE YATIRIMLARIN BÖLGESEL DAĞILIMI .....210
- B- 1990-2000 DÖNEMİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN REEL YATIRIMLARI VE YATIRIMLARIN BÖLGESEL DAĞILIMI .....216

C-	2001-2005 DÖNEMİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN REEL YATIRIMLARI VE YATIRIMLARIN BÖLGESEL DAĞILIMI .....	221
□	<b>V- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ, POLİTİKA VE POLİTİKA ARACI OLARAK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR .....</b>	<b>228</b>
A-	BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	228
B-	BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ VE POLİTİKA ARACI OLARAK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR.....	232
1-	Altyapıya Yönelik Yaklaşımlar.....	232
2-	Örgütlenmeye Yönelik Yaklaşımlar .....	232
3-	Planlama, Koordinasyon Ve Denetime Yönelik Yaklaşımlar.....	233
4-	Eğitim Ve Danışmanlık Hizmetlerine Yönelik Yaklaşımlar.....	234
5-	Güvenliğin Sağlanmasına Yönelik Yaklaşımlar.....	234
6-	Özel Amaçlı Bölgelere Yönelik Yaklaşımlar.....	235
7-	İstihdama Yönelik Yaklaşımlar .....	235
8-	Yasal Düzenlemelere Ve Bürokrasiye Yönelik Yaklaşımlar .....	235
9-	Avrupa Birliği İle Uyumlu Bölgesel Politika Uygulanmasına Yönelik Yaklaşımlar .....	236
10-	Vergi Özendirme Önlemlerinin İşlevsel Hale Getirilmesine Yönelik Yaklaşımlar .....	237
11-	Teşvik Sisteminin Bölgesel Esasa Dayandırılmasına Yönelik Yaklaşımlar.....	239
12-	Diğer Yaklaşımlar .....	241
□	<b>SONUÇ .....</b>	<b>243</b>
□	<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>249</b>
□	<b>ÖZET .....</b>	<b>271</b>
□	<b>SUMMARY .....</b>	<b>273</b>
□	<b>EKLER .....</b>	<b>275</b>

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

## Kısaltmalar Cetveli

<b>A.B.D.</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>a.g.e.</b>	: adı geçen eser
<b>a.g.m.</b>	: adı geçen makale
<b>a.g.f.</b>	: adı geçen tebliğ
<b>A.İ.T.İ.A.</b>	: Ankara İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi
<b>A.Ü.</b>	: Ankara Üniversitesi
<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABKF</b>	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
<b>Ar - Ge</b>	: Araştırma Geliştirme
<b>ASF</b>	: Avrupa Sosyal Fonu
<b>ATGYF-Yön.</b>	: Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu- Yönlendirme Bölümü
<b>B.</b>	: Bölge
<b>BGYUGM</b>	: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü
<b>BKK.</b>	: Bakanlar Kurulu Kararı
<b>Bkz.</b>	: Bakınız
<b>BYF</b>	: Balıkçılık Yönlendirme Fonu
<b>BYKP</b>	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
<b>CF</b>	: Cohesion Fund
<b>Çev.</b>	: Çeviren
<b>DAP</b>	: Doğu Anadolu Projesi
<b>DİE</b>	: Devlet İstatistik Enstitüsü
<b>DOKAP</b>	: Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>DTÖ</b>	: Dünya Ticaret Örgütü
<b>E.T.</b>	: Erişim tarihi
<b>EAGGF</b>	: European Agricultural Guidance And Guarantee Fund
<b>EBKA</b>	: Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı
<b>EC</b>	: European Community

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

<b>Edi.</b>	: Editör
<b>EGEV</b>	: Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı
<b>EKA</b>	: Ekonomik Kalkınma Ajansı
<b>ERDF</b>	: European Regional Development Fund
<b>ESF</b>	: European Social Fund
<b>EU</b>	: European Union
<b>FIAS</b>	: Foreign Investment Advisory Service
<b>FIFG</b>	: Financial Instrument For Fisheries Guidance
<b>G.Ü.</b>	: Gazi Üniversitesi
<b>GAP</b>	: Güneydoğu Anadolu Projesi
<b>Gar.</b>	: Garanti
<b>GATT</b>	: General Agreement On Tariffs And Trade
<b>GİDEM</b>	: Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri
<b>GSMH</b>	: Gayri Safi Milli Hasıla
<b>GSYİH</b>	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
<b>HDTM</b>	: Hazine Ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
<b>İ.İ.B.F.</b>	: İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi
<b>İ.Ü.</b>	: İstanbul Üniversitesi
<b>İBBS</b>	: İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması
<b>İKV</b>	: İktisadi Kalkınma Vakfı
<b>İZTO</b>	: İzmir Ticaret Odası
<b>KDV</b>	: Katma Değer Vergisi
<b>KKBG</b>	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
<b>KOBİ</b>	: Küçük Ve Orta Büyüklükteki İşletme
<b>KOSGEB</b>	: Küçük Ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme Ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
<b>KÖY</b>	: Kalkınmada Öncelikli Yöre
<b>KTÜ</b>	: Karadeniz Teknik Üniversitesi
<b>Mük.</b>	: Mükerrer
<b>NUTS</b>	: Nomenclature Of Territorial Units For Statistics
<b>ODTÜ</b>	: Ortadoğu Teknik Üniversitesi
<b>OJ</b>	: Official Journal
<b>ÖİK</b>	: Özel İhtisas Komisyonu
<b>R.G.</b>	: Resmi Gazete
<b>S.</b>	: Sayı
<b>SAGP</b>	: Satın Alma Gücü Paritesi
<b>S.B.E.</b>	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
<b>S.B.F.</b>	: Siyasal Bilgiler Fakültesi

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

<b>T.</b>	: Tarih
<b>T.C.</b>	: Türkiye Cumhuriyeti
<b>TOBB</b>	: Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği
<b>TÜRMOB</b>	: Türkiye Muhasebeciler Odası Birliği
<b>Ü.</b>	: Üniversite
<b>V.Ö.Ö.</b>	: Vergi Özendirme Önlemleri
<b>vb.</b>	: ve benzeri
<b>Yat.</b>	: Yatırım
<b>Yön.</b>	: Yönlendirme
<b>YTL.</b>	: Yeni Türk Lirası
<b>yy.</b>	: yüzyıl
<b>ZBK</b>	: Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi



**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

## Tablo ve Şekiller Listesi

### TABLolar LİSTESİ

□ <b>Tablo 1</b>	: Başlıca Vergi Özendirme Önlemi Çeşitleri Ve Ülkeler Arasındaki Dağılımı .....	24
□ <b>Tablo 2</b>	: Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımlarının İçeriği Ve Bölgesel Ayrımı.....	49
□ <b>Tablo 3</b>	: 2000-2006 Mali Plan Döneminde Bölgesel Ve Yatay Amaçlı Devlet Yardımlarının Düzeyi (%).....	55
□ <b>Tablo 4</b>	: Avrupa Birliği'nde İşletmeler İçin Önerilen Yardımların Yoğunluğu (%) .....	56
□ <b>Tablo 5</b>	: Avrupa Birliği'nde Eğitim Yardımlarının Yoğunluğu (%). .....	57
□ <b>Tablo 6</b>	: 2000-2006 Ve 2007-2013 Mali Plan Dönemlerinde Hedefler Ve Mali Mekanizmalar.....	61
□ <b>Tablo 7</b>	: 2000-2006 Mali Plan Döneminde Uyum Fonu'nun Dört Üye Ülke Arasındaki Dağılımı (2004 Yılı Fiyatıyla) (Milyon €).....	69
□ <b>Tablo 8</b>	: 2004-2006 Yıllarında Uyum Fonu'nun Üye Orta Ve Doğu Avrupa Ülkeleri Arasındaki Dağılımı (2004 Yılı Fiyatıyla) (Milyon € ) .....	70
□ <b>Tablo 9</b>	: 2000-2003 Yıllarında Birlik Harcamalarının Dağılımı (Milyon € Ve %).....	75
□ <b>Tablo 10</b>	: 2000-2003 Yıllarında Yapısal Harcamaların Yapısal İşlemlere Göre Dağılımı (Milyon € Ve %).....	77
□ <b>Tablo 11</b>	: 2000-2003 Yıllarında Yapısal Harcamaların Yapısal Fonlara Göre Dağılımı (Milyon € Ve %).....	79
□ <b>Tablo 12</b>	: 1992-1997 Yıllarında Yapısal Harcamaların Üye Ülkeler Arasındaki Dağılımı (Milyon € Ve %).....	81

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

□ <b>Tablo 13</b>	: 1998-2003 Yıllarında Yapısal Harcamaların Üye Ülkeler Arasındaki Dağılımı (Milyon € Ve %).....	82
□ <b>Tablo 14</b>	: 2001 Yılında Avrupa Birliği'nde Hükümetlerin Teşvik Ödemelerinin Dağılımı (Milyar €).....	91
□ <b>Tablo 15</b>	: 2003 Yılında AB-25'te En Düşük Ve En Yüksek İşsizlik Oranları (%).....	92
□ <b>Tablo 16</b>	: Coğrafi Bölgelere Göre Göçler Ve Net Göç Oranları (1970-1990).....	117
□ <b>Tablo 17</b>	: İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Göçler Ve Net Göç Oranları (1970-1990).....	118
□ <b>Tablo 18</b>	: Nüfusun Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (1990/2000).....	121
□ <b>Tablo 19</b>	: Nüfusun İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (1990/2000).....	122
□ <b>Tablo 20</b>	: Coğrafi Bölgelere Göre Okullaşma Oranları (2001/2002).....	124
□ <b>Tablo 21</b>	: İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Okullaşma Oranları (2001-2002).....	125
□ <b>Tablo 22</b>	: Eğitim Kademelerine Göre Okul, Öğretmen, Öğrenci Sayılarının Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (2000/2001 Öğretim Yılı).....	126
□ <b>Tablo 23</b>	: Eğitim Kademelerine Göre Okul, Öğretmen, Öğrenci Sayılarının İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (2000/2001 Öğretim Yılı).....	127
□ <b>Tablo 24</b>	: Coğrafi Bölgelere Göre Sağlık Göstergeleri (2000).....	130
□ <b>Tablo 25</b>	: İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Sağlık Göstergeleri (2000).....	131
□ <b>Tablo 26</b>	: Coğrafi Bölgelere Göre Gelir Dağılımı (1968-1994) (%).....	132
□ <b>Tablo 27</b>	: İBBS Düzey 1 Bölgeleri İtibariyle Hanehalkı Gelirlerinin % 20'lik Nüfus Dilimlere Göre Dağılımı (2003) (%).....	133
□ <b>Tablo 28</b>	: Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (1987 Yılı Fiyatlarıyla) (YTL.).....	136
□ <b>Tablo 29</b>	: Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (1987 Yılı Fiyatlarıyla) (YTL.).....	137
□ <b>Tablo 30</b>	: Ekonomik Faaliyetlerin İBBS Düzey 1 Bölgeleri Arasındaki Dağılımı (Bin) (15+ Yaş) (2004).....	138
□ <b>Tablo 31</b>	: Coğrafi Bölgelere Göre Tarımsal Üretim Değerleri (2000) (Cari Fiyatlarla) (YTL.).....	140
□ <b>Tablo 32</b>	: İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Tarımsal Üretim Değerleri (2000) (Cari Fiyatlarla) (YTL.).....	141

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

□ <b>Tablo 33</b>	: Kamu Yatırım Harcamalarının Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla) (1990-2001) (Bin YTL.).....	143
□ <b>Tablo 34</b>	: Kamu Yatırım Harcamalarının İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla) (1990-2001) (Bin YTL.).....	145
□ <b>Tablo 35</b>	: 2001-2005 Yıllarında 4 Büyük İlin Tahsil Edilen Vergideki Payı (%).....	147
□ <b>Tablo 36</b>	: Genel Bütçe Gelirlerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla).....	148
□ <b>Tablo 37</b>	: Genel Bütçe Gelirlerinin İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla).....	149
□ <b>Tablo 38</b>	: Toplam Banka Mevduatının Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla).....	150
□ <b>Tablo 39</b>	: Toplam Banka Kredilerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla).....	151
□ <b>Tablo 40</b>	: Toplam Banka Mevduatının İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla).....	152
□ <b>Tablo 41</b>	: Toplam Banka Kredilerinin İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla).....	153
□ <b>Tablo 42</b>	: Kişi Başına Düşen GSYİH'nın $\leq$ 1500 \$ Olduğu İller (2001).....	179
□ <b>Tablo 43</b>	: Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksinin $< 0$ Olduğu İller (2003).....	179
□ <b>Tablo 44</b>	: Mali Protokoller Çerçevesinde Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar (Milyon €).....	202
□ <b>Tablo 45</b>	: Ön Ulusal Kalkınma Planının Genel Finansmanı (Milyon €) ...	204
□ <b>Tablo 46</b>	: 2000-2006 Mali Plan Döneminde Türkiye'nin Yararlanabileceği Avrupa Yatırım Bankası Kredilerinin Dağılımı (€).....	206
□ <b>Tablo 47</b>	: Yunanistan, İspanya Ve Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımların Boyutları (Milyon €).....	206
□ <b>Tablo 48</b>	: Türkiye İle Avrupa Birliği'nin Olası Bütçe İlişkisi (Milyon €).....	207
□ <b>Tablo 49</b>	: Avrupa Birliği Genişlemelerinin Çeşitli Göstergelere Göre Olası Etkileri.....	209
□ <b>Tablo 50</b>	: 1980-1989 Yıllarında Kamu Sektörü Ve Özel Sektör Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%).....	211
□ <b>Tablo 51</b>	: 1980-1989 Yıllarında İmalat Sanayide Kamu Sektörü-Özel Sektör İtibariyle Kapasite Kullanım Oranları (%).....	212
□ <b>Tablo 52</b>	: 1980-1989 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (Belge Sayısı).....	214
□ <b>Tablo 53</b>	: 1990-2000 Yıllarında Kamu Sektörü Ve Özel Sektör Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%).....	217

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

□ <b>Tablo 54</b>	: 1990-2000 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (Belge Sayısı).....	220
□ <b>Tablo 55</b>	: 2001-2005 Yıllarında Kamu Sektörü Ve Özel Sektör Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%).....	222
□ <b>Tablo 56</b>	: 2001-2005 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı.....	223
□ <b>Tablo 57</b>	: 2001-2005 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Yörelere Göre Dağılımı .....	225

**ŞEKİLLER LİSTESİ**

□ <b>Şekil 1</b>	: 1995 Ve 2005'te Kişi Başına Düşen GSYİH (SAGP Göre) (AB-15=100).....	84
□ <b>Şekil 2</b>	: 2001 Yılında NUTS 2 Düzey Bölgelerinde Kişi Başına Düşen GSYİH (SAGP Göre) (AB-25=100).....	88
□ <b>Şekil 3</b>	: Birinci Derece Kalkınmada Öncelikli Yörelere (2003).....	158

## GİRİŞ

Sanayileşme hareketleriyle kalkınma süreci içine giren ülkelerde, yatırımların hangi bölgelerde ve sektörlerde yapılacağı temelde piyasa mekanizmasına bırakılmakla birlikte, kalkınmanın ülkenin her yerinde, aynı zamanda, aynı hızda başlamaması nedeniyle bölgeler arasında ortaya çıkan dengesizlikler, devletin dengesiz dağılan ekonomik faaliyetlere müdahalesini gerektirmektedir. Çünkü, bazı bölgelerin çeşitli başlangıç avantajları çerçevesinde zaman içinde sağladıkları üstünlüklere karşı, diğer bölgelerde aynı yapının oluşamaması, gelişme noktalarından yoksun bölgelerde önce duraklamaya, daha sonra gerilemeye yol açarak kutuplaşmaya neden olmaktadır. Buna karşılık, ekonomik faaliyetlerin belirli alanlarda yoğunlaşması ise, 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. Dolayısıyla, gelişmişlik farklılıklarına ilişkin bu tablo, büyüme oranının arttırılması ve kalkınmanın sağlanabilmesi için öncelikle görece geri durumda bulunan bölgelerin kalkındırılması gereğini ortaya koymaktadır. Ayrıca, küresel anlamda yaşanmakta olan ıraksama sürecinin de etkisiyle keskinleşmekte olan gelişmişlik farklılıkları, geri kalmış bölgelere ilişkin müdahaleyi zorunlu kılan dışsal nitelikte önemli bir faktördür.

Bu çerçevede, kamu otoritesi özel sektör faaliyetlerinde verimliliği ve karlılığı etkileyebilecek ekonomik koşulları sağlamak yoluyla yatırımları ve üretim kapasitesini arttırmak, bu şekilde ulusal ekonomiyi güçlendirmek ve uluslararası rekabette başarı sağlamak için çeşitli müdahalelerde bulunmaktadır. Bölgesel dengesizliklerin ortadan kaldırılmasına yönelik söz konusu müdahalelerin şekli ve yoğunluğu ise, benimsenen politik sistem ve ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyine bağlı olarak değişiklik göstermektedir.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Devlet, gerek kalkınma planları, gerekse programlar çerçevesinde, bölgesel kalkınma yoluyla bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltmak üzere doğrudan politikalar izleyebileceği gibi, çeşitli kesim ve sektörleri koruyucu ve özendirici önlemler çerçevesinde dolaylı politikalardan da yararlanabilmektedir. Bu anlamda, ekonomik ve sosyal gelişme sağlanamamış olan bölgelerde devletin bir kısım yatırımları üstlenmesi, doğrudan müdahaleyi oluştururken, kalkınma için gerekli üretim ve istihdam düzeyinin yükseltilmesini sağlamak üzere özel sektör yatırımlarını bu alanlara yöneltecek özendirme önlemlerine başvurması dolaylı müdahalesini temsil etmektedir. Devlet, vergi istisnası, indirimi, muafiyeti, erteleme, tatili gibi vergi ayrıcalıklarıyla, ekonomik faaliyetlerin belirli alanlara yönlendirilmesi, bu alanlarda yoğunlaştırılması ve verimli sanayilerin yaratılması amacıyla önemli bir araç olarak vergi sistemini kullanmaktadır. Vergisel nitelikteki özendirme önlemlerinin yanısıra, arsa ve arazi tahsis, enerji desteği, nakit yardımlar, kredi avantajları, devlet garantileri gibi vergi dışı mali özendirme önlemleri, özel amaçlı bölge uygulamaları ve bölgesel kalkınma ajansları bölgesel kalkınmada önemli fonksiyonları olan diğer araçları oluşturmaktadır.

Bölgesel kalkınmaya ilişkin teorik bir yaklaşımın esas alındığı birinci bölümde, öncelikle bölge ve bölgesel kalkınmanın kavramsal bazda ele alınması, bölgesel kalkınma politikası uygulanmasını gerektiren nedenlerin ve politikanın amaçlarının belirlenmesi, buna hizmet eden araçların ortaya konulması amaçlanmaktadır. Genel çerçevesiyle ele alınan bu araçlardan çalışmanın temel hareket noktası olan vergi özendirme önlemleri, teorik bazda kurgulandıktan sonra bölgesel kalkınma ile ilişkisi yönüyle spesifik olarak incelenecektir. Çalışmanın birinci bölümünde ağırlıklı olacak diğer bir kısım da, günümüzün ekonomik ve siyasi entegrasyonları içinde bölgesel politikalar konusunda önemli bir model oluşturan Avrupa Birliği'nin bu bağlamda incelenmesidir. Mevcut entegrasyonlar içinde bölgeler arası eşitsizliklerin uyumlu bir kalkınma süreci içinde azaltılmasına yönelik sistematik bir politika uygulayan Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasının oluşumunun, gelişiminin ve ulaştığı noktanın incelenmesinin ve mali mekanizmalarının yapısının irdelenmesinin yol gösterici olacağı düşünülmektedir. Nitekim, yapılan incelemeler sistematik bir bölgesel kalkınma politikası geliştirmiş ve uygulamış olan Avrupa Birliği'nde dahi gerek üye ülkeler, gerekse üye ülkelerin bölgeleri arasındaki eşitsizliklerin devam ettiğini, ancak yavaş da olsa azalma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Ayrıca Birliğin bu alandaki politikasının etkilerinin değerlendirilmesinin, Türkiye-Avrupa Birliği işbirliğinin mali boyutlarına ilişkin olası gelişmeler bakımından da fikir vereceği düşünülmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye'de izlenen bölgesel kalkınma politikaları çerçevesinde vergi özendirme önlemlerinin tarihsel gelişim sürecinin incelenmesi,



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

çeşitli ekonomik ve sosyal kriterler ışığında Türkiye'deki bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının ortaya konması ve bölgesel kalkınma üzerinde etkili olan vergi özendirme önlemlerinin incelenmesi planlanmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde ise, Ülkemizin kalkınması açısından, bölgesel kalkınmanın taşıdığı önem dikkate alınarak, vergi özendirme önlemlerinin belirlenmiş amaçlara ulaşmadaki etkinliğinin analizi ve gerek bölgesel kalkınma politikasının, gerekse politika araçlarından vergi özendirme önlemlerinin etkinleştirilmesine yönelik çözüm önerilerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

Çalışmada bölgesel kalkınma konusu, ulusal anlamda ekonomik kalkınmanın sağlanmasına yönelik olarak az gelişmiş bölgelerin desteklenmesi gereği çerçevesinde ele alınmakta, bölgesel dengesizliğin diğer cephelerini oluşturan aşırı kalabalıklaşmış metropoliten ve büyük kent sorunlarının ve çözümlerinin ayrı bir inceleme konusu olması sebebiyle çalışma kapsamına dahil edilmemektedir. Araştırmaya ilişkin diğer bir sınırlılık da, bölgesel kalkınma araçlarından mali özendirme önlemleri, devlet yatırımları, özel amaçlı bölge uygulamaları, bölgesel kalkınma ajansları dışında, yönetim teşkilatının organizasyonu gibi kamu yönetimi disiplinine ilişkin noktalar üzerinde durulmamasıdır. Ayrıca, çalışmada kullanılan, az gelişmiş bölge, geri kalmış bölge, gelişmemiş bölge, fakir bölge kavramlarının, ayırım yapılmaksızın, eş anlamlı olarak aynı olguyu ifade etmek üzere kullanılacağı da dikkate alınmalıdır.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

## BİRİNCİ BÖLÜM

# BÖLGESEL KALKINMANIN TEORİK NİTELİKLERİ VE AVRUPA BİRLİĞİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

### I- BÖLGE VE BÖLGESEL KALKINMA KAVRAMLARI

#### A- BÖLGE KAVRAMI

Literatürde kültürel bölge, bio-bölge, fonksiyonel ekonomik bölge veya idari bir birim olarak bölge ayrımı yapılmış olsa da, "bölgenin" tanımlanması konusundaki soru işaretlerinin her dönemde mevcut olduğu bilinmektedir<sup>1</sup>. Bu yüzden, sınırlarının belirlenmesinde güçlükler olan "bölge" sözcüğünün<sup>2</sup> farklı kullanım biçimlerinin yarattığı anlam karmaşasının önlenmesi bakımından günümüzde "mekan" sözcüğünün tercih edilmeye başlandığı görülmektedir. Ancak, bölge sözcüğü ile ikame edecek mekan biriminin de gerek boyut, gerekse içerik yönünden sınırlarının değişebileceği ve farklılaşabileceği dikkate alınmalıdır. Nitekim, "Daha küçük bölgelere ayrılmayacak hiçbir mekan parçası yoktur." ifadesi<sup>3</sup>, top-

<sup>1</sup> Joe RAVETZ: "Editorial, Evaluation Of Regional Sustainable Development-Mapping The Landscape", *Journal Of Environmental Assessment Policy And Management*, 6, 4 (December 2004), vii.

<sup>2</sup> "Bölge" sözcüğünün, etimolojik bakımdan Roma dil havzasındaki karşılığı olan "regio"nun, "herhangi bir tarafa giden yön", "gözün alabildiği alanla sınırlı çizgi", "arazi", "havza", "çevre", "saha", "mahalle", "il", "ilçe" gibi çok çeşitli anlamlarda kullanıldığı bilinmektedir (Mehmet ÖZEL: "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", *Ankara Ü. S.B.F. Dergisi*, 58 (Ocak-Mart 2003), 99).

<sup>3</sup> Erol TÜMERTEKİN-Nazmiye ÖZGÜÇ: *Beşeri Coğrafya-İnsan, Kültür, Mekan* (İstanbul: Çantay Kitabevi, 2002), 72.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

lumsal yaşamın bölgeselleşmesinin sürekliliği çerçevesinde bu yargıyı desteklemektedir. Çünkü, “Coğrafi mekan, karmaşık, birbirine bağlı mekan sistemlerinin, her biri ayrı ayrı bölgeleri oluşturacak şekilde bölünmüş bir bütündür<sup>4</sup>.”, dolayısıyla mekan parçasının bölgelere ayrılmasında hiçbir sınır bulunmamaktadır.

“Bölge” kavramını, kesin çizgilerle belirleyen, mutlak anlamda sabitlenmiş, ortak bir tanım olmamakla birlikte, bu kavramı açıklamaya yönelik tanımlamalar çerçevesinde, bölgenin iç türdeş, yani “homojen” karaktere sahip; fiziki, kültürel veya fonksiyonel birliği olan ve taşıdığı özelliklere bağlı olarak çevresindeki alanlardan ayrılabilen farklı bir ünite olduğu ifade edilebilir<sup>5</sup>. Dolayısıyla bölge kavramının temel belirleyicisi, belirlenen kriterler açısından “homojen” karakter göstermesidir. Klasik bakış açısıyla ilk dönemlerde coğrafyanın özünü oluşturan bölgelerin belirlenmesinde doğal koşulların homojenliği dikkate alınırken, determinist bakış açısı zamanla geçerliliğini kısmen yitirmiştir. Çünkü, homojenlik esas fiziki unsurları aşmıştır. Bu bağlamda, günümüzde, bölge ölçeğinin ilişkili olduğu konuya, amaçlara, zamana göre değiştiği ve bu ölçeğin coğrafi, ekonomik, sosyal, yönetsel ölçütler veya bazen bunların birden fazlası dikkate alınarak belirlendiği görülmektedir. Şöyle ki:

Bölge kavramı, bazen bir mahalleyi temsil edebildiği gibi, bazen bir kent, birkaç ilden oluşan yöre, birkaç ülkenin oluşturduğu kara parçası veya kıtayı temsil edebilir. Ancak, “Bölge, genellikle kentten daha geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük mekan parçası<sup>6</sup>”nı ifade etmek için kullanılır.

Bölgeler, sektörler arası teknik alan analizine mekan boyutunun dahil edilmesiyle sağlanan ekonomik alan analizine yönelik planlama açısından ise;

i- Ekonomik yapılarına göre homojen bölge, polarize (fonksiyonel/kutuplaşmış) bölge ve plan bölge<sup>7</sup>,

4 Erol TÜMERTEKİN-Nazmiye ÖZGÜÇ: *Beşeri Coğrafya-İnsan, Kültür, Mekan*, 71.

5 Ali YİĞİT: “Türkiye’de Daha Kullanışlı Coğrafi Bölgeler Oluşturma Gerekçeleri Ve Öneriler”, *9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi* (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 516.

6 Ruşen KELEŞ: *Kentleşme Politikası* (Ankara: İmge Kitabevi, 2000), 237.

7 Bölgeler, ekonomik anlamda yerleşim merkezlerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre statik analize dayanan “homojen bölgeler”; yerleşim merkezleri arasındaki fonksiyonel ilişkilerin yoğunluk düzeyine göre dinamik analiz gerektiren “polarize bölgeler”; her iki bölgenin saptanması için gerekli statik ve dinamik analizlerden yararlanılarak oluşturulan ve ülkenin tümüne veya yalnızca bir kesitine yönelik bölge planlarının uygulandığı “plan bölgeler” olarak sınıflandırılmaktadır (Bkz. ayrıntılı bilgi için Zeynel DİNLER: *Bölgesel İktisat* (Bursa: Ekin Kitabevi, 1994), 96-114; Ergun TANERİ: *Bölge Planlama* (İstanbul: Yıldız Ü. Yayınları, 1986), 21-25; DPT: *Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu* (Ankara: VIII. BYKP Yayın No:2502-523, 2000), 82-85).

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

ii- Gelişmişlik düzeyine göre, gelişmiş bölge, az gelişmiş bölge, duraklamış bölge, gerilemekte olan bölge, sorunlu endüstriyel bölge, acil müdahale gerektiren bölge, risk bölgesi, hassas bölge, özel statülü bölge<sup>8</sup>

biçiminde sınıflandırılmaktadır. Planlama ve alt bölge planlamasına ilişkin belirtilen sınıflandırma dışında, jeolojik, ekolojik, beşeri, ekonomik, kültürel, arkeolojik kriterler dikkate alındığında bölgeler;

- coğrafi bölgeler,
- havza bölgeler,
- iklim bölgeleri,
- siyasi bölgeler,
- kültür bölgeleri,
- seçim bölgeleri,
- tarım bölgeleri,
- sanayi bölgeleri,
- yiyecek-içecek bölgeleri vb.

kategoriiler altında incelenmektedir. Ayrıca, bölgesel güçlerin alansal ağını kapsayan "yönetimsel bölgeler"; türdeşlik esasına dayanan bölgesel özdeşlik içindeki "tarihsel bölgeler" veya kentsel merkezler arasındaki ağ bağlantılarına dayanan "ortak bölgeler" de söz konusudur<sup>9</sup>. Dolayısıyla bölge tanımlamaları ve sınırları, esas alınan kritere göre belirlenmekte, doğal ve beşeri olayların değişimine bağlı olarak süreç içinde değişiklik göstermektedir.

Bölge kavramının, küreselleşmenin meydana getirdiği değişim sürecinin yansımalarıyla, kavramsal bazda yeni anlamlar yüklendiği ve daha farklı biçimde tanımlanmaya başlandığı da dikkate alınmalıdır. Geleneksel anlayışa göre yan yana gelmiş yerel birimlerin mekansal bütünlüğü ile ortaya çıkan, ulus devlet dışına kapalı, ulus devletin denetiminde sınırları çizilmiş birimi ifade eden bölge; küresel

<sup>8</sup> DPT: Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu , 9.

<sup>9</sup> Gündüz ATALIK: "Avrupa Birliği Kapsamında Bölgesel Bütünleşme", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 3.

anlayışta, ilişki ağıyla belirlenen, mekansal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan ve sınırları değişken bir birimi temsil etmeye başlamıştır<sup>10</sup>. 1990'larda araştırmaların önemli bölümünün, küreselleşen ekonomik düzende rekabet avantajının yegane kaynağı olarak görülen "bölge" konusu üzerinde ilerlemeye başlaması<sup>11</sup>, bu yaklaşımın bir yansımasıdır. Böylece, "Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımı" çerçevesinde bölgeler, gerek ekonomik, gerekse politik bağlamda ulus devlet denetimi altında, dışı kapalı geleneksel çizgiden; uluslararası ilişkilere açık, sınırları değişken bir yapıya doğru yönelmiştir. Ulusal sınırların yalnızca ticaret ve sermaye adına değil, bilgi, düşünce, değer yargıları ve kültürler açısından da ortadan kalkmış olması, bölge ölçeğindeki söz konusu değişimin bir parçası sayılmaktadır.

## **B- BÖLGESEL KALKINMA KAVRAMI**

Bölgesel iktisata/kalkınmaya yönelik çalışmalar 19. yy.da alansal ekonominin kurucusu Johann Von Thünen'in (1826) "The Isolated State" adlı eseriyle başlamış, Wilhelm Launhardt, Albert Shaffle, Alfred Weber ve Walter Christaller ile taşımacılık maliyeti temelinde sürdürülmüştür<sup>12</sup>. Walter Isard ve Pennsylvania Üniversite'sindeki akademisyenlerce (Alonso, Stevens, Warntz) coğrafyanın unsurlarının ekonominin unsurları ile birleştirilmesi sonucu yeni melez bir disiplin olan<sup>13</sup> "Ekonomik Coğrafyanın" gelişimi ile yeni bir boyut kazanmıştır. Bu doğrultuda, 1950'lerde hem Kuzey Amerika'da, hem de Batı Avrupa'da coğrafyacılar, bölgesel kalkınma ve sanayide yer seçimi başta olmak üzere, şehirleşme modelleri, mekanlar arası akım ve etkileşim gibi konulardaki bilgileri sistematize etmekle meşgul olmaya başlamışlardır<sup>14</sup>. 1990'lı yıllarda ise Paul Krugman'ın "Geography And Trade", "The Self-Organising Economy", "Development, Geography And Economics" adlı eserleri "Yeni Ekonomik Coğrafyanın" inşasında<sup>15</sup> temel oluşturmuştur. Krugman'ın yanısıra Micheal Porter, Brian Arthur, Robert Barro, Xavier Sala-i Martin öncülüğünde ortaya çıkan bu yeni hareket, son dönemde ekonomistlerin, coğ-

<sup>10</sup> DPT: Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 7.

<sup>11</sup> Allen J. SCOTT: "Economic Geography:The Great Half-Century", Cambridge Journal Of Economics, 24 (2000), 494.

<sup>12</sup> Ron MARTIN: "The New "Geographical Turn" In Economics: Some Critical Reflections", Cambridge Journal Of Economics, 23 (1999), 66.

<sup>13</sup> Allen J. SCOTT: a.g.m, 486.

<sup>14</sup> Allen J. SCOTT: a.g.m, 485.

<sup>15</sup> Ron MARTIN: a.g.m., 66-67.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

rafyayı yeniden keşfetmesine bağlı olarak gelişimini sürdürmektedir<sup>16</sup>. Söz konusu gelişim sürecinden de anlaşıldığı üzere, iktisadi faaliyetlerin ve buna bağlı olarak refahın mekana dağılımı, gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde yeni bir olgu sayılmamaktadır. Ancak, bölgesel kalkınma politikasının, ülkenin her köşesindeki insanlara, ekonomik ve sosyal gelişime katılma ve refah düzeylerini yükseltme olanağı sunma çabalarına bağlı olarak, günümüz modern toplumlarında daha fazla önem kazandığı görülmektedir.

“Bölgesel kalkınma” kavramı, az gelişmiş bölgeler açısından büyümenin yanı sıra, nitel ve nicel yönden yapısal değişimleri içeren daha geniş bir kavramdır<sup>17</sup>. Bu kavram, günümüzde, nüfus, tarımsal yapı, sanayi yapısı, gelir dağılımı, mali piyasalar, ulaşım ve haberleşme olanakları, sağlık ve eğitim hizmetlerinde etkinlik ve yaygınlık düzeylerindeki farklılıkları ifade eden bölgesel dengesizlik<sup>18</sup> temelinde ele alınmakta ve geri kalmış bölgelerin çeşitli biçimlerde geliştirilmesi amacıyla ifade etmektedir. Dolayısıyla bölgesel kalkınma ile amaçlanan, yalnızca az gelişmiş bölgelerde ekonomik büyümenin sağlanması değil, ekonomik ve sosyal anlamda refah düzeyinin, gelişmiş bölge düzeyine yaklaştırılması yoluyla bölgesel dengesizliklerin giderilmesidir.

Bu bakış açısından hareketle, ekonomik gelişme ve sosyal refahı ülke geneline dengeli biçimde dağıtmayı amaçlayan bölgesel kalkınma politikaları, dünya ölçeğinde en batıda A.B.D.’den en doğuda Kore<sup>19</sup> ve Japonya’ya kadar geniş bir coğrafyada etkili olmaktadır. Ancak, politikaların yoğunluğunun ve biçiminin gerek zamana ve değişen koşullara, gerekse mekana bağlı olarak değişiklik gösterdiği dikkate alınmalıdır. Nitekim, 1960’lı ve 1970’li yıllardaki ekonomik ve politik yapılanma çerçevesinde uygulanan geleneksel tavandan tabana örgütlenme, küreselleşme süreciyle yaşanan değişimlerle yerini, yerel ve bölgesel aktörlerin ön planda tutulduğu tabandan tavana örgütlenme modeline terketmeye başlamıştır. Bu süreçte ekonomik yönden, fordizmden postfordizme geçiş, ekonomik küre-

<sup>16</sup> Ron MARTIN: a.g.m., 66.

<sup>17</sup> Hüsnü ERKAN: *Bölgesel Gelişmeye Teorik Ve Uygulamalı Bir Yaklaşım* (İzmir: T.C. Ege Ü. İktisat Fakültesi, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, 1981), 4.

<sup>18</sup> Serdar ŞAHİNKAYA: “Bölgesel İktisadi Dengesizlikleri Giderme Çabaları/Politikaları Üzerinde Bazı Değerlendirmeler”, *Cevat Geray’a Armağan* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25, 2001), 670.

<sup>19</sup> Kore’nin 1997 Asya Finansal Krizi’yle, globalizasyon dalgalarıyla yüz yüze gelmesinin ardından, eşitliği amaçlayan bölgesel dengenin sürdürülmesi kadar ulusal toprakların etkin biçimde kullanılması için yeni bölgesel kalkınma stratejilerinin dizayn edilmesi zorunlu hale gelmiştir (Eujine KIM-Kabsung KIM: “Impacts Of Regional Development Strategies On Growth And Equity Of Korea: A Multiregional CGE Model”, *The Annals Of Regional Science*, 36 (2002), 165).

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

selleşme, üretim sistemlerindeki değişimler etkili olurken; politik yönden ulus devletin değişen rolü etkili olmuştur<sup>20</sup>. Küreselleşmeyle birlikte bölgeler, yerel özellikleri çerçevesinde kalkınma politikası geliştirerek dünya pazarlarına eklenme sürecine girmiş<sup>21</sup>, yerel dinamikler bölgesel gelişmenin itici gücü haline gelmiştir. Bu doğrultuda, bölgeler arası işbirliği, tabandan tavana yapılanmayı zorunlu hale getirmiş, merkezi yerine yerel, kentsel yerine bölgesel, yönetsel yerine katılımcı bir yönelim gelişmiştir<sup>22</sup>.

Bölgesel kalkınma konusundaki son eğilim, "bölgesel kalkınma" sahasının, tanımlanması konusunda daha açık uçlu sorular olan "sürdürülebilir bölgesel kalkınma" yönünde genişlemesi ve tamamen ekonomik boyutlu gündemin, daha dengeli ekonomik, sosyal ve çevresel<sup>23</sup> gündem yönünde değişmesidir<sup>24</sup>. Dolayısıyla, artık bölgesel ekonomik kalkınma politikaları, ekonomilerin geçici olarak harekete geçirilmesi üzerinde değil, kendi kendini sürdürebilen bölgesel ekonomiler yaratılması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çünkü, sürdürülebilir olmayan bölgesel ekonomiler, istihdam düzeyini ve de yaşam standartlarını korumak için sürekli olarak kamusal yardıma ihtiyaç duyacaktır<sup>25</sup>. Ancak, "bölgesel kalkınmanın" ve "sürdürülebilirliğin"<sup>26</sup> her birinin karmaşık ve tartışmalı konular olduğu ve hızlı biçimde değiştiği dikkate alınmalıdır<sup>27</sup>.

20 Serap KAYASÜ-Melih PINARCIOĞLU-Suna Senem YAŞAR-Sencer DERE: Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma Ve Rekabet Gücünün Arttırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları (İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2003-8, Akser Matbaacılık, 2003), i.

21 Serap KAYASÜ- Melih PINARCIOĞLU- Suna Senem YAŞAR-Sencer DERE: a.g.e., 80.

22 Gündüz ATALIK: a.g.m., 12.

23 Bölgesel kalkınma-çevresel sürdürülebilirlik ilişkisi için bkz. Elzbieta GONCZ-Mariusz KISTOWSKI: "A Method For Environmental Sustainability Assessment: The Case Of The Polish Regions", Journal Of Assessment Policy And Management, 6, 4 (December 2004), 493-509.

24 Joe RAVETZ: a.g.m., vii, x.

25 Oleg SMIRNOV: "Measuring Self-Sustainability Of Economic Development At The County Level", The Annals Of Regional Science, 36 (2002), 695, 696.

26 Örneğin, birçok ülkede olduğu gibi Fransa'da da sürdürülebilir bölgesel kalkınma konusunda spesifik, sabit ve genel anlamda kabul görmüş bir düşünce ve sürdürülebilir kalkınma amaçlı bölgesel politikalar konusunda standart ve kesin bir sistem bulunmamaktadır (François BERTNARD-Corinne LARRUE: "Integration Of The Sustainable Development Evaluation Process In Regional Planning: Promises And Problems In The Case Of France", Journal Of Environmental Assessment Policy And Management, 6, 4 (December 2004), 444).

27 Joe RAVETZ-Harry COCOSSIS- Ruggero Schleicher TAPPESER- Patrick STEELE: "Evaluation Of Regional Sustainable Development- Transitions And Prospects", Journal Of Environmental Assessment Policy And Management, 6, 4 (December 2004), 585.



## II- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI UYGULANMASINI GEREKTİREN NEDENLER VE POLİTİKANIN AMAÇLARI

### A-BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI UYGULANMASINI GEREKTİREN NEDENLER

Bölgesel dengesizliğin dar anlamda karşılığı olan ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizlikleri<sup>28</sup>, başlangıç avantajlarına bağlı olarak farklı bölgelerde farklı düzeyde ortaya çıkmış ve belirli mekanları merkez (çekirdek), diğerlerini ise çevre (periferi) konumuna getirmiştir. Ekonomik gelişmenin dengesiz dağılımına neden olan başlangıç avantajlarının ilki topografik yapı, iklim koşulları ve bunlara bağlı olarak oluşan yerleşme düzenini kapsayan coğrafi faktörlerdir. Topografik yapının elverişsizliği, iklim koşullarının olumsuzluğu ve dağılık yerleşme biçimi, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkışında ilk etapta etkili olmuş unsurlardır. Başlangıç avantajlarını belirleyen diğer önemli faktör ise, ekonomik faaliyetlerin yapısı ve dağılımı üzerinde etkili olan tarihsel faktörler ve kültürel birikimdir.

Bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik politikanın oluşturulabilmesi, belirtilen faktörlerinin sağladığı avantaj veya dezavantajlar çerçevesinde bölgesel kalkınmayı nedenleyen unsurların belirlenmesini gerektirmektedir. Çünkü, gerek bölgeler arası farklılıklarının azaltılması, gerekse bölgelerin gelişme potansiyellerinin belirlenmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik anlamda gelişmişlik düzeylerinin, farklılıklarının, sorunlarının tespit edilmesini gerektirmektedir. Ancak, bu tespitlerin yapılması sırasında, nedenlerin her birinin diğerleriyle etkileşim içinde olduğu ve gerek bölgesel kalkınmayı gerektiren nedenlerin, gerekse bu konudaki hedeflerin birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılmasının güçlüğü gözardı edilmemelidir.

#### 1- Ekonomik Nedenler

Klasik ve neoklasik görüş, emeğin ve sermayenin tam hareketliliğinin mevcut olduğu serbest piyasa mekanizması çerçevesinde, bölgeler arası eşitsizliğin büyümeyle birlikte kendiliğinden ortadan kalkacağını ileri sürerken, Hecksher-Ohlin modeli bunun ötesinde faktör hareketliliğinin olmadığı durumda dahi, ekonomilerin zamanla birbirine yaklaşıcağını öne sürmüştür<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Ekonomik fırsat eşitsizliği, farklı bölgelerde yaşayan kişilerin iş olanakları, emekleri karşılığındaki aldıkları ücretler gibi faktörler açısından eşitsizliklerini ifade ederken; sosyal fırsat eşitsizliği, farklı bölgelerdeki insanların eğitim, sağlık, kültürel hizmetlerden aynı ölçüde yararlanmamalarını ifade etmektedir (Zeynel DİNLER: *Bölgesel İktisat*, 123).

<sup>29</sup> Mircan YILDIZ TOKATLIOĞLU: *Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme* (İstanbul: Alfa/Aktüel Kitabevi, 2004), 45.

Bu görüşlere karşılık Myrdal ve Kaldor tarafından oluşturulan, Krugman tarafından geliştirilen görüşe göre ise, bölgeler arası farklılıklar, dışsal ekonomiler, ölçek ekonomileri<sup>30</sup> ve buluşçuluğun sağladığı avantajlar çerçevesinde azalmamakta, tersine, artış göstermekte ve müdahale gerektirmektedir. Geri kalmış bölgelerde belirli bir bölgesel politika çerçevesinde müdahale gerektiren temel ekonomik sorunlar şunlardır:

#### **a- Üretim Faktörlerinin Eksik Kullanımı ve Sektörler Arası Optimal Dağılımının Bozulması**

Geri kalmış bölgeler, üretim faktörlerinin tam istihdam edilemediği ve optimal dağılımının sağlanamadığı, dolayısıyla kaynakların en verimli olacağı üretim alanları dışına kaydırıldığı, hatta marjinal verimliliği sıfır olan işgücünün belirli sektörlerde istihdam edildiği yerlerdir<sup>31</sup>. Üretim faktörlerinin en verimli olacakları üretim alanlarından daha az verimli olacakları alanlara kaydırılması, bunun ötesinde atıl hale gelmesi sonucu etkin kaynak dağılımından uzaklaşılması ve refah kaybı<sup>32</sup> bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının yoğun olduğu ülkelere özgü, müdahale gerektiren ekonomik sorunların başında gelmektedir.

#### **b- Sermaye Birikiminin Yetersizliği**

Geri kalmış bölgelerde, gelir düzeyinin düşüklüğüyle ilişkili olarak tasarruf potansiyelinin yeterli düzeyde olmaması ve üretim faktörlerinin marjinal verimliliğinin düşük olması, sanayileşme için gerekli sermaye birikimini olumsuz yönde etkilemektedir.

Ayrıca, bu bölgelerdeki sınırlı tasarrufların bankacılık sistemi aracılığıyla gelişmiş bölgelere akımı, makasın tasarruflar açısından gelişmiş bölgeler lehine daha da fazla açılmasına neden olmaktadır.

#### **c- Sanayiler Arası (Geriyeleriyeye) Bağlantıların Kurulamaması**

Geriyeleriyeye bağlantılar, pazar büyüklüğüne bağlı olarak ortaya çıkmakta ve ara malı sektörünün gelişimini destekleyerek, ara malları girdi olarak kullanan nihai mal üreten sektörlerde maliyetleri azaltmaktadır<sup>33</sup>. Geri kalmış bölgelere ilişkin

<sup>30</sup> Mircan YILDIZ TOKATLIOĞLU: a.g.e., 45, 46.

<sup>31</sup> Zeynel DİNLER: *Bölgesel İktisat*, 145.

<sup>32</sup> Zeynel DİNLER: *Bölgesel İktisat*, 145.

<sup>33</sup> Celal KÜÇÜKER: "Yeni Ekonomik Coğrafya Ve Kalkınma", *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 11, 38 (Güz 2000), 12.

diğer bir sorun da, pazar ölçeği etkisinin yoğunlaşmadığı mekanlar olarak, bu bölgelerin sanayiler arası bağlantıların sağladığı avantajlardan gelişmiş bölgeler kadar yararlanamamasıdır.

#### **d- Dışsal Ekonomilerden Yeterince Faydalanılamaması**

Geri kalmış bölgeler; coğrafi bölge seçimine yönelik makro analizi, iktisadi bir faktör olarak etkileyen dışsal ekonomilerin olgunlaşmamasından dolayı, ekonomik faaliyetler açısından avantajlı sayılmayan alanlardır. Dolayısıyla, artan getirilerin sağlanamamasına bağlı olarak faaliyetlerin bu bölgelerden çekilmesi ve dışsal ekonomiler bakımından cezbedici alanlara yönelmesi söz konusudur.

#### **e- Ölçek Ekonomilerinin Oluşturulamaması**

Ölçeğe göre artan getirileri ifade eden ölçek ekonomileri, sağladıkları maliyet tasarrufları ile ekonomik aktivitelerin yersel dağılımını etkileyen diğer önemli faktördür. Geri kalmış bölgelerin ekonomik açıdan belirleyici özelliklerinden birisi de, üretim hacminin genişlemesi sonucu sağlanan ölçek ekonomilerinin oluşmamasına bağlı olarak ekonomik faaliyetlerin bu alanlarda yoğun olmamasıdır. Bu nedenden ötürü yatırımlar, bu bölgelerden maliyetlerin en aza indiği ve artan getirilerin sağlandığı gelişmiş alanlara yönelmekte, söz konusu yapı ise pazar büyüğüne yansımaktadır.

#### **f- Nitelikli İşgücü Ve Sermaye Göçü Nedeniyle Dinamik Üretim Unsurlarının Kaybı**

Bir bölgeden diğer bölgeye yapılan göç<sup>34</sup>, göç alan ve göç veren birimler arasındaki fiziksel, ekonomik ve kültürel uzaklık, göç eden kişinin yaşı, cinsiyeti, yeteneği vb. nitelikleri, fırsatları algılama ve değerlendirme derecesine göre değişmekte, yerel ekonomide ve toplumsal yaşamda negatif çoğaltan etkisi yaratmaktadır<sup>35</sup>. Çünkü, göç işgücü tabanında ve sermayede doğrudan kayba ve iş kaybına, ekonomide daha az harcama yapılmasına, altyapıda ve hizmetlerde niteliksel/niceliksel bozulmaya neden olmakta, zincirleme gelişen bu yapı ise sonuçta, yaşanabilirliğin mekansal ve toplumsal boyutunda nitelik kaybı ile sonuçlanmaktadır<sup>36</sup>. Az gelişmiş bölgeler, nitelikli işgücü ve sermaye açısından, ülkenin

34 Göç, işgücü, sermaye ve/veya tüketicinin sürekli veya geçici biçimde bir yerleşim alanından diğer bir alana hareketini ifade etmektedir.

35 Saliha AYDEMİR: "Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi Bölgesinde İç Ve Dış Göç Dinamikleri", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 28, 30.

36 Saliha AYDEMİR: a.g.m., 29.

gelişmiş bölgeleriyle karşılaştırıldığında güç kaybeden bölgelerdir. Bu durumda gelişemeyen bölgenin işgücü ve birikmiş servetinin gelişme şansının olduğu bölgeye doğru göçü, zayıf bölgeyi daha da yoksullaştırmaktadır<sup>37</sup>. Ayrıca aktif üretim unsurlarında meydana gelen kayba paralel olarak, yan sanayilerin de gelişmiş bölgelere yönelmesi, mevcut sorunları daha da derinleştirmektedir.

### **g- Piyasa Rasyonelleriyle Sosyal Rasyonellerin Uyumsuzluğu**

Kar maksimizasyonuna göre hareket eden piyasa güçleri, karını maksimize edecek üretim hacmini ve fiyatı belirlemenin yanısıra, yüksek kar sağlayacağı sektörleri ve yöreleri tercih eder<sup>38</sup>. Bu doğrultuda, gerek sektörel bazda, gerekse alansal bazda aşırı kümeleşmelerin oluşması kaçınılmazdır. Geri kalmış bölgelere ilişkin olarak ise, sınırlı olarak sosyal faydası olan yatırımlar yapılsa dahi, rekabet ve kar elde etme güdüsü çerçevesinde davranan piyasa güçlerinin rasyonelleri çoğu zaman, sosyal rasyonellerle uyumsuzdur. Çünkü, piyasa güçlerinin, kısa dönemde verimli olmayan alanlara girmesi rasyonel değildir ve bu doğrultuda piyasa güçlerinin ekonomik kaygıları gözardı ederek geri kalmış bölgelere yönelmesinin beklenmesi gerçekçi bir yaklaşım sayılmamaktadır. Dolayısıyla sosyal rasyonellerin gözetilmesinin bir gereği olarak, tercih edilen ekonomik sistem ve bunun gerektirdiği yapılanmanın farklılığına rağmen tüm ülkelerde -yoğunluğu değişmekle birlikte- bölgesel kalkınmada hareket noktasının, devletin hazırladığı hukuki, ekonomik, mali, sosyal, politik ve idari altyapının ve kurumsal çerçevenin olması kaçınılmazdır.

## **2- Sosyo-Ekonomik Ve Politik Nedenler**

Ülkenin bölgeleri arasındaki ekonomik gelişmişlik farklılıklarının zamanla artış göstermesi ve geri kalmışlığın döngüsel<sup>39</sup> hale gelmesi, söz konusu alanlarda sosyo-ekonomik açıdan aşağıda belirtilen kronik sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu durumda, az gelişmiş bölgelerde oldukça dirençli ve kırılması güç

<sup>37</sup> Mustafa SÖNMEZ: Bölgesel Eşitsizlik (Türkiye'nin Doğu-Batı Uçurumu) (İstanbul: Alan Yayıncılık, 1998), 7.

<sup>38</sup> Zeynel DİNLER: Bölgesel İktisat, 276.

<sup>39</sup> Higgins'in "Gelişmeye giden yol kısır döngü ile döşenmiştir." ifadesinin yanısıra, Hirschmann'ın "Bazı döngüler diğerlerinden daha kısır." ifadesi, fakirlik kısır döngüsünün kırılması güç yapısını ortaya koymaktadır (Jacques FREYSSINET: Az gelişmişlik İktisadı, Çev. Tezer ÖÇAL-Mehmet Ali KILIÇBAY (Ankara: G.Ü.İ.İ.B.F. Yayın No:36, 1985), 76-77).

olan fakirlik kısır döngüsüne<sup>40</sup> sistematik ve köklü biçimde müdahale edilmediği takdirde, bölgelerin bu zinciri kırmaları mümkün olmamaktadır. Örneğin, sermaye arzı yönünden yapılabilecek tespite göre, gelir düzeyinin düşüklüğü, tasarrufun düşük olmasına neden olarak sermaye arzının da düşük olmasına neden olmakta, yeni sermaye yaratılmadığı için, üretim ve gelir başlangıç düzeyini korumaktadır<sup>41</sup>. Ayrıca, serbest piyasa mekanizmasının kendi haline bırakılması durumunda ortaya çıkan “döngüsel ve birikimli nedensellik süreci” kamu müdahaleleriyle kırılmadığı takdirde<sup>42</sup>, ekonomik alanda ortaya çıkan olumsuzlukların politik alana yansımaları, sosyal barışı ve huzuru tehdit etmesi kaçınılmazdır.

### a- İşsizlik

Bölgesel işsizlikle, ülke düzeyinde, istihdamdaki büyüme arasında mevcut olan güçlü negatif korelasyon<sup>43</sup>, dikkatleri bölgesel işsizlik düzeyine çekmektedir. Gelişmiş bölgelerin aksine geri kalmış bölgeler, endüstriyel yeşermenin olmadığı ve işsizlik oranının çok yüksek olduğu bölgelerdir<sup>44</sup>. İşgücünün eksik istihdam edilmesi, açık ve gizli işsizliğin büyük oranlarda olması ise, bu bölgelerden gelişmiş bölgelere göçü teşvik eden bir unsur olarak yaşanan refah kaybının önemli bir nedenini oluşturmaktadır.

### b- Hızlı Nüfus Artışı

Eğitim düzeyi, gelir düzeyi, inanç sistemleri gibi sosyal, entellektüel, ahlaki, mali faktörler geri kalmış bölgelerde doğurganlık oranını ve buna bağlı olarak nüfus artış hızını yükselten öğelerdir. Bu doğrultuda, geri kalmış bölgeler, nüfus artış hızının ülke ortalamasının üzerinde olduğu mekanlar olarak ifade edilebilir. Nüfus artış hızının yüksekliği, bu bölgelerde bir taraftan geçim şartlarını zorlaştırırken, diğer taraftan kamu hizmetlerinin ve istihdam olanaklarının yetersiz kalmasına neden olmaktadır<sup>45</sup>, nüfus-kaynak dengesini olumsuz yönde etkilemektedir.

40 Fakirlik kısır döngüsü veya fakirlik fasit dairesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Mükerrerem HİÇ: Büyüme Teorileri Ve Az Gelişmiş Ekonomiler (İstanbul: Sermet Matbaası, 1970), 167-169; Aydın GÜRKAN: Ekonomik Gelişme Ve Sorunları (Ankara: A.İ.T.İ.A. Yayın No:129, 1979), 239-240.

41 Jacques FREYSSINET: a.g.e., 77.

42 Servet MUTLU: Doğu Sorununun Kökenleri (Ekonomik Açıdan) (İstanbul: Ötüken Yayınları, 2002), 16.

43 Colin WREN-Jim TAYLOR: “Industrial Restructuring And Regional Policy”, Oxford Economic Papers-51 (Oxford: Oxford University Press, 1999), 487.

44 Zeynel DİNLER: İktisada Giriş (Bursa: Ekin Kitabevi, 2001), 281.

45 DPT: Uzun Vadeli Strateji Ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005 (Ankara: 2000), 62.

### c- Sağlık Ve Eğitim Hizmetlerinin Yetersizliği

Sağlık ve eğitim hizmetlerinin kırsal-kent arasındaki eşitsiz dağılımı, makro bazda bölgesel düzeyde de ortaya çıkmaktadır. Çünkü, geri kalmış bölgeler, eğitim ve sağlık hizmetlerinden o bölgede yaşayan insanların diğer bölgelerle aynı ölçüde yararlanamadığı, bu nedenle sosyal fırsat eşitsizliklerinin yoğun olduğu mekanlardır. Fırsat eşitliğinin önemli bir parçasını oluşturan eğitim eşitliğinin sağlanamaması ve buna bağlı olarak kalkınma için gerekli nitelikli beşeri sermayenin oluşturulamaması, geri kalmış bölgelere özgü temel sorunlar arasındadır.

### d- Sosyal Ve Kültürel Hizmetlerin Yetersizliği

Geri kalmış bölgelere özgü sorunlardan önemli birisi de, hayat standartlarının yalnızca ekonomik açıdan değil, sosyo-kültürel açıdan da müdahale gerektiren biçimde gelişmemiş durumda bulunması ve sosyal ve kültürel ihtiyaçların karşılandığı alanların yetersizliğidir. Oysa, sosyal politikanın temel hedeflerinden biri olan sosyal dengenin kurulmasında, ekonomik hizmetlerin yanısıra, farklı bölgelerde yaşayan insanların sosyal hizmetlerden de dengeli biçimde yararlanmasının sağlanması önemli bir yer tutmaktadır<sup>46</sup>.

### e- Satın Alma Gücünün Düşüklüğü

Gelire ilişkin istatistikler, kalkınmışlık düzeyi analiz edilen bölgenin üretim ve hizmet performansını buna bağlı olarak refah düzeyini ortaya koyan en önemli göstergelerdir<sup>47</sup>. Geri kalmış bölgeler, gelir düzeyine bağlı olarak satın alma gücünün düşük olduğu ve üretim yapısının, miktarının, biçiminin bu faktörlere bağlı olarak şekillendiği bölgelerdir. Arz ve talep potansiyelinin satın alma gücünün düşüklüğüne paralel bir yapı göstermesi ise, bu bölgelerin gelişme dinamiğini yavaşlatmaktadır. Bu nedenle, bölgesel kalkınma politikası ile bir taraftan geri kalmış bölgelerde satın alma gücünün artırılarak talep yetersizliğinin aşılması, diğer taraftan gelişmiş bölgeler için daha büyük pazarlar oluşturulması hedeflenmektedir<sup>48</sup>.

46 Sami GÜVEN: *Sosyal Politikanın Temelleri* (Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2001), 29.

47 Arif ESİN: *Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası (1975-1987)* (İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 1988), 51.

48 Fulya BAYRAKTAR: *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası Ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam Ve Önemi* (Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası Matbaası, 2002), 15.

### f- Üretim Düşüklüğü, Ücret Düşüklüğü

Üretimin, kendisini haklı kılacak düzeyde talebin varlığına bağlı olarak gerçekleştirildiği rasyonelitesi çerçevesinde geri kalmış bölgeler, diğer faktörlerin de etkisiyle üretim düşüklüğünün yaşandığı bölgeler olarak müdahale gerektirir. Oysa, geri kalmış bölgelerde üretimin artırılması, ekonomik faaliyetlerin canlandırılması, rekabet güçlerinin artırılması 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 kalmış bölgeler işsizliğin boyutlarının yüksekliğine bağlı olarak ücretlerin genellikle düşük olduğu ve düşük işgücü faktörüyle rekabet gücü kazanmış olan bölgelerdir. Ancak maliyetlerin düşük işgücü ile azaltılmasına bağlı olarak rekabet gücü kazanmış olan bu bölgelerin, uzun vadede ekonomik alanda varlığını sürdürmesinin mümkün olmayacağı ve bunun uzantısı olarak sosyal boyutlu çeşitli sorunların ortaya çıkabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

### g- Altyapı Eksiklikleri

Bölgenin fiziksel, ekonomik, personel ve kurumsal altyapısı bölgenin kalkınmışlık düzeyine ilişkin önemli bir parametredir. Altyapı yetersizliklerinin söz konusu olduğu bölgelerde gelişme düzeyi ve hızı da, bu yapıya paraleldir. Ayrıca, bölgeden bölgeye farklılık gösteren altyapı sorunları bölgelerin rekabet gücünü etkileyen önemli bir faktördür<sup>49</sup>.

Üretkenlik ve buna bağlı olarak nüfusun dengeli dağılımı üzerinde olumsuz yönde etkide bulunan altyapı eksiklikleri, geri kalmış bölgelerde özellikle kırsal alanlarda kendini yoğunlukla hissettirmektedir. Bu bölgelerde fiziksel altyapı yetersizliklerinden, insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik yatırımların yetersizliğine kadar geniş bir yelpazedeki altyapı sorunları, yatırım ve üretim performansını düşüren ve yeni yatırımların bölgeye çekilmesini güçleştiren faktörlerdir.

### h- Planlama Yetersizliği

Bölgesel planlama<sup>50</sup>, doğal kaynak, nitelikli işgücü, teknoloji, altyapı gibi unsurların bölgeler arasında dengeli dağılmaması nedeniyle oluşan sorunlu alanların

<sup>49</sup> Sema ÖZKUTEN-Mehmet ERGÜNAL: *Avrupa Topluluğu'nun Bölgesel Politikası* (Ankara: HDTM Araştırma-İnceleme Dizisi: 14, HDTM Matbaası, 1992), 3; DPT: *Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu*, 10, 20.

<sup>50</sup> Planlamanın 1970'li yıllardaki "kaynakların optimum kullanımı ve bölgeler arasında dengeli dağılımı" şeklindeki amacına 1980'li yıllarda "sürdürülebilirlik/çevrenin ve yaşam kalitesinin korunması" amacı da eklenmiştir (DPT: *Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu*, 10, 20).

bütünleştirilmesine yöneliktir. Görece geri durumda bulunan bölgelerde gerekli kalkınma hamlesinin gerçekleşmemesinde, bölgesel planların düzenlenmesi, programlanması, geleceğe yönelik hedeflerin ortaya konması ve bu hedeflere en uygun araçların belirlenmesi konusundaki yetersizliklerin etkili olduğu görülmektedir.

## B- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ AMAÇLARI

### 1- Kır-Kent Dengesinin Ve Nüfusun Optimal Dağılımının Sağlanması

Az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru göçte, bölgeler arası gelir farklılıkları, nüfusun ekonomik ve sosyal açıdan amaç ve beklentilerinin az gelişmiş bölgelerde karşılanamaması önemli ölçüde etkili olmaktadır<sup>51</sup>. Ancak, bölgeler arasındaki göç olgusunun, dünya ölçeğinde özellikle kalkınma aşamasındaki toplumlarda, kırsal nüfusun azalması ve kentsel nüfusun artması şeklindeki kentleşme eğilimiyle<sup>52</sup> birlikte ele alınması daha uygundur. Kırsal alandaki nüfusun kente göçünü ifade eden kentleşme eğiliminde;

- Tarımda artık ürün oluşması, modern üretim araçlarının kullanılması, makineleşme, üretim sürecinde ilkel yöntemlerin terk edilmesi, toprakların küçük parçalara bölünmesi ve dengesiz dağılımı, doğal afetler, iklim koşulları, toprak erozyonu, terör gibi nedenler itici nedenleri oluştururken,

- Kentlerdeki iş olanakları, üretim sürecinin rasyonelleşmesi, yığılma sürecinin sağladığı üstünlükler, kırsal alanda sağlanması güç mal ve hizmetlerden yararlanma, teknolojik imkanlar, sosyal ve kültürel faaliyetler, çekici nedenleri oluşturmaktadır<sup>53</sup>.

Kentleşmenin kişi başına düşen geliri yükselten bir olgu olarak algılanması çerçevesinde az gelişmiş bölgenin kendi içinde veya diğer bölgelere doğru kırsal alandan kentlere göç, az gelişmiş bölgelerdeki mevcut sorunları daha da derinleştirmektedir. Çünkü, kırdan kente göçle, az gelişmiş bölgelerde kırsal alanda, nüfus artış hızının ve nüfus miktarının hızlı biçimde azalmasına karşılık, büyük kentlerde nüfus baskısına bağlı olarak kentleşme maliyetlerinde artış gözlenmektedir.

51 Uğur SIVRİ-Servet CEYLAN-Seyfettin ARTAN: "Bölgelerarası Gelir Farklılıkları Ve Kuznetz Hipotezi", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 383.

52 Nüfusun dağılımı konusunda yapılan çalışmalar, 1994 itibarıyla dünya kırsal ve kentsel nüfusunun eşitlendiğini ve bu tarihten itibaren kentsel nüfusun kırsal nüfusu aşmaya başladığını göstermektedir (Erol TÜMERTEKİN- Nazmiye ÖZGÜÇ: *Beşeri Coğrafya-İnsan, Kültür, Mekan*, 417).

53 Ruşen KELEŞ: a.g.e., 23-24.



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Söz konusu eğilim, özellikle metropollerde, işsizlik, çarpık kentleşme, kaçak yapılaşma, altyapı, ulaşım ve konut sorunlarını giderek keskinleştirmektedir. Ayrıca, kentleşmenin sanayileşme kültürü oluşmadan ortaya çıkması durumunda, köyden kente doğru gerçekleşen demografik hareketliliğin izdüşümü olarak, sanayide istihdam edilemeyen işgücünün marjinal, enformel veya kayıtdışı sektörlerde yoğunlaşması sonucu ortaya çıkan kayıtdışı istihdam ve gecekondulaşma<sup>54</sup>, kentlerde yeni bir yaşam tarzı oluşturmaktadır<sup>55</sup>.

Bu şekilde kendisinden uzak yörelerden kaynak çekerek taşıma kapasitelerinin üzerinde büyüyen modern kentler, nüfus yığılmalarının insanların tüketim düzey ve kalıplarında yarattığı değişimle birlikte çevresel değerlerin yok olmasını da hızlandırmaktadır<sup>56</sup>. Bu durumda, kırdan kente doğru gerçekleşen ve gelişmeyi durdurucu yönde etki yapan iç göç dalgalarının<sup>57</sup>, kutuplaşmayı arttırması, özellikle metropollerdeki mevcut yapıyı daha da olumsuzlaştırması, kültürel bozulma ve yozlaşma temelli sosyo-ekonomik sorunlara neden olması kaçınılmazdır. Ayrıca, kentsel alanda yaşamın maliyetlerinin yükselmesi ve yaşam koşullarının ağırlaşması bir süre sonra bu alanlardan geriye dönüşü gerektirmektedir. Dolayısıyla, hava kirliliği, su kirliliği, toprak kirliliği, gürültü kirliliği şeklindeki çevre kirliliği ve kentte yaşamaya bağlı olarak ortaya çıkan hesaplanabilir ve hesaplanamayan maliyetlerin, geri kalmış bölge sorunlarının çözümlenmeden önlenmesi söz konusu olmamaktadır. Ayrıca, kaynak dağılımında etkinliğin, nüfusun mekansal olarak optimal dağılımından etkilendiği dikkate alınarak, nüfusun optimal dağılımını sağlayacak bölgesel politikaların izlenmesi kaçınılmazdır. Çünkü, nüfusun dengeli dağılımının mevcut olmadığı durumlarda kimi yerde kaynak yetersizliği görülürken, kimi yerde ise kaynak israfı söz konusu olacaktır<sup>58</sup>.

54 Kaçak yapılaşmaya bağlı gecekondulaşma, kırsal zihniyetin kentlere taşınmasıyla kentin avantajlarından, geniş anlamda kentleşmenin yaşam tarzından ve davranış kalıplarından kopuşa neden olmaktadır.

55 Adem KALÇA: "Sanayileşme Temeline Dayanmayan Şehirleşme Ve Kayıtdışı İstihdam", Banka Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 5 (Mayıs 1999), 47-50.

56 Ferhat BAYRAM: "Sürdürülebilir Kentsel Gelişme: Araçlar, Yaklaşımlar Ve Türkiye", Cevat Geray'a Armağan (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25, 2001), 251-252.

57 Örneğin, Çin, bölgeler arası gelir farklılıklardan kaynaklanan göçü kısıtlamak üzere, 2002'ye kadar göç edenlere sürekli ikametgah vermeyi reddeden ve 2004'e kadar da göçmen çocukların devlet okullarına diğerleriyle eşit biçimde girişini engelleyen bir devlet politikası izlemiştir (Justin Y. LIN-Gewei WANG-Yaohui ZHAO: "Regional Inequality And Labour Transfers In China", Economic And Cultural Change, 52, 3 (April 2004), 599).

58 Eyüp ZENGİN: "Türkiye'de Ülke Ve Bölge Planlaması: Bölge Planlamasındaki Yeni Beklentiler: KAP, İBAP, KOP", Cevat Geray'a Armağan (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25, 2001), 897.

Bu anlamda, refah göçünün engellenmesi ve bölge içindeki sermaye ve işgücü kaynaklarının bölge içinde tutulması için kent ağlarında ve büyüme merkezlerinde nitelikli ve kimlikli yaşanabilir kentsel çevrelerin oluşturulması<sup>59</sup> ve kırsal kalkınmaya<sup>60</sup> gereken önemin verilmesi nüfusun optimal dağılımını sağlayacak politikaların temel niteliğini oluşturmaktadır. Dolayısıyla, az gelişmiş bölgeler için yeni göç dalgalarını önleyici bir bölgesel politika izlenmesi mevcut kutuplaşmanın ve aşırı kalabalıklaşmış bölge sorunlarının önlenmesinin ön koşuludur.

## **2- Geri Kalmış Bölge Sorunlarının Önlenmesi Ve Kalkınmanın Sağlanması**

Bir ülkede kalkınmanın, tarihsel ve coğrafi faktörlerin sağladığı başlangıç avantajlarına bağlı olarak bütün bölgelerde aynı hızda olmayışı bölgesel eşitsizlik sorununu ortaya çıkarmakta ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, ilk etapta geri kalmış bölgelerin ekonomik, sosyo-ekonomik ve politik temelli sorunlarının çözümlenmesini gerektirmektedir. İzlenen bölgesel politika ile, yapısal olarak güçsüz durumda bulunan bölgelerin bu durumdan sıyrılması, büyüme potansiyellerinin harekete geçirilmesi ve ulusal ekonomiye katkısının artırılması amaçlanmaktadır<sup>61</sup>.

Devlet tarafından, bölgesel dengesizliğin yarattığı sorunları hafifletecek, işgücü ve sermaye erozyonunu frenleyecek önlemlerin alınması ve zayıflayan bölgenin yerel dinamiklerini harekete geçirci öncü hamlelerin yapılması<sup>62</sup>, bölgesel kalkınmayı sağlamak yoluyla sonuçta ülkenin büyüme oranını arttırarak kalkınmasını hızlandıracaktır. Çünkü, bir ülkede görece az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması, tüm ülkenin kalkındırılmasına ve ulusal düzeyde bölgeler arası bütünlüğün ve uyumun sağlanmasına yöneliktir. Bölgesel ölçekte sağlanan bu gelişme, aynı zamanda etkin rekabet ortamı için gerekli koşulların hazırlanmasında da etkili olmaktadır. Bölgesel kalkınmanın arka planındaki diğer önemli bir amacın, iç pazar entegrasyonunun ve sağlıklı rekabetçi yapının sağlanması olduğu da ifade edilebilir<sup>63</sup>. Dolayısıyla görece geri durumdaki bölgelerin gelişme açıklarını kapatma-

<sup>59</sup> Salih AYDEMİR: a.g.m., 39.

<sup>60</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için DPT: Kırsal Kalkınma ÖİK Raporu (Ankara: VIII. BYKP Yayın No:2522-538, 2000).

<sup>61</sup> İnci Ataç RÖSCH: Almanya'da Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları (Ankara: DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü Yayınları, 1992), 1.

<sup>62</sup> Mustafa SÖNMEZ: a.g.e., 8.

<sup>63</sup> Serdar ŞAHINKAYA: a.g.m., 682.

ları ve bir sonraki aşamada, dünya pazarlarına daha açık olan gelişmiş bölgelerle<sup>64</sup> eşit koşullarda rekabet etmeleri güçlü bir bölgesel politikayla mümkün olabilmektedir.

### 3- Ekonomik Ve Sosyal Düalizmin Önlenmesi

Bölgeler; kişi başına düşen GSYİH, istihdam oranları, enerji, eğitim, sağlık, telekomünikasyon, taşımacılık gibi altyapı olanakları, nüfus gibi çeşitli kriterler itibarıyla birbirinden farklı ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeylerine sahiptir. Bölgesel kalkınma politikasının, diğer amaçlarını bütüncü önemli bir amacı da, ülke içinde gelişmiş ve azgelişmiş bölgeler arasında belirtilen kriterlere bağlı yaşam standartları farklılıklarının azaltılması ve dualist yapının önlenmesidir. Çünkü, kutuplaşma teorisine göre, doğal kaynaklar, iklim koşulları, tarihsel faktörler gibi başlangıç avantajlarının etkisiyle, zamanla ulaşım ve haberleşme olanaklarının, ölçek ekonomilerinin, finansal hizmetlerin artışı sonucu ekonomik faaliyetlerin gelişmiş bölgelerde yoğunlaşması kaçınılmazdır ve diğer bölgeler bu ekonomik sürece dahil olamamaktadır. Dolayısıyla denge sağlanmadığı takdirde, ekonomik ve sosyal bakımdan dezavantajlı bölgelerden, avantajlı bölgelere doğru mal, hizmet, sermaye ve işgücü akışının önüne geçilmesi mümkün olmamaktadır. Ayrıca, çeşitli göstergeler itibarıyla az gelişmiş olarak nitelendirilen bölgelerin, kendi hallerine bırakılmaları, orta ve uzun vadede rekabet güçlerinin zayıflamasına, ekonomik ve sosyal boyutta meydana gelen dualist yapıların kronikleşmesine ve bu yapının politik alanda da gerilim yaratmasına neden olmaktadır. Nitekim, İtalya'da Mezzogiorno, Venezüella'da Guayana, Brezilya'da Kuzey Amazon Bölgesi, Arjantin'de Patagonya, Şili'de Aisen, ekonomik açıdan dualist yapının politik alana yansıdığı ve bu bağlamda olumsuzlukların azaltılmasına yönelik olarak oluşturulan bölgesel kalkınma programlarının uygulandığı alanlardır<sup>65</sup>.

Bu bağlamda, bölgeler arasında ekonomik ve sosyal uyumun ve kaynaşmanın sağlanmasına yönelik güçlü bir bölgesel kalkınma politikasıyla, kişi başına düşen GSYİH, kamusal mal ve hizmetler gibi faktörlerin az gelişmiş ve gelişmiş bölgeler arasındaki dağılımının dengeli hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Bu faktörlerin yanısıra, bölgeler arasındaki mevcut eğitim ve sağlık hizmetleri farklılıklarının giderilmesi yoluyla, ulusal anlamda toplumun tümünü etkileyebilecek olumsuz dışsallıkların önlenmesi de hedeflenmektedir. Ayrıca, bölgesel kalkınma politikası kapsamında insan kaynaklarının geliştirilmesine yönelik olarak az gelişmiş bölge-

<sup>64</sup> İnci Ataç RÖSCH: a.g.e., 8.

<sup>65</sup> John R. MEYER: "Bölgesel İktisat: Bir Araştırma", *İktisadi Kalkınma Seçme Yazılar*, Çev. Erol TÜMER (Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayın No:6, 1966), 376.

lere sağlanan eğitim desteği, istihdam sorununun çözümlenmesinde de etkili olmaktadır.

Ancak, bölgeler arasındaki farklılıkların; yalnızca bölgesel sorun olarak algılanmasının ve değerlendirilmesinin, bölgesel farklılıkların sunduğu ekonomik, sosyal, kültürel ve politik çeşitliliğin getirdiği zenginliğin farkında olunmasına engel olabileceği dikkate alınmalıdır. Bu noktada pozitif bir yaklaşım çerçevesinde, her bölgenin kendine özgü kaynaklarının ve özelliklerinin büyüme potansiyeli yaratacak biçimde yeniden ele alınması, gelişme farklılıklarının ve dualist yapının önlenmesinde etkili olabilecektir.

### **III- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ ARAÇLARI**

Bölgesel politikalar, şüphesiz tarihsel gelişim sürecinde, içinde bulunulan ekonomik, sosyal ve politik koşullarından etkilenmektedir. Bu bağlamda bölgesel politikaların gerek amaçlarının, gerekse bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik araçların da koşulların değişimine ve gelişimine bağlı olarak belirli aşamalardan geçtiği ifade edilebilir. Nitekim, 1960'lı yıllarda kalkınmanın sağlanmasında ve bölgeler arası farklılıkların giderilmesinde bölgesel/mekansal planlamaya ağırlık verilirken<sup>66</sup>; 1970'li yılların sonlarından itibaren özellikle 1980'li yıllarda genel olarak özendirme önlemleri, özel olarak ise vergi özendirme önlemleri, nakit mali yardımlarla birlikte bölgesel kalkınma politikalarının en önemli araçları haline gelmiştir.

Eski bölgesel kalkınma yaklaşımlarının terkedilmesinin arka planında, temelde 1960'lı yıllarda ulusal kalkınma politikalarıyla bağlantılı, karar verme süreçlerinde merkezileşme, kademelenme, yetki dağılımı kavramlarını ön plana çıkaran, büyük ölçekli özel/kamu yatırımlarına dayanan bölgesel planlama politikalarının, bölgeler arasındaki gelir uçurumlarını azaltma konusunda başarısız olarak görülmesi etkili olmuştur<sup>67</sup>. Ayrıca, 1970'li yıllarda değişen devlet anlayışının yanısıra, o dönemlerde yaşanan ekonomik bunalım sebebiyle politikaların sürdürülebilirliğini sağlayan finansman olanaklarının daralması da, bu alandaki politikaların yeniden tanımlanmasını gerektirmiştir. Söz konusu değişim süreciyle, uluslararasılaşan üretimin yeniden örgütlenmesine uyumlu bir yapı gösteren, bölgenin kendi öz kaynaklarına ve bölgesel/yerel girişime dayanan "yeni bölgeselcilik" yaklaşımının

<sup>66</sup> 1970'li yılların sonlarından itibaren bölgesel planlama durgunluk dönemine girmiş ve hızını kaybetmiştir (DPT: *Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu*, 20).

<sup>67</sup> Hatice KARAÇAY ÇAKMAK- Lütfi ERDEN: "Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları Ve Kamu Destekleme Politikaları", *Gazi Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 6, 3, (2004), 81.

nüvesi oluşmaya başlamıştır<sup>68</sup>. Bu bağlamda, geçmişte çoğu az gelişmiş ülke açısından en temel endüstriyel politika, büyük imalat faktörlerini bölgelerine çekmek biçimindeyken, zamanla, teknolojideki ilerlemenin sonsuz rekabet çağında ekonomik büyümenin anahtarı olduğu düşünülmeye başlanmıştır; bölgesel kalkınma ve bölgesel ekonomik büyümede teknoloji ve araştırmanın temel faktörler olduğu kabul edilmiştir<sup>69</sup>.

1990'lı yıllarda ise, bölgesel politikalar açısından bölgesel ölçekte kullanılan mekansal/yapısal yaklaşımların, kaynak dağılımında dengenin sağlanması ve dengeli mekansal kalkınma amacından çok, yapısal değişikliklere uyumu amaçlayan daha esnek ve uyumlu bir yapıya yöneldiği görülmektedir<sup>70</sup>. Ancak, bu yaklaşımın özellikle kısıtlı koşullara sahip gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş ülkelerin az gelişmiş bölgelerinde uygulanma şansının kısıtlılığı, teknolojik altyapı inşasından, eğitim desteğine, özendirme önlemleri ve kredilerden, organize sanayi bölgelerine kadar birçok alanda devletin bölgesel kalkınma sürecindeki pozitif rolünün kuramsal olarak sorgulanmasını gerektirmektedir<sup>71</sup>.

## A- VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİ VE BÖLGESEL KALKINMA

### 1- Vergi Özendirme Önleminin Tanımı Ve Niteliği

Vergilerin, özel girişimin yatırım kararlarını çeşitli biçimlerde etkilemesi sonucu, özel girişim tarafından yapılan tercihlerle ülkenin ihtiyaç duyduğu yatırımlar birbirinden farklılaşabilmekte, ülke için öncelikli olan yatırım, özel girişimin tercihleri arasında öncelikli olmayabilmekte, hatta yer almayabilmektedir. Bu anlamda, vergi politikası çerçevesinde, yatırım politikası ve diğer ana politika araçlarıyla koordinasyon ve uyum içinde olan vergi özendirme önlemlerinden yararlanılması söz konusu olmaktadır<sup>72</sup>. Vergi özendirme önlemleri; devletin, kalkınma için ihtiyaç duyulan yatırımları arttırmak ve özel girişimin üretim gücünü, ülkenin ihtiyaç duyduğu alanlara ve sektörlere yönlendirilebilmek amacıyla yatırımın maliyetini dü-

<sup>68</sup> Hatice KARAÇAY ÇAKMAK- Lütfi ERDEN: a.g.m., 82.

<sup>69</sup> Byung-Joo KANG: "A Study O The Establishing Development Model For Research Parks", *Journal Of Tecnology Transfer*, 29 (2004), 203.

<sup>70</sup> İnci Ataç RÖSCH: a.g.e., 2.

<sup>71</sup> Hatice KARAÇAY ÇAKMAK- Lütfi ERDEN: a.g.m., 83.

<sup>72</sup> Fisseha-Tsion MENGHISTU: "From Tax Incentives To Aid-Driven Promotion Of Private Investment: The Case Of The Cotonou 2000-2020 Agreement Between The Europaen Union And The African, Caribbean And Pacific Countries", *Intertax*, 31, 2 (2003), 58.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

şüren ve karlılığı arttıran müdahalelerini ifade etmektedir. Yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman, vergi tatili, vergi erteleme, vergi indirimi, vergi, resim, harç istisnası ve muafiyeti, vergi iadesi gibi şekillerde uygulanan vergi özendirme önlemleri, sonuçta emek, sermaye gibi girdilerin fiyatını düşürerek üretim maliyetlerini aşağı çekmekte veya çıktı fiyatını arttırarak karlılığı yükseltmektedir. Belirtilen vergi özendirme önlemlerinden dünya ölçeğinde yaygın biçimde kullanılanların çeşitli ülkeler arasındaki dağılımı Tablo 1’deki gibidir:

**Tablo 1:** Başlıca Vergi Özendirme Önlemi Çeşitleri ve Ülkeler Arasındaki Dağılımı

ÜLKELER	Afrika	Asya	Latin Amerika & Karayibler	Orta & Doğu Avrupa	Batı Avrupa	Diğer Ülkeler	Toplam
V.Ö.Ö. ÇEŞİTLERİ	23 Ülke	17 Ülke	12 Ülke	25 Ülke	20 Ülke	6 Ülke	103 Ülke
VERGİ TATİLİ	16	13	8	19	7	4	67
HIZLANDIRILMIŞ AMORTİSMAN	12	8	6	6	10	5	47
YATIRIM İNDİRİMİ	4	5	9	3	5	-	26
GÜMRÜK V. MUAFİYETİ	15	13	11	13	7	4	63
GÜMRÜK VERGİSİ İADESİ	10	8	10	12	6	3	49
DÜŞÜK ORANLI KURUMLAR VERGİSİ	18	13	12	20	16	4	83

**Kaynak:** Jacques MORISSET-Neda PIRNIA: “How Tax Policy And Incentives Affect Foreign Direct Investment”, *New Directions For Research In FDI* (Rutledge: The World Bank And Foreign Advisory Service (FIAS), 2001), 4.

Tablodan görüldüğü üzere Afrika ülkeleri, Asya ülkeleri ve Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde vergi özendirme önlemi çeşidi olarak çoğunlukla “vergi tatili”, “düşük oranlı kurumlar vergisi uygulaması” ve “gümrük vergisi muafiyeti” kullanılırken; sanayileşmiş Batı Avrupa ülkeleri bu anlamda, daha çok “düşük oranlı kurumlar vergisi” ve “hızlandırılmış amortisman”ı benimsenmektedir. Vergi özendirme önlemleri, incelenen 103 ülke açısından topluca değerlendirildiğinde ise; dünya ölçeğinde “düşük oranlı kurumlar vergisi uygulamasının” ve “vergi tatilinin” vergi özendirme önlemi olarak ilk sıralarda yer aldığı görülmektedir. Bu çerçevede-

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

de incelenen 103 ülkeden 83'ünde düşük oranlı kurumlar vergisi uygulaması mevcut iken 67'sinde, gelir ve kurumlar vergisi tamamen veya kısmen belirli süreler çerçevesinde tatil edilmektedir. Vergi tatlını, sırasıyla gümrük vergisi muafiyeti, gümrük vergisi iadesi, hızlandırılmış amortisman ve yatırım indirimi takip etmektedir.

Yatırım ve üretim imkanlarının kısıtlılığı, kurumlaşmanın yetersizliği, işsizlik, doğal kaynaklardan yeterince yararlanılamaması, girişimcilerin eğitim ve tecrübe yetersizliği<sup>73</sup>, sanayi işletmelerinin mali yapılarının zayıflığı, para ve kredi piyasalarının yeterince gelişmemiş olması, ekonomik istikrarsızlıklar, vergi özendirme önlemlerine başvurulmasının temel nedenlerini oluşturmaktadır. Belirtilen olumsuz faktörlerin giderilmesi amacıyla, sağlanan kamu destek mekanizmalarından vergi özendirme önlemleri ile bir taraftan ihtiyaç duyulan toplam yatırım hacmi artırılırken, diğer taraftan yatırımların verimli alanlara, ihtiyaç duyulan sektörler ve/veya bölgelere yönlendirilmesi sağlanmaktadır. Çünkü, devletin izlediği vergi politikasının, toplam tasarrufu artırıcı ve ekonomik kalkınmada etkisi olabilecek yatırımları teşvik edici olması gerekmektedir<sup>74</sup>.

Devlet, vergi özendirme önlemleri ile görece geri durumda bulunan bölgelerde belirli gelişme merkezlerinin, yani cazibe merkezlerinin oluşturulmasını sağlayabileceği gibi; ileriye-geriye bağlantıları yüksek olan endüstri dallarının lider sektör olmasını sağlayarak da kalkınmayı etkileyebilmektedir. Dolayısıyla vergi özendirme önlemlerinden, bir bölgenin veya sektörün gelişmesini uyarıcı ve canlandırıcı dinamik faktörlerin yeterli olmaması durumunda yararlanıldığı ifade edilebilir<sup>75</sup>. Çünkü, örneğin, görece geri kalmış bölgeler, yatırıma ilişkin risk faktörü dışında, nitelikleri itibarıyla taşıdıkları ek risk faktörleri çerçevesinde özel girişim için çekici gelmeyen, dolayısıyla özel girişimin kendi haline bırakılması durumunda yönelmeyeceği bölgelerdir. Dolayısıyla, bölgesel kalkınmaya yönelik olarak uygulanan vergi özendirme önlemlerinin kaldırılması durumunda, özel girişimin belirli bölgelere yönelmeyeceği açıktır. Bu noktada, vergi özendirme önlemleri, işletme açısından verimliliği ve karlılığı olumlu biçimde etkileyen kamusal kaynaklı dış etkenleri ifade eder ve sanayileşmenin hızlandırılmasını sağlayarak bölgesel kalkınmayı etkiler. Ayrıca vergi özendirme önlemleri ile;

73 Bkz. ayrıntılı bilgi için Oktay GÜVEMLİ-Nurgül R. CHAMBERS- Mustafa İME: Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi Değerlendirilmesi Ve İzlenmesi (İstanbul: Muhasebe Öğretim Üyeleri Bilim Ve Dayanışma Vakfı Yayın No:2, 1997), 178-180.

74 Abdurrahman AKDOĞAN: Kamu Maliyesi (Ankara: Gazi Kitabevi, 2005), 449.

75 Ömer ABUŞOĞLU- Ömer İNAN: Kalkınmada Öncelikli Yörelere Ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model (Ankara: TOBB Yayınları, 1989), 11.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Finansman ihtiyacının azaltılması,
- İstihdamın artırılması,
- Teknolojik gelişmenin hızlandırılması,
- Katma değer artırılması,
- Yerli yatırımların yanısıra yabancı sermayeye dayalı yatırımların artırılması,
- İthalatın azaltılması, ihracatın artırılması ve ithalat-ihracat deseninin değiştirilmesi,
- Uluslararası rekabet gücünün artırılması,

sağlanmaktadır.

Belirli amaçlarla kullanılan vergi özendirme önlemlerinin sağladıkları faydalara karşılık belirli maliyetleri de söz konusudur. Bu önlemler, sonuçta, kamu gelirlerinde bir azalmaya yol açmaları, kamu kesimi finansman açıklarını arttırmaları ve vergi tabanını daraltarak, önlemlerden yararlanmayan kesim üzerindeki vergi yükünü görece arttırmaları yönüyle eleştirilmektedir. Ancak, vergi özendirme önlemlerinin nakit mali yardımlar gibi önceden hesaplanamamasından dolayı, bu önlemlere başvurulması sonucu devletin vazgeçtiği gelirin, yani vergi harcamalarının boyutlarının tam olarak tespiti mümkün olamamaktadır. Bu noktada, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki ekonomik rasyonelitetler çerçevesinde, kalkınma için gerekli üretim düzeyinin yükseltilmesi, vergi tabanının genişletilmesi ve etkin bir rekabet ortamının oluşturulması için özel girişimin belirli aşamalarda desteklenmesinin kaçınılmaz olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

Bölgesel kalkınma hedefi doğrultusunda ise; izlenen bölgesel kalkınma politikası gereği, bölgeler arası farklılıkların giderilmesi yoluyla sosyal adaletin sağlanmasının, ülkenin büyüme hızından ve verimlilik artışından belirli ölçülerde fedakarlık gerektirdiği kabul edilmelidir. Ancak, vergi özendirme önlemleri ve diğer mali özendirme önlemlerinde seçicilikten uzaklaşılarak uygulamaların aşırı biçimde yaygınlaştırılmasının, bir taraftan bu araçların etkinliğini azaltırken, diğer taraftan kamuya ek bir yük getirebileceği ve gerek ulusal anlamda ekonomik büyüme hedefinden, gerekse bölgesel kalkınmanın sağlanması hedefinden sapma yaratabileceği dikkate alınmalıdır. Çünkü, her bölgenin, sektörün veya her sektördeki birimlerin özendirilmesi durumunda, bu önlemler bir destekleme mekanizmasından öteye gidememektedir<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Ayda ERAYDIN: *Türkiye’de Ulusal Kalkınma Planlarının Bölgesel Ayrıştırılmasına Yönelik Bir Yaklaşım* (Eskişehir: T.C. Anadolu Ü. Yayınları, 1983), 29.



Dolayısıyla ekonomik kalkınma sorununun vergi politikası çerçevesinde çözümlenmesi aşamasında ekonomik dengeyi bozucu eğilimlerin dikkate alınması gerekmektedir<sup>77</sup>. Ayrıca, özel girişim için sağlanan özendirme önlemlerinin verimli kullanılmasına yönelik bir denetim mekanizmasının oluşturulmasının önemi de dikkate alınmalıdır.

## 2- Vergi Özendirme Önlemlerinin Sınıflandırılması

Vergi özendirme önlemleri, amaçlarına göre; yatırıma, ihracata, istihdama ve yabancı sermayeye yönelik önlemler olarak sınıflandırılırken; uygulama aşamalarına göre; müteşebbise, yatırıma ve üretime yönelik önlemler olarak sınıflandırılabilir. Ayrıca, bu sınıflandırmaların dışında vergi özendirme önlemlerinin literatürde, genel ve özel özendirme önlemleri; yatırım öncesinde, yatırım sırasında ve yatırım sonrasında uygulanan özendirme önlemleri şeklinde de sınıflandırıldığı görülmektedir.

### a- Amaçlarına Göre Vergi Özendirme Önlemleri

Vergi özendirme önlemlerinin amaçlarına göre ayrımı şu şekildedir:

#### aa- Yatırıma Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Vergi özendirme önlemleri, izlenen ekonomi politikası ve sosyal politika çerçevesinde belirlenen amaçlar doğrultusunda, maliyetlerin düşürülmesini ve karlılığın artırılmasını sağlayarak yatırımların yoğunluğunu, cinsini, bölgesini ve sektörünü etkilemektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bölgesel kalkınmanın sağlanması için gerek bölge potansiyelinin harekete geçirilmesi, gerekse kalkınma için ihtiyaç duyulan yatırımların bölgeye çekilerek yatırım hacminin yükseltilmesi için yatırıma yönelik vergi özendirme önlemlerinden<sup>78</sup> yararlanılması kaçınılmazdır.

Hızlandırılmış amortisman, Ar-Ge harcamalarının vergiden indirimi gibi uygulamaların yatırımların daha cazip hale getirilmesinde yatırım indirimi gibi, gelir ve kurumlar vergisine ilişkin enstrümanları tamamlayıcı oldukları görülmektedir<sup>79</sup>. Benzer biçimde, verginin ektrafiskal fonksiyonu doğrultusunda, vergi ertelemesinin

<sup>77</sup> Abdurrahman AKDOĞAN: *Kamu Maliyesi*, 449.

<sup>78</sup> Yatırıma yönelik vergi özendirme önlemleri için bkz. Richard A. MUSGRAVE- Peggy MUSGRAVE: *Public Finance In Theory And Practise* (Tokyo: McGaraw -Hill International Book Company, 1980), 436-440.

<sup>79</sup> Mustafa DURAN: *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları* (Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma Ve İnceleme Dizisi No:33, 2003), 48.

belirli büyüklükteki yatırımlara uygulanması ile, yatırımların büyüklüğü etkilenebileceği gibi, erteleme belirlenmiş sektörler, yörelere, şirket tiplerine yönelik olarak uygulanması, sektörel, yöresel ve şirketsel bazda belirlenen hedeflere ulaşılmasını da mümkün kılabilir<sup>80</sup>. 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 bölgeler lehine farklılaştırılarak uygulanması şeklindedir.

Yatırımların geri kalmış bölgelere yöneltilmesi amacıyla uygulanan vergi özendirme önlemlerinin aksine, izlenen bölgesel politikanın bir parçası olarak belirli durumlarda görece geri durumdaki bölgelerden gelişmiş bölgelere akımın önlenmesi amacıyla caydırıcı politikaların izlenmesi<sup>81</sup>, hatta uç noktalarda kamu yararı çerçevesinde belirli ekonomik faaliyetlerin veya belirli bölgelerdeki yatırımların yasaklanması da söz konusu olabilmektedir. Örneğin, yatırım indiriminin bölgelere göre farklı oranlarda uygulanması, yatırımları görece geri durumda bulunan bölgelere yönlendirici bir vergi özendirme önlemi iken, belirli yatırım konularının özendirme önlemleri kapsamında bırakılması veya belirli sektörlerde veya bölgelerde vergi yükünün artırılması caydırıcı niteliktedir. Bu şekilde bir politikanın benimsenmesinin temelinde, çeşitli zorlaştırıcı önlemler çerçevesinde üretim maliyetlerinin yükseltilmesi ve kuruluş yeri avantajının azaltılması amacı etkili olmaktadır.

Böylece, az gelişmiş bölgenin, nitelikli emek ve sermaye gibi kısıtlı olan dinamik üretim faktörlerinin gelişmiş bölgelerdeki çekim merkezlerine kaymasının ve sanayileşmenin belirli alanlarda yığılmasının ortaya çıkaracağı negatif dışsallıkların önlenmesi hedeflenmektedir.

<sup>80</sup> T. Murat ÖZDEN: "Vergi Erteleme Ayrımı Ve Gerçekleştirilme Şekillerine Teorik Bir Yaklaşım", *Gazi Ü. Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi*, 7 (1999), 122.

<sup>81</sup> Yatırımların daha çok az gelişmiş bölgelere kayması için kullanılan caydırıcı politikalar, teşebbüsün teşvik edilmesini değil, bunun ötesinde çeşitli hukuki ve ekonomik zorlamalar yoluyla emsal kuruluşlara göre daha ağır vergiler alınmasını, gelişme imkanlarının kısıtlanmasını, faaliyetlerin sıkı bir kontrol altında bulundurulmasını ifade etmektedir (Orhan BALI: *Yatırım Ve Teşvik Rehberi* (Ankara: Doruk Matbaacılık, 1979), 9).

### **ab- İhracata Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri**

Dış ticaret dengesinin sağlanmasına yönelik olarak ihracat miktarının ithalatın üstünde gerçekleşmesi amacıyla ihracatı özendiren ve/veya ithalatı kısıtlayan çeşitli vergi özendirme önlemlerinden yararlanılabilmektedir. İhracata yönelik vergi özendirme önlemleri, ihraç mallarının 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.

Bölgesel kalkınmayı ve büyüme oranını bölgeler arası ve uluslararası ihracatın bir fonksiyonu olarak kabul eden görüş çerçevesinde<sup>82</sup>, bölgesel kalkınmayı başlatan unsur olarak görülen ihracat potansiyelinin yükseltilmesi bakımından ihracata yönelik vergi özendirme önlemleri önem kazanmaktadır. Bu faktörün yanısıra, bir bölgede ihracata yönelik sanayileşme, diğer bölgelerle ileriye-geriye bağlantılar çerçevesinde bölgenin ulusal ekonomiye entegrasyonunu da geliştirmektedir<sup>83</sup>.

### **ac- 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.

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 uygulaması bu kapsamdadır.

<sup>82</sup> Bölgesel kalkınmayı başlatan unsur olarak ihracatın rolü konusunda bkz. ayrıntılı bilgi için Murat Şahin ÖCAL: "Bölgeler Arası Farklılıklar, Teknoloji Ve Türkiye", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 9, 2 (1993), 73.

<sup>83</sup> Murat Şahin ÖCAL: a.g.m., 73.

Bu önlemlerle, işgücüne 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<sup>84</sup> azaltılması yoluyla istihdamın artırılması hedeflenmektedir. Sonuçta, işletmelerin ve işgücünün üzerindeki mali yükün belirli bir ölçüde azaltılması bir taraftan işletmelerin istihdam olanaklarını ve rekabet gücünü artırırken, diğer taraftan ulusal ve uluslararası satışların artmasını sağlayarak orta ve uzun vadede kalkınmayı hızlandıracaktır<sup>85</sup>.

#### ad- Yabancı Sermayeye Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri

Günümüzde ülkeler, yabancı sermayenin yurtiçindeki sermaye stokunu artırması, istihdam olanaklarını genişletmesi, döviz girdilerini artırması, rekabeti geliştirilmesi, teknolojik yenilikler getirmesi gibi yönleri dikkate alarak küresel piyasalara entegrasyon hedefi çerçevesinde 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<sup>86</sup>.

Ülkeler vergi rekabeti çerçevesinde, gerek portföy, gerekse doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını cezbedebilmek için kişisel ve kurumsal gelir üzerinden alınan vergilerin oranlarını düşürme eğilimindedir<sup>87</sup>. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin önemli bir kısmı, vergi tatili<sup>88</sup>, yatırım indirimi, gümrük vergisi bağışlıkları 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 önemli 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 ve bu dönem-

84 Nuray ERGÜL-Ömer BİLGİN: "Türkiye'nin Ekonomi Politikalarını Etkileyen Temel Faktörlerin Genel Değerlendirilmesi", *Vergi Sorunları Dergisi*, 179 (Ağustos, 2003), 181.

85 Nuray ERGÜL-Ömer BİLGİN: a.g.m., 182.

86 Metin Kamil ERCAN: "Doğrudan Yabancı Yatırımlar İle Ülkenin Kalkınmışlığı Ve Krizler Arasındaki İlişki", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 3, 2 (2001), 87.

87 Reuven S. AVI-YONAH: "Küreselleşme Ve Vergi Rekabeti: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Önemi", Çev. Serkan BENK, *Vergi Dünyası Dergisi*, 273 (Mayıs 2004), 142.

88 Bkz. ayrıntılı bilgi için Erkan YETKİNER: "Vergi Tatilinin (Tax Holidays) Doğrudan Yabancı Yatırımların Teşvikindeki Yeri", *Vergi Dünyası Dergisi*, 275 (Temmuz 2004), 55.

den itibaren çok uluslu şirketlerin motivasyonlarına ve vergiye ilişkin davranışlarına özel bir önem verilmeye başlanmıştır<sup>89</sup>.

### **b- Uygulama Aşamalarına Göre Vergi Özendirme Önlemleri**

Vergi özendirme önlemleri uygulama aşamalarına göre aşağıdaki kategoriler altında ele alınabilir:

#### **ba- Müteşebbise Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri**

Vergi özendirme önlemleri ile yatırımların özendirilmesinde taraflardan biri devlet iken, diğeri, devlete ait kuruluşlar dışındaki özel kesim kuruluşlarında, kar elde etme güdüsü çerçevesinde üretim faktörlerini biraraya 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 tasarruflarını yatırıma dönüştürmesi şeklinde yatırım kararının etkilenmesi ve yatırım yapmaya kanalize edilmesi, müteşebbisin yatırım kararını doğrudan etkileyen önlemler arasında yer almaktadır.

Vergi tatili; uygulama pratikliği, basitliği, müteşebbisler tarafından yararlarının baştan bilinmesi yönünden gerek yerli, gerekse yabancı yatırımcılar için cazip bir özendirme önlemi sayılmaktadır. Vergi tatili gibi müteşebbise yönelik vergi özendirme önlemleri ile, müteşebbisin, tasarruflarını yatırıma kanalize etme konusundaki kararları etkilenmektedir. Dolayısıyla, bu kategoride yer alan önlemler, belirli bir projeye yönelik olarak değil, henüz yatırım kararı verilmeden uygulanan vergi özendirme önlemleridir<sup>90</sup>.

#### **bb- Yatırıma Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri**

Gerek ulusal, gerekse bölgesel düzeyde belirlenen hedefler doğrultusunda yatırımın içeriğini, bölgesini, sektörünü yönlendiren vergi özendirme önlemleri yatırıma yönelik vergi ayrıcalıklarının oluşturmaktadır. Devletin, işletmelerin yatırım boyunca ithal edeceği makine ve donanım gibi, üretim araçları için ödemesi gere-

<sup>89</sup> Jacques MORISSET-Neda PIRNIA: a.g.e., 3.

<sup>90</sup> Oktay GÜVEMLİ-Nurgül R. CHAMBERS-Mustafa İME: a.g.e., 194.

ken gümrük vergilerinin bir bölümünden vazgeçmesi yatırıma yönelik vergi özendirme önlemlerine örnek oluşturmaktadır. Gümrük vergisi muafiyeti tanınmasının yanısıra, bu mallara ilişkin oran farklılaşmasına gidilmesi, katma değer vergisine ilişkin kolaylıklar sağlanması da yatırım mallarının fiyatını etkilemesi yönüyle yatırıma yönelik önlemler kapsamındadır.

### **bc- Üretime Yönelik Vergi Özendirme Önlemleri**

Üretim faktörleri ve bu üretim faktörlerinin getirilerine yönelik vergi özendirme önlemleri, üretime yönelik önlemler kategorisinde yer almaktadır. Örneğin, görece geri durumda bulunan bölgelerde çalışanların elde ettiği ücret gelirleri üzerinden hesaplanan vergilerle ilgili indirim ve istisnalar, işçilere yönelik muafiyetler yatırımda kullanılan işgücüne yönelik vergi özendirme önlemleri arasındadır. Üretimde kullanılan faktörlerden işgücü üzerindeki mali yükümlülüğün, vergi özendirme önlemleri çerçevesinde bu şekilde azaltılması, gerek işletmelere rekabet gücü kazandırması, gerekse istihdam düzeyini yükseltmesi yönüyle orta vadede bölgesel ve ulusal kalkınmayı sağlamaktadır. İşgücünün yanısıra, sermayeye ve diğer üretim faktörlerine yönelik özendirme önlemleri bu kategori altında yer almaktadır.

### **3- Vergi Özendirme Önlemlerinin Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Yatırımlar Üzerindeki Etkileri**

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

#### **a- Optimal Kuruluş Yeri Faktörü Olarak Etkileri**

Ekonomik etkinliklerin belirli coğrafi alanlarda yığılması, yoğunlaşması, kümelenmesi yersel denge dağılımı unsurlarına göre belirlenmekte ve yer seçimi teorileriyle birlikte ekonomik coğrafya kapsamında değerlendirilmektedir. Düşük maliyet teorileri ve en yüksek kazanç teorileri şeklindeki yer seçimi teorileri, karın maksimize edildiği en iyi lokasyonun tespitine yöneliktir. Weber'in sanayi lokasyonu teorisine dayanan düşük maliyet teorisine göre; taşıma ve işletme maliyetlerinin en düşük olduğu yer en iyi lokasyon olarak kabul edilirken; Lösch tarafından 1940'da geliştirilen lokasyon teorisine dayanan en yüksek kazanç teorisine göre; kazançların yüksek olduğu bölgeler en iyi lokasyon olarak kabul edilmiştir<sup>91</sup>. Bu noktada,

<sup>91</sup> Erol TÜMERTEKİN-Nazmiye ÖZGÜÇ: *Ekonomik Coğrafya, Küreselleşme Ve Kalkınma* (İstanbul: Çantay Kitabevi, 1999), 494, 495, 499, 500.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

vergi özendirme önlemleri, bir kuruluş yeri faktörü<sup>92</sup> olarak kuruluş yeri avantajlarını arttırmakta, hatta işletmelerin ek bir maliyet yüklenmesi ve diğer işletmelerle rekabet olanağının daralması riski dolayısıyla tercih nedeni olmayacak nitelikteki bir bölgeye ilişkin kuruluş yeri seçimini etkileyebilmektedir. Dolayısıyla 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, sosyal, kültürel, politik ve psikolojik faktörler açısından bölgenin sahip olduğu dezavantajın bölge lehine çevrilmesi amacı bulunmaktadır. Çünkü, işletmelerin bölge seçimiyle ilgili kararında, karın maksimizasyonuna veya işletme değerinin maksimizasyonuna yönelik olarak üretim maliyetleri içinde önemli bir yer tutan vergi, resim ve 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 yer arasındaki tercihi etkilemektedir<sup>93</sup>. Örneğin, Avustralya'da federal hükümet özellikle ülkenin kuzey kesimindeki sanayinin geliştirilmesi için vergi kolaylıkları tanıırken, Kanada'da federal hükümet kırsal yoksulluk ve işsizlik sorununun çözümlenmesi için vergi yapısını değiştirmekte, İtalya'nın güneyinde Sicilya ve Sardunya'da otomotiv sanayi mali özendirme önlemleri ile desteklenmektedir<sup>94</sup>. Devlet, belirli bölgelerdeki yatırımları özendirme önlemleriyle cazip kılarak kuruluş yeri avantajlarını belirtildiği gibi arttırırken, belirli durumlarda da -özellikle bazı sanayi kollarıyla ilişkili olarak- yatırımları zorlaştırıcı önlemlerle kuruluş yeri avantajlarını azaltabilir veya tamamen ortadan kaldırabilir<sup>95</sup>.

### **b- Ölçek Ekonomileri Faktörü Etkileri**

Kapasitenin büyümesine bağlı olarak, ortalama birim maliyetlerin azalması sonucu sağlanan maliyet tasarrufu "ölçekten doğan tasarruflar" veya "içsel ekono-

<sup>92</sup> Kuruluş yeri seçiminde etkili olan faktörlerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Halil CAN-Doğan TUNCER-Doğan Yaşar AYHAN: Genel İşletmecilik Bilgileri (Ankara: Siyasal Kitabevi, 1998), 66-74; Tamer MÜFTÜOĞLU: Sanayi İşletmelerinde Kuruluş Yeri Seçimi Ve Ölçek Sorunu (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No:530, 1983); Tevfik TATAR: Yatırımların Seçimi Ve Değerlendirme Teknikleri (Ankara: G.Ü. İ.İ.B.F. Yayın No: 58, 1993), 109-112; Zeyyat SABUNCUOĞLU-Tuncer TOKOL: İşletme I-II (Bursa:1997), 104-111.

<sup>93</sup> Erol TÜMERTEKİN- Nazmiye ÖZGÜÇ: Ekonomik Coğrafya (İstanbul: Çantay Kitabevi, 1995), 423.

<sup>94</sup> Erol TÜMERTEKİN- Nazmiye ÖZGÜÇ: Ekonomik Coğrafya, 423-425.

<sup>95</sup> Tamer MÜFTÜOĞLU: a.g.e., 194.

miler (ölçek ekonomileri)" kavramlarıyla açıklanmaktadır<sup>96</sup>. Kar maksimizasyonuna yönelik olarak, ölçek büyüklüğünün artırılmasıyla sağlanan ölçek ekonomilerinde ise;

- Vergi özendirme önlemleri,
- Bölünmezlik, işbölümü ve uzmanlaşma, teknolojik olanaklar<sup>97</sup>, finansman ve pazarlama olanakları, vergi özendirme önlemleri dışındaki mali özendirme önlemleri, taşıma maliyetleri<sup>98</sup>, piyasanın arz ve talep hacmi, hammadde kaynakları ve yardımcı maddeler, işgücü ve sermaye piyasalarının nitelikleri gibi faktörler etkili olmaktadır.

Devletin belirli bölgelerin kuruluş yeri avantajlarını arttırmak üzere kullandığı vergi özendirme önlemleri ve diğer mali özendirme önlemleri, aynı zamanda, bir taraftan büyümenin finansal sınırlarını genişletirken, diğer taraftan söz konusu önlemlerin emek ve sermaye yoğun teknolojilerde yoğunlaştırılmasına bağlı olarak ölçek büyüklüğünü ve kullanılacak teknoloji çeşidini de etkilemektedir<sup>99</sup>. Diğer bir anlatımla, vergi özendirme önlemleri, yalnızca yatırım kararını değil, yatırım biçimini de etkileyerek, planlama aşamasında girişimcileri büyük ölçekli yatırımlara yönelten bir faktör olarak ölçeğe göre artan getiriler sağlamak ve verimlilik düzeyini arttırmaktadır. Dolayısıyla, ekonomik etkinliklerin yersel yığılmasını sağlayan artan getiriler, dışsal ekonomiler kadar ölçek ekonomilerine de bağlıdır ve artan getirilerin ekonomik coğrafya ile ilişkisi, en alt düzeyde işletmelerin yer seçimini etkilerken, orta düzeyde kentler, en üst düzeyde ise 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<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Doğan KARGÜL: *Yatırımlarda Proje Analizi* (İstanbul, 1996), 61.

<sup>97</sup> Tamer MÜFTÜOĞLU: a.g.e., 181-183.

<sup>98</sup> Taşıma maliyetlerinin düşmesine bağlı olarak ölçek ekonomilerinin potansiyelinin yükselmesi yığılma sürecini hızlandırmaktadır. Dolayısıyla, taşıma maliyetleri çerçevesinde bölgesel ticaretin artması, yersel yığılmaların, yersel yığılmalar ise, ölçek ekonomilerinin göstergesidir (Celal KÜÇÜKER: "Yeni Ekonomik Coğrafya Ve Kalkınma", 22).

<sup>99</sup> Tamer MÜFTÜOĞLU: a.g.e., 195.

<sup>100</sup> Servet MUTLU: a.g.e., 28.



### c- Dışsal Ekonomiler Faktörü Olarak Etkileri

Krugman'a göre, ekonomik etkinliklerin yersel denge dağılımı;

- İleriye-geriye bağlantılar (pazar ölçeği etkisi), işgücü piyasasının yoğunluğu, dışsal ekonomilere göre belirlenen merkezci (yığılma) kuvvetler,

- Hareketsiz üretim faktörleri, arsa rantları, negatif dışsal ekonomilere göre belirlenen merkezkaç (saçılma) kuvvetlerin bileşkesidir<sup>101</sup>.

Bu faktörler arasında yer alan dışsal ekonomiler, yatırımların ekonomik analizinde, iktisadi bir faktör olarak yatırım kararını etkileyerek işletme faaliyetlerinin yersel denge dağılımında belirleyici rol oynamaktadır. Mikro ekonomik boyutuyla üretim maliyetlerini, makro ekonomik boyutuyla ise sosyal hasılanın maksimizasyonunu etkileyen dışsal ekonomiler<sup>102</sup>;

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

- Diğer işletme faaliyetleri itibariyle ise, yarı işlenmiş mamul ve hizmet temini, işgücü ve kalifiye eleman temini, pazarlama avantajı ve benzeri nitelikteki unsurlar çerçevesinde,

oluşmaktadır. İşletmelerin karşılığında bedel ödemediği yararlandıkları maliyet tasarrufları<sup>103</sup> veya ödenmeyen üretim faktörü olarak da tanımlanan dışsal ekonomiler, işletmelerin kendi faaliyetleri dışında, buldukları yöreden sağladıkları avantajlar çerçevesinde veya faaliyette bulunduğu endüstrinin kalabalıklaşması sonucu;

- Artan getiriler ve taşıma maliyetleri arasındaki etkileşime bağlı olarak belirli bir bölge veya kentsel alanda gerçekleştirilen toplam üretimin artması sonucu üretim maliyetlerinin düşmesini sağlayan "kentleşme ekonomileri",

- Belirli bir coğrafi alanda özgül bir endüstri sektöründeki üretimin artması, diğer bir anlatımla işletmenin aynı sanayi dalında faaliyet gösteren işletmelere yakınlığı sonucu sağladığı faydalarla oluşan "yerelleşme ekonomileri",

<sup>101</sup> Celal KÜÇÜKER: "Yeni Ekonomik Coğrafya Ve Kalkınma", 11-12.

<sup>102</sup> Dışsal ekonomiler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Zeynel DİNLER: *Bölgesel İktisat*, 57-67.

<sup>103</sup> Nahit BİNGÖL: *İllerde Ekonomik Büyüme, İmalat Sanayiinde Yerleşme Ve Dışsal Ekonomiler (1980-1995)* (Ankara: DPT Yayın No: 2570, 2001), 91.

biçiminde ortaya çıkmaktadır<sup>104</sup>. Merkezkaç kuvvetlere göre üstünlüğü olan dışsal ekonomilerin merkezci (yığılma) etkisinde, üretim süreçlerinin çeşitlenmesi, uzmanlaşması, tüketim sepetindeki ürün sayısının artması, istihdam olanaklarını yükselmesi, ücretlerin yükselmesi, işletmelerin kendilerine uygun işgücü ve diğer hizmetleri daha kolay elde etmesi, ürünleri için pazar olanaklarının genişlemesi gibi bir dizi özendirici ve verimliliği artırıcı faktör etkili olmaktadır<sup>105</sup>.

Vergi özendirme önlemlerinin artan getiriler sağlayan bir dışsal ekonomi faktörü olarak bölgesel kalkınma üzerindeki etkisi, yatırımların, vergi özendirme önlemleri çerçevesinde ortaya çıkan dışsal ekonomilerin sağlandığı bölgelere yığılma eğilimiyle ilişkilidir. Bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik olarak uygulanan vergi özendirme önlemleri, işletmelerin üretim maliyetlerini azaltarak, karlılığını artırarak ve finansman ihtiyacını hafifleterek kendi faaliyetleri dışında sağladıkları bir avantaj olarak bölgeyi yatırımcı açısından cazip hale getirmektedir.

Bu nedenle, gelişmiş ülkelerde taşıma harcamaları dışındaki tüm farkların asgariye inmesi sonucu, kuruluş yeri seçiminde taşıma harcamaları ön planda tutulurken, gelişmekte olan ülkelerde dışsal ekonomiler önem kazanmakta<sup>106</sup>, yatırımlar dışsal ekonomilerin sağlandığı bölgelere yığılmaktadır.

## B- DİĞER ARAÇLAR VE BÖLGESEL KALKINMA

### 1- Vergi Dışı Mali Özendirme Önlemleri Ve Bölgesel Kalkınma

Devlet veya devletin yetkili kıldığı kuruluşlar tarafından işletmelere karşılıksız parasal yardım yapılması veya düşük faizli, uzun vadeli kredi sağlanması şeklindeki desteklerle<sup>107</sup>, doğrudan sağlanan parasal destekler dışında arsa ve arazi tahsisi yapılması, enerji desteği sağlanması, vergi dışındaki mali özendirme önlemlerini oluşturmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler kadar, gelişmiş ülkelerde de izlenen ekonomi politikası doğrultusunda kullanılan bu araçların, zaman içinde ihtiyaçlara ve değişen koşullara bağlı olarak giderek çeşitlendiği görülmektedir.

<sup>104</sup> Celal KÜÇÜKER: "Yeni Ekonomik Coğrafya Ve Kalkınma", 14.

<sup>105</sup> Celal KÜÇÜKER: "Yeni Ekonomik Coğrafya Ve Kalkınma", 13.

<sup>106</sup> Zeynel DİNLER: *Bölgesel İktisat*, 73.

<sup>107</sup> Ramazan GÖKBUNAR: *Türkiye'de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikası Ve Avrupa Birliği'ne Uyumu* (İzmir: T.C. Dokuz Eylül Ü., Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1998), 13.

### **a- Bedelsiz Arsa ve Arazi Tahsisi**

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<sup>108</sup>. Bu özendirme önlemleri, yerleşme maliyetlerinin daha yüksek olduğu büyük kentlerde önemli bir avantaj sağlarken, arsa ve arazi fiyatlarının görece düşük olduğu bölgelerde yatırımcılara diğer bölgelerdeki boyutta bir katkı sağlamamaktadır<sup>109</sup>.

### **b- Enerji Desteği**

Enerji maliyeti, işletmelerin rekabet gücünü etkileyen önemli bir maliyet unsurudur. Bu doğrultuda uygulanan enerji desteği, toplam maliyetler içinde önemli bir yer tutan enerji maliyetlerinin düşürülmesi yoluyla işletmelere rekabet avantajı sağlamak üzere işletme döneminde uygulanan bir mali yardımdır.

### **c- Nakit Yardımlar Ve Kredi Avantajları**

Primler, hibeler, faiz sübvansiyonları, mükelleflere vergiyi ödeyebilmeleri amacıyla verilen vergi kredilerinden oluşan nakit yardımlar, belirli bir işletmeye, işletme grubuna veya üretim dalına doğrudan doğruya bütçeden sağlanan<sup>110</sup> ve bu yönüyle önceden hesaplanabilen parasal yardımlardır. Yatırımcının yatırımın finansmanını sağlamak üzere, yurtiçi ve yurtdışından orta ve uzun vadeli sağladığı yatırım kredileri de bu kapsamda yer almaktadır. 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 uzaklaşmamasına dikkat edilmelidir<sup>111</sup>.

### **d- Devlet Garantileri**

Devlet garantisi, kredi alan açısından düşük faiz ve daha az teminat tutarı dolayısıyla, piyasa koşullarından daha avantajlı biçimde kredi bulunması imkanı

<sup>108</sup> Mustafa DURAN: *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları*, 28.

<sup>109</sup> Mustafa DURAN: *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları*, 28.

<sup>110</sup> Oktay GÜVEMLİ-Nurgül R. CHAMBERS-Mustafa İME: a.g.e., 184.

<sup>111</sup> Mustafa DURAN: *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları*, 32.

sağlayan bir yardımdır<sup>112</sup>. Garantiler bu yönüyle kredi alan açısından avantaj sağlarken, kredi veren açısından da daha az riske katlanılması açısından avantajlıdır. Ayrıca, devlet garantileri çerçevesinde yeni işletmelerin oluşturulmasının yanısıra, garantilerin kullanılmadığı durumda kapatılacak veya yeniden yapılandırılmayacak olan işletmelerin faaliyetlerinin sürdürülmesini sağlamaktadır<sup>113</sup>.

## 2- Kamu Yatırımları Ve Bölgesel Kalkınma

Bölgesel kalkınmada doğrudan müdahale niteliğinde olan kamu yatırımları, gelişmiş bölgelerle az gelişmiş bölgeler arasındaki farklılıklarının azaltılması, bölgenin üretim kapasitesinin artırılması, az gelişmiş bölgelerde özel sektör yatırımları için gerekli ortamın hazırlanması, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda önemli fonksiyonlara sahiptir. Ayrıca, kamu yatırımları, gerçekleştirildikleri bölgeden çevreye, çevreden bölgeye çift yönlü ürün ve gelir akışıyla gelir düzeyi, satınalma gücü ve talep düzeyini değiştirerek<sup>114</sup> mekansal eşitsizliğin giderilmesinde pozitif yönde etkili olmaktadır. Kamu yatırımları ile ekonomik gelişmişlik düzeyi arasındaki karşılıklı etkileşim çerçevesinde, bir taraftan kamu yatırımlarının bölgenin ekonomik gelişmişlik düzeyinden etkilendiği, diğer taraftan ekonomik gelişme düzeyini etkilediği ifade edilebilmektedir. Dolayısıyla altyapı başta olmak üzere kamu yatırımlarının nitel ve nicel yapısı, bölgesel kalkınma politikasının önemli bir unsuru olarak kabul edilmektedir.

### a- Altyapı Yatırımları

Bölgesel kalkınmaya yönelik doğrudan müdahaleyi ifade eden altyapı yatırımları kavramsal bazda dar anlamıyla, ulaşım ve haberleşme yatırımları, elektrik enerjisi ve içme suyu sağlanmasına yönelik yatırımlar, kanalizasyon ve diğer atıklara yönelik fiziksel yatırımları ifade etmektedir. Geniş anlamda ise, fiziksel (maddi) altyapı yatırımlarının ötesinde, insan kaynağı ve sahip olduğu yetenekleri ifade eden personel altyapısı ve sosyo-ekonomik sistemi belirleyen kanun ve kurullar, değer yargıları, davranışlar, örgütsel kurumları kapsayan kurumsal altyapı yatırımlarını temsil etmektedir<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> Esin TÜRKES: "Devlet Garantileri, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87. Ve 88. Maddelerinin Garanti Şeklindeki Devlet Yardımlarına Uygulanması Hakkındaki Komisyon Bildirimi", Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları (Ankara: T.C. Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003), 117.

<sup>113</sup> Esin TÜRKES: a.g.m., 118.

<sup>114</sup> Akif EMİROĞLU: Yatırım Projeleri (İstanbul: Ekin Kitabevi, 2002), 7.

<sup>115</sup> Hüsnü ERKAN: a.g.e., 93; 96.

Özel yatırımlar gibi kamusal altyapı yatırımları da, gerek bölge içinde, gerekse bölge dışında yatırım sürecinde, üretim faktörlerinin kullanımıyla bir taraftan "gelir etkisi" yaratırken, diğer yandan hizmete açılan altyapı donatımıyla, ekonomiye sunulan imkanlar doğrultusunda "kapasite yaratma etkisine" sahiptir<sup>116</sup>. Ayrıca altyapı yatırımlarının; teknik gelişmeler dolayısıyla "rasyonelleştirme", sağladıkları dışsal ekonomilerle "dolaylı verimlilik", doğrudan tüketicilere sağladıkları refah çerçevesinde dolaysız refah etkisi şeklinde "büyüme etkisi" mevcuttur<sup>117</sup>.

Özellikle, yüksek yatırım harcamaları gerektiren fiziksel altyapı yatırımları, sağladıkları parasal ve teknolojik dışsallıklarla önemli bir kuruluş yeri avantajı olarak özel yatırımların bu bölgelere kaymasını sağlamaktadır. Nitekim, özel imalat sanayi sabit sermaye yatırımlarının kamu altyapı yatırımlarından (enerji, ulaştırma, haberleşme yatırımları) ne ölçüde etkilendiğine yönelik olarak yapılan bir "Granger Testi", özel imalat sanayi yatırımlarının bir yıl gecikmeli olarak kamu altyapı yatırımlarından pozitif yönde etkilendiği ortaya çıkarmıştır<sup>118</sup>. Çünkü, özellikle kalkınma düzeyi düşük olan ülkelerde, kalkınmanın başlangıcında bu yatırımlar birbirini tamamlama eğilimindedir. Ayrıca, örneğin, ulaşım teknolojilerinin geliştirilmesi, hammaddenin ve üretilen mamullerin bölgeler arası değişimiyle değer artışı sağlaması ve insanların yer değişimini kolaylaştırması yönüyle, bölgeler arası ilişkileri güçlendirmekte, bölgesel sanayi ve ticareti olumlu yönde etkilemektedir.

Bölge altyapısının gelişmiş olması, belirtilen etkiler çerçevesinde bölge içindeki sermaye ve işgücü kaynaklarının, üretimin gelişimi açısından bölge içinde tutulması ve bir sonraki aşamada meydana gelebilecek göçün önlenmesinde de etkili olmaktadır.

#### **b- Üretken Kamu Yatırımları**

Az gelişmiş bölgelerin altyapı yatırımlarının yanısıra, ileriye-geriye bağlantıları yüksek olan sektörlerde üretken kamu yatırımlarına ihtiyacı, gelişmiş bölgelere göre daha fazladır. Çünkü, bu yatırımlar, sermaye, nitelikli eleman, teknoloji ve bilgi gibi unsurların az gelişmiş bölgelerde yetersizliği nedeniyle, gelişme dinamiğini başlatacak sanayi birimlerinin kurularak sanayinin yaygınlaştırılmasında önemli bir

<sup>116</sup> Hüsnü ERKAN: a.g.e., 79-83.

<sup>117</sup> Hüsnü ERKAN: a.g.e., 79-80.

<sup>118</sup> Bu yatırımlar, özel sektörün yatırım kararlarında belirleyici olmakta, ancak bu belirleyicilik girdi kullanımına bağlı olarak özel yatırımların yapıldığı sektörler itibarıyla birbirinden farklı boyutta olmaktadır (Hülya KIRMANOĞLU: "Türkiye'de Kamu Yatırımları İle Özel Sabit Sermaye Yatırımları Arasındaki İlişki (1963-1989)", *Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 2 (1994), 52-53).

araçtır. Bu nedenden ötürü özellikle kamu kesiminin ekonomideki payının yüksek olduğu ülkelerde; kamu girişimlerinin geri kalmış bölgelere yönltilmesiyle, bölgenin sanayileşme düzeyinin hızlandırılması ve istihdam olanaklarının artırılması sağlanmaktadır. Örneğin, İtalya, kamu girişimleri yatırımlarının % 40'ını geri kalmış güney bölgelere yönlendirmekte, Fransa otomobil sanayisini kuzeybatıdaki az gelişmiş bölgelere, Norveç ise, çelik sanayisini kuzey bölgelere kaydırmaktadır<sup>119</sup>.

Ancak son yıllarda, politik ve akademik çevrelerde, gelişmekte olan ülkelerin büyümelerinde kamu kesimi ve özel kesim tarafından gerçekleştirilen yatırımların rolü konusunda giderek artan tartışmaların, bölgesel kalkınma açısından yapılacak tercihlerde de dikkate alınması gerekmektedir. Nitekim, gelişmekte olan ülkelerde politikaları oluşturanlar büyüme konusunda, sadece toplam yatırım düzeyi ile değil, yatırımların kamu ve özel sektör arasındaki bölüşümü ile de ilgilenirler. Bu noktada, ekonomik büyümede yatırımların bu iki unsurunun farklılık gösteren etkileri olduğu konusunda genel bir fikir birliği meydana gelmiştir. Şöyle ki, kamu ve özel yatırımların büyüme üzerinde karşılaştırılabilir etkisini gösteren ampirik çalışmalar sınırlı olmasına rağmen Khan ve Reinhart, Coutinho ve Gallo, Serven ve Salimano'nun son çalışmaları özellikle 1980'lerde özel yatırımların, büyüme üzerinde kamu yatırımlarından daha fazla pozitif etkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur<sup>120</sup>. Kamu yatırımlarına ilişkin tespite göre ise, bu yatırımlar kıt kaynakları kullanarak özel yatırımları dışlayabileceği ve büyüme üzerinde ters etki yapabileceği gibi, altyapı ve beşeri sermayeye ilişkin olarak özel sermayenin üretkenliğini artırabilir ve büyüme için yararlı olabilir<sup>121</sup>.

Göstergeler, gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörü yatırımlarının üretkenliğinin, özel sektörün tamamlayıcısı olmaya uygun ve pozitif net getirisi olan yatırım çeşitlerinin daha özenli bir şekilde tespit edilmesi yoluyla geliştirilmesine ihtiyaç olduğunu açıkça ortaya koymaktadır<sup>122</sup>. Dolayısıyla az gelişmiş bölgelerde bölgesel potansiyelin harekete geçirilmesine yönelik olarak belirli sektörlerde, üretken kamu yatırımlarından yararlanılması mümkündür.

119 Ruşen KELEŞ: a.g.e., 243.

120 Mohsin S. KHAN-Mannohan S. KUMAR: "Public And Private Investment And The Growth Process In Developing Countries", *Oxford Bulletin Of Economics And Statics*, 59, 1 (1997), 69.

121 Mohsin S. KHAN-Mannohan S. KUMAR: a.g.m., 69.

122 Mohsin S. KHAN-Mannohan S. KUMAR: a.g.m., 84.

### 3- Özel Amaçlı Bölgeler Ve Bölgesel Kalkınma

Yerleşmenin, işbirliği açısından taşıdığı önem çerçevesinde coğrafi uzaklıklar, işbirliğine dayanan ilişkilerin tesis edilmesi için elverişsiz koşulları ifade etmektedir<sup>123</sup>. Coğrafi bakımından uzaklık faktörünün ortadan kaldırılması sonucu taşıma maliyetleri açısından önemli avantajlar sağlanmasında etkili olan özel amaçlı bölgeler, diğer taraftan -yerleşme ekonomileri özelinde- yığılma ekonomilerinin sağladıkları dışsallıklar açısından önemli bir fonksiyona sahiptir. Ayrıca, bu bölgeler, bir taraftan dışsal ekonomiler çerçevesinde avantajlar sağlarken, diğer taraftan vergi özendirme önlemlerinin bu bölgelerde ayrıcalıklı uygulanmasıyla bölgesel düzeyde kalkınma kutupları oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle, özel amaçlı bölgeler, tipik endüstriyel bölge özelliği sergilemeyen, bu nedenle doğal süreç içinde endüstriyel yığılmanın sağlanamadığı bölgelerde, yapay kalkınma kutbu oluşturulmasına yöneliktir. Bu bölgeler, bölgesel kalkınmada bölgeler arasındaki dualist yapının değiştirilmesi, teknik ilerleme ve yenilik sağlanması, sermaye birikiminin artırılması, işgücünün uzmanlaşması, girişimcilik, diğer bölgelerle ticaret ve faktör hareketliliğinin sağlanması şeklinde etkili olmaktadır<sup>124</sup>.

#### a- Organize Sanayi Bölgeleri

19. yy.ın başında Kuzey Amerika tekstil işletmelerinin biraraya gelmesiyle ortaya çıkan organize sanayi bölgeleri, yatırımlar için gerekli sanayi altyapısının kurulmasındaki rolü ile zamanla Batı Avrupa'da da yaygınlaşmıştır. Bölgeler, belirtilen şekilde tamamen özel yatırımcılar tarafından kurulabildikleri gibi, sermaye birikiminin yetersiz olduğu ve altyapı maliyetlerinin karşılanamadığı durumlarda devlet tarafından veya devlet-özel kesim işbirliği çerçevesinde de oluşturulabilmektedir. Özel amaçlı bölge uygulamaları içinde önemli bir yer tutan organize sanayi bölgeleri, sanayi kuruluşlarının planlı yerleşmesinden çevre sorunlarının önlenmesine, hizmetlerin organizasyonundan pazarlama için gerekli koordinasyonun kurulmasına kadar birçok fonksiyona sahiptir. Ayrıca, kente belirli uzaklıkta, ancak kent dışında kuruldukları için, aynı zamanda yığılma nedeniyle ortaya çıkabilecek negatif dışsallıkları önleyerek, dolaylı biçimde sağlıklı bir kentleşmenin oluşmasını ve kentlerdeki sanayi kuruluşlarının daha etkin çalışabilmesini sağlamaktadır.

Yatırımlar için aranan özellikleri toplu biçimde barındıran ve bitişik düzendeki yapılardan oluşan bu bölgeler, sanayi yatırımlarını ülkenin geri kalmış bölgelerine

<sup>123</sup> Micheal FRIST-Rolf LUKAS: "Innovation, Cooperation And The Region", *Innovation, Industry Evolution And Employment* (Cambridge: University Press, 1999), 177.

<sup>124</sup> Hüsnü ERKAN: a.g.e., 107.

çekerek bölge seçimini etkilerken, diğer taraftan işletmelerin fiziksel yönden büyümesi ve gelişmesi için sunduğu imkanlarla bölge içindeki yer seçimini etkileyerek bölgesel kalkınmayı sağlamaktadır. Çünkü, özellikle gelişmekte olan ülkelerde işletmeler, mekansal yakınlığın oluşturduğu yerleşme ekonomilerinden faydalanmak üzere kümeleşme ve yığılma eğilimindedir<sup>125</sup>. İşletmelerin üretim girdi ve çıktıları ile birbirlerini tamamlayan ekonomik faaliyette bulunması bu şekilde mümkün olmaktadır. Ayrıca, altyapı ve sosyal tesislerin kurulması çerçevesinde sağlanan avantajların yanı sıra, bölgelerin özendirme önlemleri ile desteklenmesi de artan getirilere bağlı olarak karlılığı ve rekabet güçlerini yükseltmektedir.

### **b- Sanayi Siteleri**

Küçük sanayi siteleri, büyük sanayi işletmelerinin gelişimine temel hazırlayan ve onlara yan sanayi biçiminde hizmet veren işletmelerin organize edildiği sistemlerdir. Bu anlamda, geri kalmış bölgelerde sanayi siteleri ile organize sanayi bölgeleri arasındaki organik bağ önem taşımaktadır<sup>126</sup>. Sanayinin dengeli dağılımı ve çarpık kentleşmenin önlenmesinde önemli bir role sahip olan sanayi siteleri, benzer iş kollarında faaliyet gösteren işletmelerin aynı mekanda toplanarak teknik ve ekonomik açıdan modern ve sağlıklı koşullarda çalışmalarını sağlamaya yöneliktir. Altyapısı tamamlanmış araziler üzerinde, birbirini bütünlleyen ilişkilerin kurulması için inşa edilen yapılar çerçevesinde oluşturulan sanayi siteleri, bu yönüyle küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişiminde önemli bir paya sahiptir.

### **c- Teknoloji Geliştirme Bölgeleri (Teknoparklar)**

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<sup>127</sup>. Buluşçuluk<sup>128</sup> ortamı olarak tanımlanan ileri teknolojilerin geliştirildiği ve yapılan çalışmalarla yeni buluşların or-

<sup>125</sup> Nahit BİNGÖL: a.g.e., 91.

<sup>126</sup> Kıvılcım METİN ÖZCAN: "Türkiye'nin Sanayileşmesinde KOBİ'ler Ve Sanayi Siteleri", *Anadolu'da Kalkınma Süreçleri Ve Malatya Örneği*, Edi. Oğuz ESEN (Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2001), 119-121.

<sup>127</sup> Sang-Chul PARK: "Science Parks In Sweden As Regional Development Strategies:A Case Study On Ideon Science Park", *AI & Society*, 16 (2002), 288.

<sup>128</sup> Buluşçulukla ilgili hipotezler için bkz. Bart NOOTEBOOM: "Innovation, Learning And Industrial Organisation", *Cambridge Journal Of Economics*, 23 (1999), 127-150.



taya çıkarıldığı kentsel bir format olan teknoparkların<sup>129</sup>, 1980 sonrası bilgi ve bilgi yayılmasının, yenilikçi buluşların<sup>130</sup> ve beşeri sermayenin önem kazanmasına bağlı olarak ortaya çıktığı ifade edilebilir. Bu doğrultuda, buluşçuluk sistemlerinin 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<sup>131</sup>. Örneğin, Portekiz'in Ar-Ge harcamalarının % 60'ı, ekonomik, bilimsel ve teknolojik kaynakların büyük bölümünü bünyesinde bulunduran "Lizbon ve Tagus Vadisi"nde yapılmaktadır<sup>132</sup>. 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<sup>133</sup>.

Teknoparklar, eğitim, teknoloji transferi, Ar-Ge gibi teknoloji politikaları ile buluşçu kapasitelerin yükseltilmesinin<sup>134</sup> ve bilgi yayılmasının sağladığı dışsallıklarla az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasında etkili olmaktadır. Hatta mükemmel mühendislik üniversiteleri, araştırma enstitüleri ve cazip yaşam çevresi ile teknoparklar, tüm dünyada bölgesel kalkınmanın en önemli araçları olarak kabul edilmektedir<sup>135</sup>. Dolayısıyla, teknoloji yoğun üretimin dünya ölçeğinde giderek önem kazanmasıyla ön plana çıkan teknoparklar bölgesel kalkınma politikalarını belirleyenlerin dikkatini artan biçimde bu yöne çekmektedir. Çünkü, bölgeler artık, -bir kısmı arka planda kalırken diğerlerine rekabet edebilirlik sağlayan güçlerin nereden kaynaklandığının anlaşılabilmesi için analiz edilmesi gereken- özel buluşçuluk sistemleri ile karakterize edilmektedir<sup>136</sup>.

<sup>129</sup> Ayda ERAYDIN: "Küreselleşme-Yerelleşme Ve İşlevleri Farklılaşan Kentler", *Cevat Geray'a Armağan* (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25, 2001), 379.

<sup>130</sup> Yenilik kavramı, dar anlamda teknik ilerleme anlamına gelirken, geniş anlamda teknolojik, maddi, kurumsal ve düşünsel alandaki buluşların ekonomik uygulamasıyla daha etkin sonuçların gerçekleştirilmesidir (Hüsnü ERKAN: a.g.e., 182).

<sup>131</sup> Sang-Chul PARK: a.g.m., 288, 289.

<sup>132</sup> Manuel LARANJA: "Innovation Systems As Regional Policy Frameworks:The Case Of Lisbon And Tagus Valley", *Science And Public Policy*, 31, 4 (August 2004), 317.

<sup>133</sup> Erol TÜMERTEKİN- Nazmiye ÖZGÜÇ: *Beşeri Coğrafya-İnsan, Kültür, Mekan*, 88-89.

<sup>134</sup> Bilge Armatlı KÖROĞLU: "Küreselleşen Dünyada Bölgesel Eğilimler: Avrupa Birliği", *9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi* (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 243.

<sup>135</sup> Byung -Joo KANG: a.g.m., 203.

<sup>136</sup> Micheal FRIST-Rolf LUKAS: a.g.e., 177-178.

#### d- Endüstri Bölgeleri

Özel amaçlı bölgeler içinde yer alan endüstri bölgelerinin kapsamı organize sanayi bölgelerine paralellik göstermektedir<sup>137</sup>. 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 birisi de teknoloji geliştirme bölgelerinde olduğu gibi, teknoloji transferine imkan verecek nitelikte yapılandırılmalarıdır. Dolayısıyla teknoloji geliştirme bölgelerinin ve organize sanayi bölgelerinin bölgesel kalkınmaya ilişkin etkileri konusunda yapılan tespitlerin endüstri bölgeleri açısından da geçerli olduğu ifade edilebilir.

#### e- Serbest Bölgeler

Serbest bölgeler, bir ülkenin ulusal sınırları içinde olmakla birlikte dış ticaret, vergi ve gümrük mevzuatının uygulanması bakımından gümrük hattı sınırları dışında kalan ve bu yönüyle ticari, mali, ekonomik alanlara ilişkin yasal düzenlemelerin kısmen veya tamamen uygulanmadığı alanlardır. İhracat için yatırım ve üretim 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 temelde bir dış ticaret aracı niteliğindedir. Bu çerçevede, bölgesel kalkınmanın, bölge içindeki faaliyetlerin yanı sıra, bölgeler arası ilişkilerden de etkilendiği dikkate alındığında, serbest bölgelerin özellikle ihracata dayalı bölgesel kalkınma açısından önemli fonksiyonlara sahip olduğu görülmektedir.

Ayrıca, serbest bölgeler, gerçek ve tüzel kişilere sağlanan gelir, kurumlar ve gümrük vergisi muafiyetleri gibi vergi bağışıkları çerçevesinde, girişimcilerin bölgeye çekilmesi yoluyla yatırım ve istihdam imkanlarının artırılması sonucu, kalkınma kutbu oluşturulmasına bağlı olarak, aynı zamanda bir bölgesel kalkınma politikası aracı da sayılmaktadır. 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 bölgeleri" yerli yatırımcılara sağladıkları özendirme önlemleri çerçevesinde, ülkenin görece geri durumda bulunan bölgelerinin kalkındırılmasını sağlamıştır<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> Ahmet Burçin YERELİ: "Türkiye'de Özel Amaçlı Bölge Uygulamaları", *Vergi Sorunları Dergisi*, 178 (Temmuz 2003), 135.

<sup>138</sup> Sakıp ŞEKER: "Türkiye'de Serbest Bölge Uygulamaları", *Vergi Sorunları Dergisi Eki*, (Ağustos 2001), 16.

Serbest bölgeler, kuruldukları bölgelerde istihdam düzeyini yükseltmeleri, gelişmiş bölgelere emek ve sermaye göçünü engellemeleri, bölge çevresinden sağladıkları girdilerle gelir ve talep düzeyini yükseltmeleri, teknoloji transferini sağlamaları yönüyle görece geri durumda bölgelerin ekonomilerinin canlandırılmasında etkili olmaktadır.

#### 4- Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Bölgesel Kalkınma

Bölgesel kalkınmanın, ulusal aktörlerin yanısıra yerel/bölgesel ve uluslararası aktörlerin rol oynadığı bir yapıda sağlanabileceği gerçeği dikkate alındığında, bölgedeki ekonomik aktörler arasında etkileşim ve işbirliğinin ortak bir kalkınma hedefi çerçevesinde örgütlenmesini sağlayan "Bölgesel Kalkınma Ajansları" ön plana çıkmaktadır<sup>139</sup>.

Bölgenin içsel kalkınmasında tabandan tavana örgütlenmenin bir aracı olan "Bölgesel Kalkınma Ajansları<sup>140</sup>", günümüzde bölgelerin giderek ekonomik kalkınmanın odak noktası haline gelmesiyle önemli fonksiyonlar yüklenmektedir. İç ve dış yatırımların bölgeye çekilmesi ve yatırımcılara bu yönde danışmanlık ve eğitim desteği sağlanması, çeşitli iş alanlarına finansal destek sağlanması, bölgesel ihracatın geliştirilmesi, bölgesel ölçekte ekonominin harekete geçirilerek örgütlenmesi ve geliştirilmesini hedefleyen Bölgesel Kalkınma Ajansları, gerek merkezi ve yerel yönetimler, gerekse özel sektörle koordinasyon içinde hareket etmektedir. Çünkü, küreselleşme sürecinde yerel sorunlar karşısında yerel çözümlerin üretilmesine ve katılımçılık ilkesinin benimsenmesine rağmen, bölgesel kalkınma, yalnızca ne tek başına merkezi inisiyatif, ne de "Bölgesel Kalkınma Ajansları" gibi yerel/bölgesel nitelikteki örgütlenmelerin yönlendirebileceği ve üstleneceği bir sorumluluktur. Bu konudaki hedeflere, tüm tarafların katılımıyla oluşturulacak bir paylaşım ve işbirliği platformu çerçevesinde ulaşılması rasyoneldir.

<sup>139</sup> Serap KAYASÜ- Melih PINARCI OĞLU- Suna Senem YAŞAR-Sencer DERE: a.g.e., 139.

<sup>140</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Lütfi ELVAN: "Bölgesel Gelişme Ve Bölgeler Arası Gelişmişlik Farkları", Yerel Ekonomilerin Sürdürülebilir Kalkınması Ve Çanakkale Örneği (Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2002), 100-101.

#### IV- AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İZLENEN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI

##### A- DEVLET YARDIMLARINA GENEL BİR YAKLAŞIM VE BÖLGESEL YARDIMLARIN YERİ

Uluslararası nitelikte ekonomik bir birliğin oluşturulmasına yönelik olarak kotaların ve gümrük vergilerinin kaldırılması ve üye ülkeler dışındakilere karşı ortak bir gümrük tarifesinin oluşturulması bütünleşme sürecinin ilk aşamasını oluşturmuştur. Benzer yaklaşımla rekabet koşullarında da eşitliğin sağlanması, gerek GATT'dan DTÖ'ye, gerekse Avrupa Birliği içinde "Ortak Pazar'dan" "Tek Pazar'a" geçiş sürecinde giderek önem kazanmıştır. Bu olgu, ekonomi dışı faktörlere bağlı olarak aynı işin farklı maliyetlerle gerçekleştirmesi sonucu haksız rekabet ortamının doğmasının önlenmesini ifade etmekte ve bu şekilde işletmelerin bir kısmının haksız bir şekilde kazanç elde etmesi veya pazardan çekilmesinin ve nihai anlamda tüketicilerin zarar görmesinin engellenmesi amaçlanmaktadır<sup>141</sup>. Çünkü, Avrupa Birliği'nin rekabet politikasının ekonomik rasyonalitesi hem üreticilere, hem de tüketicilere avantaj sağlayan bir sisteme dayanmaktadır.

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 81-89. maddelerinde yasal çerçeveye içine alınan ve birleşme tüzüğü olarak bilinen Konsey düzenlemesiyle oluşturulan ek kuralardan meydana gelen Avrupa Birliği rekabet politikası, dört ana alanda müdahaleyi meşrulaştırmaktadır. Rekabeti olumsuz yönde etkileyen anlaşma ve uygulamalara yönelik söz konusu müdahale alanları:

i- İşletmeler arasında fiyat sabitleme anlaşmaları ve kartel oluşturma gibi rekabeti sınırlayıcı anlaşmaların ve hakim durumun kötüye kullanılmasının ortadan kaldırılması,

ii- Pazarı kendi alanlarıyla ilgili olarak hakimiyet altına alacak nitelikte bir veya birkaç büyük işletmenin rakiplerini pazardan silmek üzere yıkıcı fiyat uygulamaları şeklindeki birleşmelerinin kontrolünün sağlanması,

iii- Kamu işletmelerinde ayrımcılığın önlenmesi ve enerji, ulaşım gibi tekelsel ekonomik sektörlerin özelleştirilmesi yoluyla rekabete açılmasının sağlanması,

iv - Zarar eden bir işletmenin kurtarılması amacıyla verilen yardımlar gibi devlet yardımlarının yasaklanması,

şeklindedir<sup>142</sup>.

<sup>141</sup> TOBB: *Vergide Global Eğilimler, AB Ve Türk Vergi Sistemi* (Ankara: Aydoğdu Ofset, 2001), 214.

<sup>142</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Avrupa Komisyonu: *Avrupa'da Rekabet Politikası ve Yurttaşlar* (Lüksemburg: Avrupa Topluluğu Resmi Yayınlar Bürosu, 2002), 11-32; Ahmet ŞAHİNÖZ: "Dünya Ticaret Örgütü Ve Avrupa Birliği'nde Teşvikler", *Ekonomik Gelişme, Teşvikler Ve Sivas* (Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2000), 1-42.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Birliğin rekabete ilişkin söz konusu düzenleyici hükümleri ortak pazarda etkin rekabeti sağlamak ve geliştirmek üzere, ticari ve endüstriyel dokuyu olumsuz yönde etkileyecek nitelikteki faaliyetlerin varlığı halinde devreye girmekte, geniş bir alan içindeki ekonomik faaliyetleri teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Çünkü, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın temelinde, üye ülkelerin "serbest rekabete dayanan açık pazar ekonomisi ilkeleriyle uyumlu" bir ekonomi politikası izleyecekleri belirtilmektedir<sup>143</sup>.

Bu bağlamda, Avrupa Birliği'nin devlet yardımlarına<sup>144</sup> ilişkin genel politikası da, dolaylı veya dolaysız olarak devlet tarafından veya devlet kaynaklarından yapılan ve Birlik içi rekabeti bozan veya tehdit eden yardımların yasaklanması yönündedir. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/1. maddesinde, "Belirli firmaları veya belirli mamullerin üretimini desteklemek suretiyle, rekabeti bozan veya bozma ihtimali bulunan, devlet tarafından veya devlet kaynaklarından sağlanan yardımlar, üye devletler arasındaki ticareti etkilediği müddetçe Ortak Pazar ile bağdaşmamaktadır." hükmü çerçevesinde devlet yardımları belirli istisnai durumlar dışında yasaklanmaktadır. Ancak 87. maddenin belki de en çarpıcı özelliği, aslında bu maddede "yardımın" ne olduğunun tanımlanmamasıdır. Bu durumda, çoğu eleştirmen (Schina gibi), net bir tanımlamanın hükümetleri kuralları değiştirmenin zekice yollarını bulma konusunda cesaretlendireceğine dikkat çekmektedir<sup>145</sup>.

Devlet yardımlarının yasal ve yasadışı olduğu noktasında verilecek kararda ise, yalnızca uluslararası ve bağımsız bir mercii olan Avrupa Komisyonu<sup>146</sup> yetkilidir. Komisyon tarafından Birlik açısından serbest rekabet ortamında tehdit unsuru olarak değerlendirilen devlet yardımlarının denetiminde; yardımın amacı, işletmenin ait olduğu sektör, yardımın bulunduğu mekan, yardımın büyüklüğü gibi belirli kriterler çerçevesinde hareket edilmektedir. Komisyonun, devlet yardımlarını sıkı biçimde

<sup>143</sup> Avrupa Komisyonu: *Avrupa'da Rekabet Politikası ve Yurttaşlar*, 7.

<sup>144</sup> Avrupa Birliği'nde yardımlar, nitelikleri itibarıyla nakit yardımlar ve vergi özendirme önlemleri şeklinde A, devletin öz sermayeye hisse yoluyla katılımı şeklinde B, uygun koşullu krediler ve vergi erтелеmesi şeklinde C ve devlet garantileri biçiminde D kategorisindeki yardımlar; amaçlarına göre ise bölgesel, sektörel ve yatay amaçlı yardımlar biçiminde gerçekleşmektedir.

<sup>145</sup> Fiona WISHLADE: "When Are Tax Advantages State Aids And When Are They General Measures?", *Regional And Industrial Policy Research Paper* (United Kingdom: European Policies Research Centre University Of Strathclyde, 1997), 7.

<sup>146</sup> Avrupa Komisyonu, Adalet Divanı'yla birlikte anlaşmalara bağlı olarak oluşan mevzuatın Birlik içinde tam olarak uygulanmasını ve korunmasını sağlamak, ihlali durumunda müdahale etmekle görevli kurumdur. Ayrıca, Konsey ve Parlamento tarafından onaylanan bütçe ve programların uygulanmasından da sorumludur.

takip etmesi sonucu Birliğin yardım programı gerçekten gerekli olanlarla sınırlandırılmakta ve tek pazarı olumsuz yönde etkileyecek, rekabeti bozacak nitelikteki gelişmeler engellenmektedir. Ayrıca, Komisyon tarafından devlet yardımları envanterinin çıkarılarak periyodik olarak rapor biçimde yayınlanmasıyla, hükümetlerin ve işletmelerin bu alanda bilgilendirilmesi, kurallara aykırı yardımların ilan edilmesi ve yapılan yardımların gerçek miktarının izlenerek saydamlığın sağlanması mümkün olmaktadır<sup>147</sup>.

Rekabet politikasının bir parçasını oluşturan devlet yardımlarına ilişkin genel yaklaşım, Komisyon denetimi çerçevesinde yardımların yasaklanması yönünde olmakla birlikte, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın "Topluluk Politikaları" başlıklı üçüncü kısmında yer verilen 87. maddesi çerçevesinde ortak pazarla bağdaşan ve ortak pazarla bağdaşabilir belirli yardımlara izin verilmektedir. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/2 ve 87/3. maddesi çerçevesinde:

- i- Tek tek tüketiciler hedeflenerek verilen sosyal nitelikli bireysel yardımlar,
- ii- Doğal afetlerin ve olağanüstü durumların yol açtığı zararların giderilmesi için yapılan yardımlar,
- iii- Şu amaçlar çerçevesinde yapılan yardımlar;
  - Topluluk ölçütlerine göre özel olarak geri kalmış kabul edilen bölgelerde ekonomik gelişmeyi hızlandırmak,
  - Avrupa Birliğinin ortak çıkarlarına yönelik önemli bir projenin uygulamaya konmasını desteklemek,
  - Herhangi bir üye ülkenin ekonomisindeki ciddi sorunu gidermek,
  - Belirli faaliyetlerin ya da bölgelerin gelişimini hızlandırmak,
  - Kültür ve tarihi mirasın korunmasını sağlamak

devlet yardımlarına ilişkin genel düzenlemenin uygulanmadığı istisnai alanlardır. Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/3. maddesi çerçevesinde;

- Bölgesel yardımlar,
- Yatay amaçlı yardımlar,
- Sektörel yardımlar

biçiminde, belirli ekonomik, sosyal ve kültürel amaçların gerçekleştirilmesine hizmet eden ve devlet yardımlarına ilişkin istisnalar kapsamında yer alan yardımla-

<sup>147</sup> Abuzer PINAR- Güven SAK: "Avrupa Birliği Kapsamında Devlet Yardımları Ve Türkiye'de Kamu Bankacılığı Deneyimi Üzerine Gözlemler", *Avrupa Birliği'ne Geçiş Süreci Ve Türk Kamu Maliyesinin Uyum* (Fethiye: TÜRMOB Yayınları, Yayın No:185, 2002), 323.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

rın verilış amaçlarına göre kategorisi ve bölgesel açıdan ayrımı ise Tablo 2'deki gibidir:

**Tablo 2:** Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımlarının İçeriği Ve Bölgesel Ayrımı

YARDIM TÜRÜ	YARDIM BÖLGESİ			YARDIM KATEGORİSİ
	Kişi/GSYİH ≤% 75 Madde 87/3(a) bölgeleri	Madde 87/3(c) bölgeleri	Diğer Bölgeler	
Başlangıç Yatırımı (Büyük İşletme)	+	+	-	Bölgesel Yardımlar
Başlangıç Yatırımı (KOBİ)	+	+	+	Bölgesel Yardımlar & KOBİ Yardımları
Başlangıç Yatırımı Bağlantılı İştihadam (Büyük İşletme)	+	+	-	Bölgesel Yardımlar
Başlangıç Yatırımı Bağlantılı İştihadam (KOBİ)	+	+	+	Bölgesel Yardımlar & KOBİ Yardımları
Başlangıç Yatırımı Bağlantılı Olmayan İştihadam	+	+	+(*)	İştihadam Yardımları
İş Devamlılığının Sağlanması	+	-	-	İştihadam Yardımları
Çevre Koruma Harcamaları	+	+	+	Çevre Koruma Yardımları
Ar-Ge Harcamaları	+	+	+	Ar-Ge Yardımları
İşletme Yardımları	+	-	-	Bölgesel Yardımlar
Ulaşım Yardımları (**) Soft Yardımlar(KOBİ)	+	+	-	Bölgesel Yardımlar
Meslek Edindirme Yardımları	+	+	+	KOBİ Yardımları Meslek Edindirme Yardımları

(\*) Yalnızca KOBİ'ler ve dezavantajlı durumdaki çalışanlar için.

(\*\*) Merkezden uzakta olan veya nüfus yoğunluğunun düşük olduğu yerlerde konumlanmış olan girişimlerin karşılaştıkları ek ulaşım maliyetlerini telafi etmek için sağlanan yardımlar.

**Kaynak:** Abuzer PINAR, Güven SAK: a.g.m., 327.

Bölgesel yardımların yasal çerçevesi, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/3. maddesinin yanısıra "Ulusal Bölgesel Yardımlar Uygulama Esasları<sup>148</sup>" ve "Büyük Yatırım Projelerine İlişkin Çok Sektörlü Çerçeve<sup>149</sup>" ile çizilmiştir. "Ortak pazarla bağdaşabilir yardımlar" olarak değerlendirilen bölgesel yardımlar, gelişmişlik düzeyi Avrupa Birliği ortalamasının altındaki 87/3 (a) ve gelişmişlik düzeyi ulusal ortalamasının altındaki 87/3 (c) bölgelerindeki bölgesel sorunların giderilmesi ve bu bölgelerde kalkınmanın sağlanması amacıyla uygulanmaktadır.

Bölgesel yardımlarla, "Bölge Üniteleri İstatistiksel Nomenklatürü NUTS<sup>150</sup>"'a göre hazırlanmış ve Komisyon tarafından onaylanmış bölgesel yardım haritalarına uygun yatırımların ve özellikle bu yatırımlara bağlı istihdamın desteklenmesi amaçlanmaktadır. Söz konusu amacın gerçekleştirilmesi için ise, finansmanda, en az % 25 özkaynakların kullanılması koşuluyla, hibe, uygun koşullu kredi, devlet garantisi, devletin sermayeye iştiraki, vergi istisnası, sosyal güvenlik paylarında indirim, uygun fiyatla mal ve hizmet sağlanması gibi bölgesel yardım araçlarından yararlanılmaktadır<sup>151</sup>. Avrupa Birliği'nde imalat sanayiine verilen mali yardımlarının % 73'ü daha saydam sayılan bütçe içi harcamalar biçimindeyken, oranları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte önemli bir kısmı da vergi özendirme önlemleri biçimindedir<sup>152</sup>. Bu araçlardan hibe, uygun koşullu kredi gibi dolaysız mali yardımlardan Birlik bazında yararlanılırken, vergi özendirme önlemlerine üye ülkeler bazında Almanya, Hollanda, İtalya, İspanya, Yunanistan, Portekiz'de bölgesel teşvik sisteminin bir parçası olarak yer verilmektedir. Örneğin, Hollanda'da bölgelerin gelişmişlik düzeylerine göre yatırımlarda % 15-% 35 arasında vergi muafiyeti ve % 25-% 200 arasında hızlandırılmış amortisman uygulanırken; İrlanda'da geri kalmış

<sup>148</sup> Council Regulation (EC), OJ C 74 (Official Journal Of The European Communities), 10.3.1998.

<sup>149</sup> Council Regulation (EC), OJ C 107 (Official Journal Of The European Communities), 7.4.1998.

<sup>150</sup> Council Regulation (EC), No:1059/2003 ile onaylanan ve açılımı "Nomenclature Of Territorial Units For Statistics" olan NUTS'in amacı, Avrupa Birliği'nin bölgesel istatistiklerinin tek, tutarlı ve ayrıntılı bir hesabının sağlanmasıdır. Bu sisteme göre, Avrupa Birliği 84 adet NUTS 1 düzey bölgesine, 254 adet NUTS 2 düzey bölgesine ve 1213 adet NUTS 3 düzey bölgesine bölünmektedir (EUROSTAT: *Yearbook 2004 (The Statistical Guide To Europe, Data 1992-2002)* (Luxembourg: Office For Official Publications Of The European Communities, 2004), 263).

<sup>151</sup> Özlem G. ERTUĞRUL: "Avrupa Birliği Bölgesel Politikası Çerçevesinde Bölgesel Yardımlar", *Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları* (Ankara: T.C. Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003), 71.

<sup>152</sup> Bazı ülkelerde bütçe içi harcamalar yoluyla yapılan mali yardımların oranı % 90'ı geçerken, Danimarka, Fransa, İtalya gibi bazı ülkelerde imalat sanayiye sağlanan mali yardımların % 30'dan fazlası vergi özendirme önlemleri şeklindedir (Abuzer PINAR-Sibel İNCE ARIKAN: "Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 3, 1 (Güz 2003), 101).



kuzey bölgesindeki yatırımlar için kurumlar vergisinin % 80'i yatırımcıya iade edilmekte; İspanya'da dört kategoriye ayrılmış bölgeler için farklı oranlarda iade yapılmakta ve Yunanistan'daki gibi bu bölgelerde vergi, resim, harç istisnası uygulanmaktadır<sup>153</sup>. Ayrıca, İsviçre'nin bazı kantonlarında ve İtalya'nın görece geri durumda bulunan güneyinde on yıla kadar vergi tatili uygulanmaktadır.

## B- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ GELİŞİMİ

Avrupa Birliği'nin bölgesel kalkınma politikası konusundaki hassasiyetinin, kurucu antlaşmalardan itibaren, özellikle Birliğin genişleme süreciyle birlikte yaşanan bölgesel eşitsizliklerin neden olduğu olumsuz ekonomik ve sosyal sonuçlar dikkate alınarak arttırıldığı görülmektedir. Çünkü, genişleme sonrası giderek daha fazla coğrafi alanı kapsayan ve günümüzde AB-25 kapsamında yer alan ülkeler, 2002 yılı itibarıyla 453.1 milyon nüfusa sahiptir ve dünya nüfusunun % 7'sini oluşturmaktadır<sup>154</sup>. Dolayısıyla, AB-15 ile karşılaştırıldığında yaklaşık olarak % 20'lik nüfus artışıyla, Birlik içinde sosyal politikalar doğrultusunda bölgesel politikaların da derinlik kazanması, entegrasyonun yaşadığı değişimin ve gelişimin doğal sonucu sayılmalıdır.

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın giriş kısmında, bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinin ekonomik bütünleşmenin başarısında önemli olduğu vurgusuna rağmen, 1975 yılında Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulmasına kadar<sup>155</sup> bölgesel kalkınma politikası sadece üye ülkelerin ulusal çabalarına ve kendi aralarında yaptıkları anlaşmalara bağlı olarak uygulanmıştır. Birlik ölçeğinde hareket edecek mali mekanizmaların henüz devreye girmediği, yapısal fonların kuruluşundan önceki bu dönemde az gelişmiş bölgelerin geliştirilmesi amacıyla oluşturulan projelerin finansmanında ise, Avrupa Yatırım Bankası'ndan kaynak sağlanmıştır. Ancak Birlik içinde merkez-çevre bölgelerin<sup>156</sup> oluşması, bölgeler arasındaki farklılıkların giderek derinleşmesi, üye ülkeler açısından gelişmiş-az ge-

<sup>153</sup> Mehmet TOSUNER-Ahmet Burçin YERELİ-Zeynep ARIKAN: Türkiye'de Yatırımların Ve İhracatın Teşviki (Sorunlar-Öneriler) (İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayını, 1993), 10, 11.

<sup>154</sup> EUROSTAT: a.g.e., 15,16.

<sup>155</sup> DPT: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Ankara: DPT Yayın No:2545-ÖİK:561, 2000), 133.

<sup>156</sup> İngiltere'nin güneyi, Almanya'nın batısı, İtalya'nın kuzeyi, Fransa'nın kuzeybatısı gelişmiş ve endüstrileşmiş mekanların odak noktasını oluştururken, İtalya'nın güneyi, İngiltere'nin kuzeydoğusu, Fransa'nın güneybatısı ve Almanya'nın güneydoğusu odağın çevresindeki görece az gelişmiş kümelenmeyi oluşturmaktadır (Gülen ELMAS: Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler AB Ve Türkiye (Ankara: Nobel Yayın, 2001), 30).

lişmiş bölgelerin ortaya çıkması ve ülkelerin dengesizliklerle tek başına mücadele etmesinin zorluğu, belirli mali mekanizmalar aracılığıyla işleyen ve Birlik içinde koordinasyon sağlayan bir politikanın ortaya konması gereği doğurmuştur. Aksi takdirde, ekonomik ve sosyal boyuttaki eşitsizliklerin Birlik ölçeğinde belirlenmiş ekonomik ve siyasi bütünleşme hedeflerini zedelemesi önlenemeyecektir. Ayrıca, bir üye ülkenin geri kalmış bölgeleri için yaptığı yardımın, diğer ülkenin geri kalmış bölgeleri açısından adaletsizlik ve rekabeti bozucu etki yaratması kaçınılmaz olacaktır.

Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma konusunda dönüm noktasını oluşturan 1975 yılından itibaren Birlik tarafından izlenecek ortak politikanın ve bu politikaya doğrudan ve dolaylı şekilde hizmet edecek mali mekanizmaların temelleri atılmıştır. Avrupa Birliği bölgesel politikası, ulusal politikaların yerine geçen bir politika olarak değil, üye ülkelerin kendi bölgeleri arasında varolan eşitsizlikleri azaltmaya yönelik aldıkları tedbirleri destekleyici ve tamamlayıcı nitelikte uygulanmaya başlanmıştır.

1975-1979 yıllarında başarıyla izlenen bölgesel kalkınma politikası gerek 1970'lerin sonunda petrol şokuyla birlikte yaşanan konjonktürel krizler, gerek yapısal krizler, gerekse İrlanda, İspanya, Portekiz, Yunanistan gibi yoğun oranda geri kalmış bölgelere sahip olan ülkelerin Birliğe katılımıyla yeniden gözden geçirilmiştir. Özellikle bu ülkelerin ekonomik ve sosyal bakımdan Birliğe taşıdığı sorunlar sonucu, Birliğin homojen yapısından giderek uzaklaşması üzerine, Tek Avrupa Senedi'nin 130/A, B, C, D, E maddesinde bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yönelik önemli yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

1990'lı yılların başında ise, sosyo-ekonomik anlamda bölgeler arasında oluşmuş uçurumlar ve söz konusu uçurumların giderilmesinde 1980'li yıllarda izlenen ve serbest piyasa güçlerine dayanan bölgesel kalkınma modellerinin yetersizliği, daha sistematik politikaların gerekliliği tartışmasını gündeme getirmiştir<sup>157</sup>. 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması'nda, özellikle 1991 yılında bölgeselleşmeyi güçlendirmek üzere ulusaltı birimlerin bir temsilcisi niteliğindeki bir danışma organı olarak, "Bölgeler Komitesi"'nin kurulmasıyla birlikte, bölgesel kalkınma politikası daha ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Bu doğrultuda yeniden şekillendirilen bölgesel kalkınma politikasının Birlik müktesebatına yansıdığı alanlar şunlardan oluşmaktadır<sup>158</sup>:

<sup>157</sup> Hatice KARAÇAY ÇAKMAK- Lütfi ERDEN: a.g.m., 84.

<sup>158</sup> TOBB: *Vergide Global Eğilimler, AB Ve Türk Vergi Sistemi*, 204-205.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Politikanın genel ilkelerinin tespit edilmesi, programların oluşturulması ve bu programları uygulanabilmesi amacıyla gerekli istatistiklerin toplanması,
- Bölgelere yapılan devlet yardımlarının izlenmesi ve eşgüdüm sağlanması,
- Avrupa Birliği politikalarının bölgesel farklılıklara göre uygulanması,
- Yapısal araçların eşgüdümü ve görece geri durumdaki üye ülkelere yönelik yeni bir ortak fon olarak "Ekonomik ve Sosyal Uyum Fonu" nun düzenlenmesi.

Maastricht Antlaşması'nın yanısıra "Bölgesel Politika"ya, 22 Haziran 1993 tarihli zirvede belirlenen Kopenhag kriterlerinden ekonomik ve sosyal uyumun bir parçası olarak üyelik yükümlülüklerini üstlenme yeteneğine sahip olunması kriteri kapsamında yer verilmiştir. Ayrıca bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yönelik olarak Birlik tarafından izlenen strateji, 1 Mayıs 1999 tarihli Amsterdam Antlaşması'nda, Birlik içinde ekonomik ve sosyal anlamda yakınlaşma gereğinin vurgulanmasıyla sürdürülmüştür. Dört genişleme dalgası sonucu, üye on beş ülkenin yanısıra, kişi başına düşen GSYİH düzeyi AB-15'in ortalamasının altında olan Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin de Birliğe katılımıyla, ulusal politikaların yanısıra Birlik düzeyinde izlenen bölgesel kalkınma politikası ve yapısal araçlar, daha önemle ele alınmaya başlanmıştır. Bu yapı, yeni katılan ve aday ülke konumundaki ülkelerin bölgesel gelişmişlik farklılıklarının derinliği çerçevesinde, Birlik bölgesel politikasını sistematik bir biçimde izlenmesi zorunlu bir politika konumuna getirmiştir.

### C- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ KAPSAMI VE AMAÇLARI

#### 1- Bölgesel Kalkınma Politikasının Kapsamı

Avrupa Birliği'nde geri kalmış bölgeler genel anlamda iki grupta ele alınmaktadır. Bunlar<sup>159</sup>:

##### i- 1. Grup Bölgeler

Düşük gelir düzeyinin, yüksek işsizlik oranının ve altyapı yetersizliklerinin olduğu, ekonomisi tarıma dayalı kırsal bölgelerdir. Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İtalya'nın ve Fransa'nın bazı bölgeleri bu kapsamdadır.

<sup>159</sup> Sema ÖZKUTEN-Mehmet ERGÜNAL: a.g.e., 3.

## ii- 2. Grup Bölgeler

Rekabet gücünü zamanla kaybetmiş sektörlerin bulunduğu ve işsizliğin yoğun olduğu bölgelerdir. Bu bölgeler endüstrileşmiş, ancak eski teknolojileri kullanan sektörlerin yoğun olduğu bölgelerdir. Fransa'nın doğusu, Belçika ve İngiltere'nin bazı bölgeleri de bu gruba dahildir.

Bu bölgelere ilişkin ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarının tespitinde, kişi başına düşen GSYİH ve işsizlik oranları başta olmak üzere, enerji, eğitim, sağlık, telekomünikasyon, taşımacılık gibi altyapı olanakları, kentleşme oranı, sentetik indeks<sup>160</sup>, vergilendirme gibi rekabet potansiyelini etkileyen göstergeler kullanılmaktadır.

En çok kullanılan kriterler olan kişi başına düşen GSYİH ve işsizlik oranları çerçevesinde, Avrupa Birliği'nde ortak pazarla bağdaşabilir nitelikteki bölgesel yardımların yöneltildiği bölgeler, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/3. maddesi çerçevesinde iki kategoride ele alınmaktadır. Bunlar:

### a- Gelişmişlik Düzeyi Avrupa Birliği Ortalamasının Altındaki Bölgeler

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/3. maddesinin (a) fıkrası çerçevesinde değerlendirilen "en düşük gelişmişlik düzeyindeki bölgeler" son üç yılın kişi başına düşen GSYİH ortalamasının Birlik ortalamasından en az % 25 oranında daha düşük olduğu NUTS 2 düzeyindeki bölgelerdir.

Bu bölgelere yönelik yardımların, bölgelerdeki yerleşik işletmelerin yapısal eksikliklerini gidermeye yönelik kısa süreli yardımlar olması, sektörel nitelikteki devlet yardımlarına aykırı olmaması ve yıllık raporlarla Komisyon'a sunulması gerekmektedir<sup>161</sup>. Ayrıca "Çerçeve Kararı" gereği, yardımlara ilişkin olarak Komisyon tarafından yapılan denetimde bir projeye ilişkin yerel, ulusal ve Birlik kaynaklarından sağlanan bölgesel yardımların toplamı dikkate alınmaktadır.

Bölgesel yardımların yanısıra yatay amaçlı yardımlar da, 87/3 (a) ve (c), yani gelişmişlik düzeyi Avrupa Birliği ortalamasının altındaki ve gelişmişlik düzeyi ulusal ortalamasının altındaki bölgelerde, destek kapsamında olmayan bölgelere göre

<sup>160</sup> Sentetik indeks, tüm yapay ekonomik pozitif veya negatif işkinliklerin ortadan kaldırılarak bölgelerin gerçek durumunu ortaya koyan bir göstergedir (Arif ESİN: a.g.e., IV).

<sup>161</sup> İsmail AYDOĞUŞ: Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Devlet Yardımları (Afyon: Afyon Kocatepe Ü. Yayın No: 28, 2000), 63.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

farklı oranlarda uygulanmaktadır. Ancak, her yardım türü için belirlenmiş yardım oranlarının, bölgesel bazda ayrıcalıklı uygulamalar ve diğer yardımların birarada olması durumunda; kümülatif olarak maksimum oranları, yani yardım oranları tavanını aşamayacağı dikkate alınmalıdır.

2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi'nde Avrupa Birliği'nde desteklenen ve desteklenmeyen alanlarda bölgesel ve yatay amaçlı devlet yardımlarının düzeyindeki farklılıklar Tablo 3'teki gibidir:

**Tablo 3:** 2000-2006 Mali Plan Dönemi'nde Bölgesel Ve Yatay Amaçlı Devlet Yardımlarının Düzeyi (%)

YARDIM TÜRÜ	İŞLETME BÜYÜKLÜĞÜ	MADDE 87/3(a) BÖLGELERİ	MADDE 87/3(c) BÖLGELERİ	DESTEKLENMEYEN ALANLAR
BÖLGESEL YATIRIM YAR.	Büyük İşletme KOBİ	% 35 % 50	% 10 -% 20 % 20 -% 30	- % 7.5 veya % 15
İSTİHDAM YARATMA YAR.	Büyük İşletme KOBİ	% 35 % 50	% 10 -% 20 % 20 -% 30	- % 7.5 veya % 15
EĞİTİM YAR.	Büyük İşletme KOBİ	% 60 % 80	% 55 % 75	% 50 % 70
AR-GE YAR. (ENDÜSTRİYEL ARAŞTIRMA)	Büyük İşletme KOBİ	% 60 % 70	% 55 % 65	% 50 % 60
AR-GE YAR. (REKABET Ö. GELİŞTİRME)	Büyük İşletme KOBİ	% 35 % 45	% 30 % 40	% 25 % 35
ÇEVRE KORUMA YAR.	Büyük İşletme KOBİ	% 40 % 5	% 35	% 30

**Kaynak:** Regional Aid 2007- 2013 – Consultation On European Commission Proposals On Regional State Aid, <http://www.dti.gov.uk/ewt/stateaid.pdf>, E.T. 5.8.2005.

Az gelişmiş bölgelerde, ekonomik bakımdan üretimin ve istihdamın artırılmasında hareket noktasını oluşturan KOBİ'ler ve diğer işletmeler için bölgelere göre farklılaştırılmış yardımlara ilişkin maksimum oranlar da Tablo 4'teki gibidir:

**Tablo 4:** Avrupa Birliği'nde İşletmeler İçin Önerilen Yardımların Yoğunluğu (%)

BÖLGELER	BÜYÜK İŞLETMELER	ORTA BÜYÜKLÜKTEKİ İŞLETMELER	KÜÇÜK İŞLETMELER
Kişi/GSYİH $\leq$ % 50 87/3(a) Bölgeleri	% 50	% 60	% 70
Kişi/GSYİH $\leq$ % 60 87/3(a) Bölgeleri	% 40	% 50	% 60
Kişi/GSYİH $\leq$ % 75 87/3(a) Bölgeleri	% 30	% 40	% 50
Standart 87/3(c) Bölgeleri	% 30 % 20	% 40 - % 30	% 50 - % 40
Seçilmiş Diğer 87/3(c) Bölgeleri	% 20	% 30	% 40
Desteklenmeyen Alanlar	% 0		

**Kaynak:** Table Of Proposed Aid Intensities, [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/regional/consultation\\_paper\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/consultation_paper_en.pdf), E.T. 4.7.2005.

Tablodan görüldüğü üzere, 87/3 (a) bölgeleri, işletme büyüklüğünün yanı sıra kişi başına düşen GSYİH açısından da kademelendirilmekte ve kişi/GSYİH  $\leq$  50 olan ve Birlik içinde en az gelişmişlik düzeyine sahip olan NUTS 2 düzey bölgelerinde yardım yoğunluğu % 50-% 70 aralığında uygulanırken, kişi /GSYİH  $\leq$  75 olan standart 87/3 (a) bölgelerinde % 30 - % 50 aralığında uygulanmaktadır. Üye ülkeler açısından görece az gelişmiş bölgeleri ifade eden 87/3 (c) bölgelerinde ise işletme yardımları, işletme büyüklüğüne göre % 20-% 40 oranında uygulanmakta, standart 87/3 (c) bölgelerinde ise bu aralık % 20-% 50'dir. Örneğin, destek kapsamındaki küçük işletmeler için fakılaştırılmış oranlardaki bölgesel yardımlara ilişkin olarak, Avrupa Komisyonu; Şubat 1998'de İspanya'nın güneyindeki Donana Bölgesi'nde bulunan küçük turizm işletmelerine Birliğin bu yoksul bölgesinin gelişimini sağlamak amacıyla 1.89 milyon € tutarında yardımda bulunulmasını onaylamıştır. Çünkü, bu bölge Antlaşma'ya göre devlet yardımı alınabilmesi için gerekli olan özel duruma sahiptir ve bu durumda söz konusu yardımın temel amacı, turizm alanındaki yeni yatırımların teşvik edilmesi ve bu alanda yeni iş olanaklarının yaratılmasıdır<sup>162</sup>.

<sup>162</sup> Avrupa Komisyonu: *Avrupa'da Rekabet Politikası ve Yurtttaşlar*, 32.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Yatay amaçlı yardımlar kapsamına giren genel ve özel eğitim yardımlarının, büyük işletmeler açısından bölgesel ayrımı Tablo 5'teki şekildedir:

**Tablo 5:** Avrupa Birliği'nde Eğitim Yardımlarının Yoğunluğu (%)

	ÖZEL EĞİTİM	GENEL EĞİTİM
<b>Madde 87/3(a) Bölgeleri</b>	% 35	% 60
<b>Madde 87/3(c) Bölgeleri</b>	% 30	% 55
<b>Desteklenmeyen Alanlar</b>	% 25	% 50

**Kaynak:** Ali VARİŞLİ: "Avrupa Birliği'nde Eğitim Yardımları", *Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları* (Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2003), 50.

Bölgesel farklılıklar, eğitim yardımları açısından ele alındığında, kişi/GSYİH  $\leq 75$  olan 87/3 (a) bölgelerinde genel eğitim için % 60 olan oran, 87/3 (c) bölgeleri için % 55, bu bölgeler dışında kalan alanlarda ise % 50 oranındadır. Özel eğitim açısından da benzer yaklaşımla, büyük işletmeler için 87/3 (a) bölgeleri için uygulanan % 35 oranı, 87/3 (c) bölgeleri için % 30 ve desteklenmeyen alanlarda ise % 25 olarak uygulanmaktadır.

#### **b- Gelişmişlik Düzeyi Ulusal Ortalamanın Altındaki Bölgeler**

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/3. maddesinin (c) fıkrası kapsamındaki bu bölgeler, kişi başına düşen GSYİH ortalamasının Birlik ortalamasından en az % 15 düşük olduğu veya işsizlik oranının Birlik ortalamasının en az % 10 yüksek olduğu bölgelerdir. Ancak söz konusu kriterler, ülkelere göre farklılaştırılabilmektedir. Bu kapsamdaki bölgelerin tespitinde kullanılan kriterlerin çerçevesi, 87/3 (a) bölgelerinde olduğu gibi keskin çizgilerle belirlenmemiştir. Örneğin, Almanya için söz konusu oranlar, kişi başına düşen GSYİH açısından % 25, işsizlik oranı açısından ise % 45 olarak değiştirilmiştir.

87/3 (c) kapsamındaki bölgeler, her üye ülkenin kendi içinde görece az gelişmiş bölgeleridir ve üye devletler bu farklılıkların tespitinde kendi belirledikleri yöntemleri ve kriterleri kullanmaktadır<sup>163</sup>. Diğer bir ifadeyle, bu kapsama giren bölgelerin tespitinde GSYİH ve yapısal işsizliğin yanısıra farklı kriterler de kullanılabilir. Örneğin bölgelerin yardımdan yararlandırılmasına yönelik analizin ikinci kıs-

<sup>163</sup> Özlem G. ERTUĞRUL: a.g.m., 46.

mında, işsizliğin yapısı ve trendi, istihdamın gelişme düzeyi, net göç, coğrafi yapı veya nüfus yoğunluğu<sup>164</sup>, ekonomik faaliyet yapısı, altyapı yatırımları gibi göstergeler çerçevesinde değerlendirme yapılabilmektedir. 87/3 (c) bölgeleri üye devletlerin sunduğu öneriler çerçevesinde Komisyon tarafından listeler halinde tespit edilmektedir.

Ayrıca, 87/3 (a) ve 87/3 (c) kapsamındaki bölgelere, kişi başına düşen GSYİH ve işsizlik oranlarına bağlı olarak sağlanan bölgesel yardımlar, Komisyon'un belirlediği kota dikkate alınarak uygulanmaktadır. Bölgesel yardımlara ilişkin kotalar, her üye ülke açısından yardımdan faydalanacak bölgelerdeki nüfusun, toplam ülke nüfusuna oranını ifade etmektedir. Bölgesel yardımlardan yararlanacak üye ülkeler açısından, 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi'nde belirlenmiş olan ulusal tavanlar;

- Yunanistan, İrlanda ve Portekiz için % 100 iken,

- İspanya için % 79.2, İtalya için % 43.6, Finlandiya için % 42.2, Fransa için % 36.7, Almanya için % 34.9, Lüksemburg için % 32.0, Belçika için % 30.9, İngiltere için % 28.7, Avusturya için % 27.5, Danimarka için % 17.1, İsveç için % 15.9 ve Hollanda için % 15.0'dır<sup>165</sup>. Dolayısıyla bölgesel yardımların, seçicilikten uzak bir biçimde tüm Birliğe yaygınlaştırılması ve toplam Birlik nüfusunun belirli bir oranını aşması mümkün değildir.

## **2- Bölgesel Kalkınma Politikasının Amaçları**

Birlik içinde uygulanan ortak tarım politikası, rekabet politikası, sosyal politika-nın yanısıra bölgesel politikalarla, az gelişmiş bölgelerin refah düzeylerinin gelişmiş bölgelerle eşitlenmesi ve refah düzeyinin yükseltilmesi amaçlanmaktadır. Bu bölgelerin desteklenerek gelişmiş bölgelerle ekonomik ve sosyal bakımdan kaynaş-masını sağlamak, bir anlamda Birlik içinde nihai anlamda refah düzeyinin yüksel-tilmesi için bir ön koşul sayılmaktadır.

Diğer bir anlatımla, bölgesel yardımlarla geri kalmış bölgelerin rekabet güçle-rinin artırılması, gelişme açıklarının kapatılması ve bu bölgelerin, belirli başlangıç avantajlarıyla süreç içinde gelişmiş olan bölgelerle eşit koşullarda rekabet etme-

<sup>164</sup> İsmail AYDOĞUŞ: a.g.e., 64.

<sup>165</sup> Commision Sets National Ceilings For Coverage Of Regional Aid, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do>, E.T 4.7.2005.



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

lerinin sağlanması amaçlanmaktadır. Çünkü, Birliğin ekonomi politikasının temelini oluşturan etkin rekabet ortamının oluşturulması ve devamlılığının sağlanması, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine bağlıdır. Ekonomik faaliyetlerin canlandırılması için Birlik ortalamasına göre gelişme düzeyi düşük ve ulusal bazda geri kalmış bu bölgelerde özel yatırımlar ve bölgesel girişimlerin yanısıra, kamu desteğinin alınması ve kamu fonlarından yararlanılması bir zorunluluk olarak kabul edilmektedir<sup>166</sup>.

Bu doğrultuda yukarıda belirtilmiş olan ve yasal çerçeve içine alınmış olan bu bölgelerin, belirli kriterler çerçevesinde Birliğin devlet yardımlarına ilişkin genel politikasının istisnasını oluşturan bölgesel yardımlar aracılığıyla desteklenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, ekonomik faaliyetlerin optimal kuruluş yeri faktörlerinin en iyi düzeyde olacağı ve ölçek ekonomilerinin en iyi biçimde gerçekleşeceği gelişmiş bölgelere kayması ve bu noktalarda yersel yığılmaların görülmesi kaçınılmazdır. Ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması durumunda ise, Birlik içinde yalnızca düşük işgücü maliyetleri gibi faktörlerle rekabet gücü kazanmış olan geri kalmış bölgelerin ekonomik alanda varlığını devam ettirmesi mümkün olmayacak ve bunun uzantısı olarak ortaya çıkacak sosyal sorunlar önlenemeyecektir.

Bölgesel kalkınma politikasının diğer bir amacı ise, gerekli rehber ve ilkelerin geliştirilmesi çerçevesinde ulusal boyutta oluşturulan bölgesel politikaların Birliğin rekabet ve devlet yardımlarına ilişkin kurallarıyla uyum ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktır<sup>167</sup>. Sağlanan koordinasyon ile bölgesel politikaların üye ülkeler ve bölgeler arasında daha etkin ve daha az maliyetle uygulanması amaçlanmaktadır<sup>168</sup>.

Bu faktörlerin dışında, uyumlu bir bölgesel kalkınma politikası, bir taraftan ekonomik kaynakların Birlik içinde adil dağılımını ve geri kalmış bölgelerin hızla kalkınmasını sağlarken, diğer taraftan gelişmiş bölgeler için daha büyük pazarlar oluşmasını sağlayacaktır<sup>169</sup>. Çünkü, geri kalmış bölgelerdeki satınalma gücünün düşüklüğü, talep üzerinde olumsuz etki yaratacak ve bu bölgelerde talebin daralmasına neden olacaktır.

<sup>166</sup> Hatice KARAÇAY ÇAKMAK- Lütfi ERDEN: a.g.m., 84.

<sup>167</sup> AB Bölgesel Politika Ve Yapısal Fonları Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, <http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html>, E.T. 4.7.2005.

<sup>168</sup> Murat ÇETİN-Osman KARAMUSTAFA: "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Aracı Olarak Yapısal Fonlar", *Banka- Mali Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 2 (Aralık 2002), 77.

<sup>169</sup> Fulya BAYRAKTAR: a.g.e., 15.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Bu yapının önlenmesine yönelik olarak, geri kalmış bölgelerde izlenen bölgesel politikalar ve bu doğrultuda kullanılan fonlar çarpan etkisiyle tekrar gelişmiş bölgelere kaynak transferi yapılmasına imkan verecektir<sup>170</sup>. Nitekim, bölgesel politika sadece fonların yoğunlaştığı en fakir bölgelere değil, tüm Avrupa Birliği'ne yarar sağlamaktadır ve en fakir ülkelere yöneltilen yapısal fonların yaklaşık olarak % 40'ı diğer üye ülkelere geri dönmektedir<sup>171</sup>.

Ancak, Birliğin bölgesel kalkınma konusundaki söz konusu yaklaşımı, geri kalmış bölgelerin sorunlarının çözümlenmesinden sonra, yardımların sürdürülmemesi gerektiği, sürdürüldüğü takdirde bu durumun Komisyon'a göre yasa dışı sayılacağı ve yardım programından yararlanmayan gelişmiş bölgelere göre ayrımcılık yapılmış sayılacağı yönündedir<sup>172</sup>. Çünkü, devlet tarafından işletmelere sağlanan mali desteklerle, bu nitelikteki bölgelerdeki yapısal engellerin ve bölgenin niteliğinden kaynaklanan aşırı masrafların aşılacak kamu fonlarında israfının engellenmesi, yaşam kalitesinin ve yaşam standartlarının yükseltilmesi amaçlanmaktadır<sup>173</sup>.

Komisyon tarafından gerek ulusal, gerekse Birlik bazındaki projeler, bu doğrultuda sıkı bir denetime tabi olmakta ve geçiş sürecine yönelik, geçici nitelikteki yardımlar onaylanmaktadır. Bölgesel nitelikteki sorunların çözümünden sonra sürdürülen yardımların söz konusu amaçlara hizmet etmediği düşünülerek etkinlik açısından müdahale edilmektedir.

Bölgesel kalkınma konusunda, "Gündem 2000" çerçevesinde belirlenen ve 2000-2006, 2007-2013 yıllarını kapsayan hedefler ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik mali mekanizmalar Tablo 6'daki gibidir:

170 Şermin SARICA MARANGOZ-Feride Berna UYMAZ: "Yerelleşme Örneği Olarak Avrupa Birliği Bölgesel Politikası", *Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma-20. Türkiye Maliye Sempozyumu* (Pamukkale: 2005), 309.

171 Regional Policy Benefits The Whole EU, Not Just Poor Regions, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/210&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, E.T. 5.7.2005.

172 Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği: *AB Rekabet Politikası* (Ankara: Tisamat Matbaası, 2002), 13.

173 Avrupa Komisyonu: *Avrupa'da Rekabet Politikası ve Yurttaşlar*, 32.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 6:** 2000-2006 Ve 2007-2013 Mali Plan Dönemlerinde Hedefler Ve Mali Mekanizmalar

2000-2006		2007-2013	
HEDEFLER	MALİ MEKANİZMALAR	HEDEFLER	MALİ MEKANİZMALAR
Uyum Fonu	Uyum Fonu	Yakınlaşma Ve Rekabet Gücü	Uyum Fonu ABKF ASF
Hedef 1	ABKF* ASF** ATGYF- Yön.*** BYF****		
Hedef 2	ABKF ASF	Bölgesel Rekabet Gücü Ve İstihdam - Bölgesel Düzey - Ulusal Düzey	ABKF ASF
Hedef 3	ASF		
INTERREG	ABKF	Avrupa Bölgesel İşbirliği	ABKF
URBAN	ABKF		
EQUAL	ASF		
LEADER +	ATGYF- Yön.		
Kırsal Kalkınma Ve Hedef 1 Alanları Dışında Balıkçılık Sektörünün Yeniden Yapılandırılması	ATGYF- Gar.***** BYF		
<b>9 HEDEF</b>	<b>6 MEKANİZMA</b>	<b>3 HEDEF</b>	<b>3 MEKANİZMA</b>

\* ABKF: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

\*\* ASF: Avrupa Sosyal Fonu

\*\*\*ATGYF- Yön:Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu- Yönlendirme Bölümü

\*\*\*\* BYF: Balıkçılık Yönlendirme Fonu

\*\*\*\*\* ATGYF-Gar.: Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu-Garanti Bölümü

**Kaynak:**Conclusions: A Proposal For A Reformed Cohesion Policy, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3\\_conclusion\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_en.pdf), E.T. 15.9.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Avrupa Birliği'nde bölgesel kalkınma konusunda, 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi'ne ilişkin Komisyon tarafından belirlenmiş ve yapısal fonlar tarafından finanse edilen iki hedef mevcuttur<sup>174</sup>.

İstihdam, mesleki eğitim, sosyal güvenlik gibi yapısal sorunlara ilişkin olan Hedef 3<sup>175</sup> dışında doğrudan sorunlu bölgelere yönelik temel kriterleri belirleyen Hedef 1 ve Hedef 2'nin açılımı şu şekildedir:

**i- Hedef 1:** Bu kapsamdaki bölgeler şu kriterler çerçevesinde belirlenmektedir:

- Kişi başına düşen GSYİH'sı Birlik ortalamasının en az % 75 ve daha altında olan NUTS 2 düzey bölgeleri,
- Kilometre kare başına 8-9 kişinin düştüğü nüfus yoğunluğunun aşırı düşük olduğu bölgeler (İsveç, Finlandiya vb.),
- Uzak ve denizaşırı bölgeler (Kanarya Adaları, Azor vb.).

Hedef 1, az gelişmiş bölgelerde gelişmenin ve yapısal uyarlamaların sağlanması amacını ifade etmektedir ve 87/3 (a) kapsamındaki bölgeler ile doğrudan örtüşmektedir. Öncelikle kalkındırılması gereken ülkelerden Yunanistan, İrlanda ve Portekiz'in tamamı, İspanya ve İtalya'nın ise önemli bir kısmı Hedef 1 kapsamında yapısal fonlardan yoğun biçimde yararlanmaktadır. Nitekim, 1989-1993 Mali Plan Dönemi'nde yapısal fonların % 63'ü Hedef 1 bölgelerine yönlendirilmişken, 1994-1999 Dönemi'nde fonların % 74'ü bu alanlara yönlendirilmiştir<sup>176</sup>. Ayrıca nüfus yoğunluğunun düşük olduğu İsveç ve Finlandiya gibi İskandinav ülkelerinde nüfus yoğunluğunun artırılmasına yönelik olarak istihdamı artırıcı yatırımların desteklenmesi de Hedef 1 kapsamındadır.

<sup>174</sup> Yapısal fonlarca desteklenen projelere ilişkin objektif kriterlerin belirlendiği Hedef 1, 2, 3, 4, 5a, 5b ve 6'nın içeriği Konsey tarafından etkinliği arttırmak üzere basitleştirilerek, 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi'ne ilişkin politikaların belirlendiği "Agenda 2000" ile 24-25 Mart 1999'da Berlin toplantısı sonrası değiştirilmiş ve Hedef 1, 2 ve 3'e dönüştürülmüştür. 2007-2013 4. Mali Dönemi'nde ise gerek hedefler, gerekse bu hedeflere hizmet edecek mali mekanizmalarda daha büyük boyutta bir sadeleştirme öngörülmüştür.

<sup>175</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Objective 3 Funding (2000-2006), [http://www.prp.powys.org.uk/documents/eurobriefings\\_objective\\_3.doc](http://www.prp.powys.org.uk/documents/eurobriefings_objective_3.doc), E.T. 11.7.2005.

<sup>176</sup> Jeffrey HARROP: "Development Of EU Budgetary Measures And Rise Of Structural Funding", *Fiscal Federalism And European Economic Integration*, Edited By Mark Baimbridge & Philip Whyman (London: Routledge Publication, 2004), 74.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Hedef 1'in gerçekleştirilmesi için Birlik bütçesi çerçevesinde Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu-Yönlendirme Bölümü ve Balıkçılık Yönlendirme Fonu'ndan kaynak sağlanmaktadır.

Düşük yatırım düzeyi, ortalamanın üzerinde işsizlik oranı, işletmeler ve bireyler için hizmetlerden yoksunluk, zayıf temel altyapının görüldüğü Hedef 1 kapsamındaki bölgeler için yapısal fonlar için ayrılan tutarın 2/3'ü olan 135 milyar € ayrılmıştır ve 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi'nde Avrupa nüfusunun % 22'si bu kapsamda değerlendirilmektedir<sup>177</sup>. AB-25 açısından ise, Hedef 1 kapsamındaki bölgelerin sayısının, yeni gelen ülkelerin kişi başına düşen GSYİH'larının ve kalkınma düzeylerinin düşük olmasından dolayı önemli ölçüde yükseleceği ve AB-25 nüfusunun % 31'inin bu kapsamda yer alacağı varsayılmaktadır<sup>178</sup>. Dolayısıyla, 2007-2013'ü kapsayan 4. Mali Plan Dönemi'nde, Komisyon'un yeniden şekillendirilmiş uyum politikası için teklifi 336.1 milyar €'dur. Bunun % 79'u olan 264 Milyar € üye ülkeler ve en fakir bölgeler için, % 17'si olan 57.9 milyar € rekabet gücünün ve istihdamın artırılmasını desteklemek için, % 4'ü olan 13.2 milyar € ise farklı üye ülkelerin bölgeleri arasındaki işbirliğinin artırılması için öngörülmüştür<sup>179</sup>.

**ii- Hedef 2:** Yapısal sorunlar yaşayan bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümünün desteklenmesi amacını ifade etmektedir. 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi için Hedef 2 bölgelerindeki nüfusun Birlik nüfusunun % 18'ini geçmemesi kriteri konulmuştur. Hedef 2, sanayi bölgeleri, kırsal, kentsel ve balıkçılık yapılan bölgelerde yüz yüze gelinen yapısal güçlüklerin üstesinden gelinmesi amaçlanmaktadır<sup>180</sup>.

Sanayi bölgeleri açısından, işsizlik sorunun görüldüğü, sanayi istihdam oranlarının Birlik ortalamasından daha yüksek olduğu, ancak sanayi sektöründeki işlerin yapısal nedenlerle azalmakta olduğu sorunlu bölgeler Hedef 2 çerçevesinde değerlendirilmektedir. Amaç, sanayideki gerilemeden zarar görmüş olan bölgeler-

<sup>177</sup> Objective 1: Supporting Development In The Less Prosperous Regions, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/objective1/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/index_en.htm), E.T. 5.7.2005.

<sup>178</sup> J. Andres FAINA-Jesus LOPEZ-RODRIGUEZ: "European Regional Policy And Backward Regions: Implications Towards EU Enlargement", *European Journal Of Law And Economics*, 18 (2004), 16.

<sup>179</sup> EU Cohesion Policy Could Create 2.5 Million Jobs Between 2007 And 2013, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/178&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, E.T. 5.7.2005.

<sup>180</sup> Objective 2: Revitalising Areas Facing Structural Difficulties, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/objective2/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/index_en.htm), E.T. 5.7.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

de yeni faaliyet alanları geliştirilerek, bölgelerin yapısal dönüşümlerinin sağlanmasıdır.

Kırsal bölgeler açısından, düşük nüfus düzeyi, istihdamda tarımsal payın yüksekliği, tarım sektöründe yüksek işsizlik oranları veya kırsal kesimden yüksek oranda göç yaşanması durumunda bu alanlar Hedef 2 kapsamındadır.

Şehirlerde, yüksek işsizlik oranı, yüksek düzeyde fakirlik, yoğun çevre sorunları, düşük eğitim düzeyi ve balıkçılık yapılan bölgelerde, balıkçılık sektöründe istihdam oranında izlenen düşüş de Hedef 2 kriterlerini oluşturmaktadır.

Hedef 2'nin gerçekleştirilmesinde Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu'ndan destek sağlanmaktadır. 1989-1993 Mali Plan Dönemi'nde yapısal fonların % 11'i, 1994-1999 Mali Plan Dönemi'nde ise yapısal fonların % 6'sı bu bölgeler için kullanılmıştır<sup>181</sup>. 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi'nde ise, belirtilen hedeflere ulaşılması amacıyla verilecek olan bölgesel yardımların çok geniş bir alana yayılmasından, en çok ihtiyaç duyulacak fakir bölgelerde yoğunlaştırılacağı ifade edilmektedir. Nitekim, Komisyon tarafından 2000-2006 yılları için bölgesel yardım uygulanacak coğrafi alanların nüfus oranının Birlik nüfusuna oranının % 46.7'den % 42.7'e indirileceği belirtilmektedir<sup>182</sup>.

### D- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ DESTEKLENMESİNDE ETKİLİ OLAN MALİ MEKANİZMALAR

#### 1- Yapısal Fonlar

##### a- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ERDF)

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kuruluşundan önce, üye ülkeler bölgesel sorunlarının çözümünde kendi ulusal politikalarını uygulamış ve Birlik bu konuda sınırlı ölçüde katkıda bulunmuştur. Avrupa Birliği açısından bölgesel kalkınma politikası konusundaki ilk ciddi adım, 1975 yılında 3 yıl için 960 milyon ECU tutarındaki bir bütçeyle Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulmasıyla atılmıştır<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> Jeffrey HARROP: a.g.m., 75.

<sup>182</sup> Commission Sets National Ceilings For Coverage Of Regional Aid, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do>, E.T. 4.7.2005.

<sup>183</sup> Council Regulation (EC), No:724/1975, OJ L 234 (Official Journal Of The European Communities), 17.9.1975.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 160. maddesinde Fon'un temel amacı, Birliğin bölgeleri arasındaki kalkınmışlık farklılıklarının azaltılması olarak belirtilmektedir. 1987'de Tek Avrupa Senedi ile yapısal fonların işleyişinde yapılan reform sonrası<sup>184</sup>, EC 1787/1984 sayılı Konsey Tüzüğü'nde yardım yapılacak bölgelerin geri kalmış ve sanayileri gerileyen Hedef 1 ve Hedef 2 kapsamındaki bölgeler olduğu ifade edilmekte ve Fon'dan üye ülkelere sağlanacak olan yardımların alt ve üst sınırları çizilmektedir. Avrupa Topluluğu Antlaşması'na eklenen madde ile fonun amaçlarının Birlik içinde mevcut temel bölgesel farklılıkların giderilmesi için geri kalmış bölgelerin yapısal ıslahı ve geliştirilmesi ile gerilemekte olan sanayi bölgelerinin iyileştirilmesi olarak belirtilmiştir. Fon, bölgesel planlar, bölgesel işletme programları, yardım planları ile ilgili faaliyetlerin finansmanına katkıda bulunmaktadır.

Bölgeler ve sosyal gruplar arasındaki eşitsizlikleri azaltma doğrultusunda Avrupa Birliği içinde ekonomik ve sosyal uyumu arttırmayı hedefleyen Fon<sup>185</sup>, Birlik üyesi ülkelerin sayısının artışıyla birlikte, bölgesel eşitsizlikleri düzeltmeye yardımcı olan en önemli araç haline gelmiştir. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, dört Birlik Girişimleri'nden 2000-2006 yılları arasında Avrupa Birliği'nde bölgeler arası işbirliğini teşvik etmeyi amaçlayan<sup>186</sup>, dengeli ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik olan ve sınır bölgelerinde işbirliği projeleriyle ilgilenen INTERREG III'yi desteklemektedir. Ayrıca 2000- 2006 Dönemi'nde sorunlu kentsel alanlarda sürdürülebilir kalkınma<sup>187</sup> ve yeniden yapılanmaya yönelik URBAN II programları da Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu tarafından finanse edilmektedir.

Fon'dan sağlanan yardımlar çerçevesinde kişi başına düşen GSYİH'sı Birlik ortalamasının % 75'inden düşük olan bölgelerde, altyapı yatırımlarının, eğitim ve sağlık yatırımlarının desteklenmesi, sanayinin yeniden yapılandırılması, KOBİ'lerin desteklenmesi, istihdam yaratılması, yerel ve kırsal kalkınmanın sağlanması amaçlanmaktadır.

1975-1981'de Fon'dan en çok faydalanan ülkeler Yunanistan ve İrlanda iken, 1982-1987'de İtalya olmuştur. Ayrıca İspanya ve Portekiz de Fon'dan önemli mik-

<sup>184</sup> Council Regulation (EC), No:4254/1988; No:4255/1988; No:4256/1988, OJ L 374 (Official Journal Of The European Communities), 31.12.1988.

<sup>185</sup> The Structural Funds, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/prord/sf\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm), E.T. 5.7. 2005.

<sup>186</sup> Connecting European Regions, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/interreg3/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_en.htm), E.T. 5.7. 2005.

<sup>187</sup> Boosting Depressed Areas, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/urban2/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm), E.T. 11.7.2005.

tarda faydalanmıştır<sup>188</sup>. Günümüzde, Avrupa Birliği ortalamasının 22.000 € olduğu dikkate alındığında, İspanya'nın 17 bölgesinden 11'inin, Yunanistan ve Portekiz'in önemli bir kısmının, Almanya'nın Doğu bölgelerinin 16.500 € sınırının altında kalması itibarıyla Fon'dan yararlanması mümkün olmaktadır<sup>189</sup>.

Fon'dan yararlanma süreci, yardım alacak projenin üye ülkenin bölgesel kalkınma programında yer alması koşuluyla, hükümetin başvurusu üzerine Komisyon'un onayından geçmesi durumunda, hibe biçimindeki yardımın yetkili otoritelere sunulması biçimindedir<sup>190</sup>. Takip eden aşamada yetkili otoriteler tarafından şu iki uygulamadan birisine başvurulmaktadır<sup>191</sup>:

- Bireysel yatırımcıya ödeme yapılmakta,

-İlgili projeye ilişkin ulusal harcamaların miktarında bir azalmaya neden olmak amacıyla bu harcamaların bir kısmının karşılanması için yardımın bir kısmı alınmaktadır.

#### **b- Avrupa Sosyal Fonu (ESF)**

Roma Antlaşması ile temelleri atılan ve kırk yılı aşkın zamandır kurulmuş olan Avrupa Sosyal Fonu, Birlik üyesi ülkelerle işbirliği içinde çeşitli programlar çerçevesinde insanların yeteneklerini ve çalışma için gerekli potansiyellerini geliştirmeye çalışmaktadır<sup>192</sup>. Fon, az gelişmişliğin neden olduğu bölgesel sorunlar ve bu bölgelerin ekonomik faaliyetlerinin canlılığını kaybetmesi sonucu ortaya çıkan işsizlik sorununun giderilmesi amacıyla bölgesellikten hareketle çözüm üretmek üzere kurulmuştur<sup>193</sup>.

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 146. maddesinde yasal çerçeve içine alınan Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa istihdam politikası çerçevesinde işçilerin çalışma koşullarının ve yaşam standartlarının iyileştirilmesine yöneliktir. Ayrıca, sanayideki ge-

<sup>188</sup> Ragıp ŞAHİN: *Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları Ve Türkiye'nin Tam Üyeliği*. (Ankara: DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, 1998), 71.

<sup>189</sup> Nurettin BİLİCİ: *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme)* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2004), 75.

<sup>190</sup> Sema ÖZKUTEN-Mehmet ERGÜNAL: a.g.e., 31.

<sup>191</sup> Sema ÖZKUTEN-Mehmet ERGÜNAL: a.g.e., 31.

<sup>192</sup> Introducing The ESF, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf2000/introduction-en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/introduction-en.htm), E.T. 4.7.2005.

<sup>193</sup> Arif ESİN: a.g.e., 51.



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

lişmelere uyum sağlamaları ve verimli bir şekilde istihdam edilmelerini sağlamak amacıyla işçilerin mesleki eğitimlerinin gerçekleştirilmesi ve Birlik içinde hareketliliklerinin teşviki amacıyla başvurulmuş bir kaynaktır. Birlik Girişimleri'nden emek piyasasındaki eşitsizlikleri azaltmanın yollarını araştıran ulusötesi bir program olan EQUAL çerçevesinde hareket edilmektedir<sup>194</sup>. Birlik Girişimleri'nden EQUAL, aynı zamanda Avrupa istihdam stratejisi ve sosyal katılım sürecinde yeni fikirler için laboratuvar sayılmaktadır<sup>195</sup>.

Fon'un stratejisi, iş için daha iyi bir iklim yaratma ve insanları çalışma hayatı için hazırlama ortak amaçları doğrultusunda birlikte çalışan üye ülkeleri kapsamaktadır<sup>196</sup>. Komisyon tarafından yönetilen Fon, bir taraftan yukarıda belirtildiği şekilde özellikle genç nüfusun eğitim ve istihdam olanaklarının artırılması, işsizlere ve özür-lülere iş imkanlarının sağlanmasını desteklerken, diğer taraftan Güney İtalya, Kuzey İrlanda, İspanya, Portekiz, Yunanistan gibi ülkelerin az gelişmiş Hedef 1, 2 ve 3 kapsamındaki bölgeler için destek sağlamaktadır.

### **c- Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (EAGGF)**

1962 yılında Birliğin ortak tarım politikasının ana finansman aracı olarak kurulan, Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu, genel anlamda Avrupa ekonomik ve sosyal uyum politikası çerçevesinde, kırsal kalkınma ve tarımsal yapılar da ıslahı desteklemektedir<sup>197</sup>.

"Garanti" ve "Yönlendirme Bölümü" olmak üzere iki bölümden oluşan Fon'un; "Garanti Bölümü", kırsal yörelerin yaşam standartlarının yükseltilmesine yönelik olarak altyapının sağlanması, çiftliklerin ıslahı, tarımsal üretim ve dağıtım mekanizmasının modernizasyonu gibi kırsal kalkınmaya yönelik finansman desteği sağlamak üzere tarımsal politikalar doğrultusunda işlemektedir. Hedef 1 dışındaki bölgeleri destekleyen "Garanti Bölümü", temel tarımsal ürünlere ilişkin piyasaların düzenlenmesine de katkıda bulunmaktadır.

<sup>194</sup> EQUAL, <http://www.esf.gov.uk/about/equal/index.asp>, E.T. 4.7.2005.

<sup>195</sup> How Does Equal Work, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/about/index\\_en.cfm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/about/index_en.cfm), E.T. 11.7.2005.

<sup>196</sup> Introducing The ESF, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/Esf2000/introduction-en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/Esf2000/introduction-en.htm), E.T. 4.7.2005.

<sup>197</sup> 2000-2006:The European Agricultural Guidance And Guarantee Fund (EAGGF), [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/prord/prords/prdsc\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_en.htm), E.T. 4.7.2005.

“Yönlendirme Bölümü” ise, bölgesel politikayla ilişkili bir biçimde tarım sektöründe sosyal ve yapısal dönüşümlerin gerçekleştirilmesi için gerekli desteği sağlamaktadır. Fon, Hedef 1 ve Birlik Girişimleri’nden kırsal kalkınmaya yönelik LEADER + kapsamındaki projeleri desteklemektedir.

Fon, bölgesel kalkınma politikalarında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu ile birlikte kullanılmaktadır.

#### **d- Balıkçılık Yönlendirme Fonu (FIFG)**

Fon, Birlik tarafından 1994 yılında balıkçılık sektörü ile ilgili faaliyetlere kaynak sağlanması amacıyla kurulmuştur. Diğer bir anlatımla, Balıkçılık Yönlendirme Fonu, balıkçılık sektörü için gerekli yapısal dönüşüm için kurulmuş olan özel bir fondur<sup>198</sup>.

Genellikle kıyı bölgelerinde sürdürülebilir dengenin korunması şartıyla balıkçılık ve su ürünleri sanayisinde rekabet gücünün yükseltilmesi amacını güden girişimlerde finansman desteği sağlamaktadır<sup>199</sup>. Balıkçılık Yönlendirme Fonu, Hedef 1 kapsamındaki bölgelere yönelik olarak kullanılmaktadır.

#### **e- Uyum Fonu (CF)**

Uyum fonu, Birlik içinde ekonomik ve sosyal uyum için geri kalmış bölgelerin desteklenmesinin kaçınılmazlığı karşısında, ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi için 16 Mayıs 1994 tarihinde kurulmuş olan yapısal bir araçtır<sup>200</sup>. Yapısal fonlarının yönetimine ilişkin genel koşulların belirlendiği EC 1260/1999 sayılı Konsey Yönetmeliği’nin 1. maddesi çerçevesinde Uyum Fonu’nun, Birliğin ekonomik ve sosyal amaçlarının gerçekleştirilmesi için yapısal fonlarla birlikte bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yönelik olarak kullanılması gerektiği belirtilmiştir<sup>201</sup>. Birlik içinde kişi başına düşen GSYİH’sı AB ortalamasının % 90’ının altında olan üye ülkelerde, çevre ve ulaştırma alanlarındaki altyapı projelerinin modernizasyonu, geliştirilmesi ve ilave yatırımların desteklenmesi amacıyla kullanılmaktadır.

<sup>198</sup> The Structural Funds, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/prord/sf\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_en.htm), E.T. 5.7.2005.

<sup>199</sup> Özlem G. ERTUĞRUL: a.g.m., 43.

<sup>200</sup> Council Regulation (EC), No:1164/1994, OJ L 130 (Official Journal Of The European Communities), 25.5.1994.

<sup>201</sup> Council Regulation (EC), No:1260/1999, 21.6.1999, OJ L 161 (Official Journal Of The European Communities), 26.6.1999.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

1 Ocak 2000'den itibaren Yunanistan, İspanya, Portekiz ve İrlanda Fon'un kullanımını için uygun koşullara sahipken, 2003'te Komisyon'un gözden geçirmesi sonrası 1 Ocak 2004'ten itibaren İrlanda % 101 ulusal ortalamayla katılım hakkı olmayan bir ülke sayılmıştır<sup>202</sup>. Fon'un, Birlik genişlemesinden önce dört üye ülke arasındaki dağılımı Tablo 7'deki gibidir:

**Tablo 7:** 2000-2006 Mali Plan Döneminde Uyum Fonu'nun Dört Üye Ülke Arasındaki Dağılımı (2004 Yılı Fiyatıyla) (Milyon €)

Yunanistan	İspanya	İrlanda*	Portekiz
3.388	12.357	584	3.388

\* İrlanda için 2003 yılının sonuna kadar geçerlidir.

**Kaynak:**The Cohesion Fund At A Glance, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm), E.T. 7.7.2005.

1 Mayıs 2004'ten sonra ise, Komisyon kararıyla tüm yeni ülkelerin Uyum Fonu'ndan yararlanma imkanı doğmuştur. Karar sonrası, Uyum Fonu'nun yönelik olduğu en az gelişmiş üye ülkeler, kişi başına düşen GSYİH'nın Birlik ortalamasının % 90'ından daha az olduğu Yunanistan, Portekiz, İspanya, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya Ve Slovenya'dır<sup>203</sup>. Çünkü, Avrupa Birliği'nin son genişlemesi sonrası üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin tamamının kişi başına düşen GSYİH ortalaması, AB ortalamasının altındadır. Ayrıca, bu ülkeler, Uyum Fonu'nun yanısıra üyeliğe hazırlanmaları için "Katılım Öncesi Strateji" çerçevesinde geliştirilen PHARE, ISPA, SAPARD programlarıyla da desteklenmektedir<sup>204</sup>. Hedef 1 kriterlerini taşıyan bölgelere yönelik olan PHARE, tarımın geliştirilmesine yönelik olan SAPARD ve ulaşım ve çevre altyapısını destekleyen ISPA programları, bu ülkelerde Avrupa Birliği'ne katılım için gerekli hazırlıkların destekleyicisi olarak kullanılmaktadır.

Uyum Fonu kaynaklarının desteklenen 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasındaki dağılımı Tablo 8'deki gibidir:

<sup>202</sup> The Cohesion Fund At A Glance, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm), E.T. 7.7.2005.

<sup>203</sup> The Cohesion Fund At A Glance, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm), E.T. 7.7.2005.

<sup>204</sup> ISPA için yılda 1,5 milyar €, PHARE için 1 milyar € ve SAPARD için 500 milyon € olmak üzere, 2000-2006 Mali Plan Dönemi için toplam 3 milyar € finansal kaynak öngörülmüştür (Gertrud SCHRİNDER-Jürgen MUNTZ & Raimund JEHLE: "Rural Regional Development In Transition Economies: The Case Of Romania", *Europe-Asia Studies*, 52, 7 (2000), 1219).

**Tablo 8:** 2004-2006 Yıllarında Uyum Fonu'nun Üye Orta Ve Doğu Avrupa Ülkeleri Arasındaki Dağılımı (2004 Yılı Fiyatıyla) (Milyon €)

Çek C.	Estonya	Kıbrıs	Letonya	Litvanya	Macaristan	Malta	Polonya	Slovenya	Slovakya
936,05	309,03	53,94	515,43	608,17	1.112,67	21,94	4.178,60	188,71	570,50

**Kaynak:** The Cohesion Fund At A Glance, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm), E.T. 7.7.2005.

2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi'nde Avrupa Birliği tarafından Uyum Fonu'na sağlanan 28.212 milyon €'dan 2004-2006 yıllarında çevre ve ulaştırma projeleri için 15.9 milyar € ayrılmıştır ve bu tutarın yarısından fazlası olan 8.49 milyar € yeni üye ülkeler içindir<sup>205</sup>. 2006 sonrası için Komisyon'un teklifi ise, 63 Milyar €'dur ve Fon yalnızca çevre koruma ve ulaştırma projeleriyle değil, aynı zamanda enerji etkinliği, yenilenebilir enerji ve toplu taşıma alanlarındaki projelerle de ilgilenecektir<sup>206</sup>.

## 2- Diğer Mali Mekanizmalar

### a- Avrupa Kömür Çelik Topluluğu

Avrupa Birliği'nin oluşumunda Almanya ve Fransa'nın katılımıyla gerçekleştirilen ilk örgütlenmeyi ifade eden Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, 2. Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak kurulmuştur. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu;

- Birliğin kuruluşundan 1970'li yıllara kadar sürükleyici sektörler olan madencilik ve demir-çelik sanayilerinin faaliyetlerinin desteklenmesi ve modernize edilmesi,
- Bu sektörlerin yoğun olduğu bölgelerin desteklenmesi,
- İşgücünün bu sektörler dışındaki yeni iş alanlarına adaptasyonu,

noktasındaki faaliyetleri ile üç boyutta bölgesel kalkınma ile ilişkilidir<sup>207</sup>. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, bölgesel kalkınma konusunda fonları ve kredileri aracılığıyla Birliğin diğer mali mekanizmalarına uyum sağlamaktadır.

<sup>205</sup> The Cohesion Fund At A Glance, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm), E.T. 7.7.2005.

<sup>206</sup> The Cohesion Fund At A Glance, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm), E.T. 7.7.2005.

<sup>207</sup> Arif EŞİN: a.g.e., 71-72.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu, Paris Antlaşması'nda yapılan düzenlemelerle Birliğin bölgesel kalkınma politikasıyla ilgili olarak kömür ve çelik sanayi yatırımlarında kredi, faiz sübvansiyonu ve garanti şeklinde finansman sağlamaktadır. Yardımlar, kömür ve çelik sektörlerinin modernize edilmesine, yeniden yapılanmasına, işsiz kalanlara yardım edilmesine ve işsizlerin yeni iş sahalarına yönlendirmesine yönelikken; ayrıca bünyesinde endüstriyel krediler, işletme kredileri ve işçi kredilerine yönelik işlemler gerçekleştirilmektedir.

### **b- Avrupa Yatırım Bankası**

Avrupa Topluluğu Antlaşması ile 1958 yılında kurulan ve Avrupa Birliği'nin mali kuruluşu olan Avrupa Yatırım Bankası'nın görevi, Birlik içinde dengeli kalkınmayı ve üye ülkelerin ekonomik ve sosyal uyumunu sağlayarak entegrasyona katkıda bulunmaktır<sup>208</sup>.

Birliğin gelişimine ve yeni katılımlara bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlar doğrultusunda Avrupa Yatırım Bankası'nın izlediği politika, faaliyetleri, sermayesi ve finansman olanakları da yeniden şekillenmiştir. Hukuki yönden bağımsız tüzel kişiliğe sahip olan Avrupa Yatırım Bankası,

- Bölgesel kalkınma hedefi doğrultusunda geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için özellikle altyapı, sanayi ve enerji projelerinin finansmanına destek olmakta,
- İşletmelerin yeniden yapılandırılması ve istihdam imkanlarının artırılması için uzun vadeli yatırım kredisi vermekte,
- Birliğe üye olan ülkelerin ortak çıkarları ve kalkındırılması için gerekli

yatırımlarda finansal kaynak sağlamaktadır.

Kredi notu AAA olan ve dünyanın önde gelen finans kuruluşlarından olan Banka, desteklediği projelerin finansmanında; üye ülkelerin iştirakleriyle oluşturulan sermayesine ve Birlik içi veya dışı sermaye piyasalarından sağlanan kaynaklara başvurmaktadır. Banka, tahvillerini satarak, kar amacı gütmeyen dünya piyasalarından borçlandığı faiz oranıyla 250 milyon € kredilendirme sınırı çerçevesinde bireysel ve global kredi<sup>209</sup> sağlamakta ve teminatlar vermektedir. Kredilerin % 85-

<sup>208</sup> Role And Organisation Of EIB, <http://www.eib.org/about/>, E.T. 4.7.2005.

<sup>209</sup> Bireysel krediler, imalat, inşaat, işletme, madencilik, turizm, petrol, doğalgaz ve büyük altyapı projelerinde 5-15 yıl vadeli ve 15-20 yıl vadeli olarak verilirken; global krediler, KOBİ'lere yönelik olarak 8-12 yıl vadeli olarak verilmektedir.

90'ı üye ülkelere verilirken, geri kalanı üye olmayan Akdeniz ülkelerine, Balkanlara, Asya, Güney Afrika ve Güney Amerika ülkelere verilmektedir.

Birliğin ekonomik entegrasyon politikasının önemli bir aracı olan Banka, öncelikli hedefi içinde yer alan ve özel önem attığı bölgesel kalkınmaya yönelik olarak geri kalmış bölgelerdeki enerji, iletişim, ulaştırma, teknoloji, çevre altyapı yatırımları ve sosyal alanlarda yapılan yatırımlara bireysel kredi sağlamaktadır. Görece geri kalmış bölgelerde bölgesel kalkınmaya yönelik söz konusu yatırımlar için gerekli kredilerin kullanılmasında, bölgenin Birlik bütçesinden kısıtlı yardım alması ve bölgede kamu desteğinin yeterli boyutta olmaması gibi kriterler dikkate alınarak hareket edilmektedir. Banka'nın 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi için, bölgesel kalkınma politikasının birinci yönü, az gelişmiş bölgelerde bulunan yerel ekonomik girişimlere, yenilikçi firmalara, temel altyapı ve eğitim projelerine, kentsel çevrenin geliştirilmesine destek sağlanması; ikinci yönü ise bilgi toplumunun oluşturulması için gerekli ağ yapısının kurulmasıdır<sup>210</sup>. Az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasına yönelik olarak belirtilen alanlarda 2000 yılında Yunanistan, İrlanda, Portekiz, İspanya, Güney İtalya ve Doğu Almanya'nın az gelişmiş bölgelerine 13.7 milyar € tutarında kredi sağlanmıştır ve bu krediler toplam bireysel kredilerin % 73'ünü oluşturmaktadır<sup>211</sup>. Maastricht Antlaşması'nda yapılan düzenleme ile, Avrupa Yatırım Bankası ile yapısal fonlar arasında daha sıkı bir koordinasyon sağlanması için, Avrupa Yatırım Bankası'nın yapısal fonlar ve diğer mali mekanizmalar kapsamındaki yatırım programlarının finansmanını kolaylaştırıcı yönde hareket etmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu yaklaşım, "Gündem 2000" ile sürdürülmüş ve Avrupa Yatırım Bankası ile yapısal fonlar arasında işbirliği oluşturulması yönünde anlaşma imzalanmıştır.

### **c- Yeni Topluluk Aracı**

Yeni Topluluk Aracı, mali kuruluşların kalkınmadaki önemini giderek artması üzerine 1979 yılında kurulmuştur. Avrupa Yatırım Bankası tarafından yönetilen Yeni Topluluk Aracı, altyapının modernizasyonu, enerji kaynaklarının geliştirilmesi, KOBİ'lere yönelik finansman sağlanması biçiminde üye ülkelerin ekonomik politikalarının uyumu ve birbirine yakınlaştırılması amacı doğrultusunda faaliyette bulunmaktadır<sup>212</sup>. Ayrıca; Yeni Topluluk Aracı, Birlik içinde yeni teknolojilerin geliştirilmesi yoluyla rekabet gücünü yükselten projeleri desteklemektedir.

<sup>210</sup> Can KÖSTEPEN: *Avrupa Yatırım Bankası Ve Türkiye'ye Sağlanan Kredi İmkanları* (İstanbul: İKV Vakfı Yayınları, No:166, 2001), 9-10.

<sup>211</sup> Can KÖSTEPEN: a.g.e., 9.

<sup>212</sup> Sema ÖZKUTEN-Mehmet ERGÜNAL: a.g.e., 73-74.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

1979-1986 yılları arasında üye ülkelerden Almanya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda, İspanya bu mali araçtan yararlanmazken, diğer yedi ülke toplam 5.463 milyon ECU tutarında krediden faydalanmıştır<sup>213</sup>.

### d- Ödemeler Dengesi Destekleme Mekanizması

Özellikle bölgesel kalkınma sorununun yaşandığı ülkelerde görülen ödemeler dengesi sorunlarının yaşanmaması ve büyümenin önündeki engellerin kaldırılması amacıyla oluşturulmuş olan bir mekanizmadır. Son yıllarda giderek daha önemli hale gelen Ödemeler Dengesi Destekleme Mekanizması, üye ülkelerin dış ödemeler sorununun giderilmesinde ve büyümenin duraklamasına engel olunması amacını taşımaktadır<sup>214</sup>.

## E- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ KAYNAĞI OLARAK BİRLİK BÜTÇESİNİN GÖRÜNÜMÜ

### 1- Birlik Harcamalarının Genel Dağılımı Açısından

Birlik içinde ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak üzere bölgesel eşitsizliklerle mücadele ve kalkınmanın sağlanmasına yönelik harcamalar, Birlik bütçesinin yapısal harcamalar kaleminde yer almakta ve yapısal harcamalar bütçede Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Diğer Özel Yapısal İşlemler olarak sınıflandırılmaktadır. Üye ülkelerin ulusal bütçelerinden sağladığı mali yardımlar ve Avrupa Yatırım Bankası'na verilen krediler dışında bölgesel yardımlar, önemli ölçüde yapısal harcamalar çerçevesinde, yapısal fonlar aracılığıyla Birlik bütçesinden sağlanan hibeler ve özel koşullu krediler şeklinde verilmektedir.

24-25 Mart 1999 tarihli Berlin Zirvesi'nde kabul edilen ve 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan'da, yapısal harcamalar için Avrupa Birliği bütçesinin 1/3'üne ve Avrupa Birliği GSYİH'nın % 1.27'sine isabet eden 260 milyar €'luk bir pay ayrılması kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede Birlik üyesi ülkeler arasındaki dayanışmayı güçlendirmede ve kaynakların yeniden dağılımında önemli görevler üstlenen yapısal fonların hacimleri de Birliğin bölgesel politikalar konusundaki hassasiyeti ve kaynaklarına paralel olarak zaman içinde artış göstermiştir. Nitekim, 3. Mali Plan-

<sup>213</sup> Fulya BAYRAKTAR: a.g.e., 50.

<sup>214</sup> Sema ÖZKUTEN-Mehmet ERGÜNAL: a.g.e., 78.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

la 260 milyar €'ya yükselmiş olan bu tutarın, 18 milyar €'sunun Uyum Fonu ve 195 milyar €'sunun ise yapısal fonlar olmak üzere 213 Milyar €'luk bölümünün hibe şeklinde Birlik üyesi ülkelerin kullanımına tahsis edileceği belirtilmiştir<sup>215</sup>. Ayrıca, aynı dönem için, 47 Milyar € tutarında bir meblağ da "Katılım Öncesi Enstrümanlar" çerçevesinde 2000 yılından itibaren dağıtılmaya başlanmak üzere aday ülkelere tahsis edilmiştir<sup>216</sup>.

Yapısal harcamalar kapsamında yer alan bölgesel politikalara yönelik harcamalara verilen önemin bütçedeki yansımalarına, amaçlarına göre devlet yardımları açısından yapılan değerlendirmede de rastlanılmaktadır. Çünkü, amaçlarına göre devlet yardımları içinde bölgesel yardımlar en büyük paya sahip olan yardım kategorisidir. Nitekim, Birlik içinde, imalat sanayi verilen yardımların % 50'si 87/3 (a) bölgelerine yönelik bölgesel amaçlı yardımdır<sup>217</sup>. Avrupa Birliği bazında bölgesel politikaya verilen önem ve bu doğrultuda sağlanan mali yardımlarının son yıllardaki boyutları, aşağıda Tablo 9 çerçevesinde açıkça görülmektedir:

Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu'nun Garanti kısmı tarafından finanse edilen ve Birliğin ortak tarım politikasına yönelik harcamalar 1980'li yıllara göre 1990 ve 2000'lerde daha düşük bir seviyeye yerleşmiştir. 1980'lerde bütçe harcamalarının yaklaşık olarak % 70'ini oluşturan tarımsal harcamalar, 2000'li yıllara geldiğinde % 55-60 seviyesine gerilemiştir. 2000-2003 aralığında Birlik harcamalarının genel dağılımı analiz edildiğinde de bu yapının değişmediği ve tarımsal harcamaların bütçe içindeki oranının, 2000 ve sonrasında % 55-60 aralığında gerçekleştiği görülmektedir. Bu oran, 2000 yılında % 55.4 iken 2001'de bir sıçrayla % 60.4 düzeyinde gerçekleşmiş, 2002'de 59.9 olmuş, 2003'te ise % 57.0'a gerilemiştir. İç politikaya yönelik harcamalar ise, 2000-2003 aralığında ortalama olarak % 7.1 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Buna karşılık yapısal harcamalar, Birliğin ekonomik, sosyal ve siyasi hedefleriyle bağlantılı olarak 1988-1993 yıllarını kapsayan 1. Mali Plan Dönemi ve 1994-1999 yıllarını kapsayan 2. Mali Plan Dönemi boyunca artış göstermiştir.

<sup>215</sup> AB Bölgesel Politika Ve Yapısal Fonları Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, <http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html>, E.T. 4.7.2005.

<sup>216</sup> AB Bölgesel Politika Ve Yapısal Fonları Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, <http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html>, E.T. 4.7.2005.

<sup>217</sup> Abuzer PINAR- Sibel İNCE ARIKAN: a.g.m., 102.



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 9:** 2000-2003 Yıllarında Birlik Harcamalarının Dağılımı (Milyon € ve %)

	2000		2001		2002		2003	
	Milyon €	%	Milyon €	%	Milyon €	%	Milyon €	%
<b>TARIMSAL HAR.</b>	40.501.1	55.4	41.532.9	60.4	43.519.5	59.9	44.378.1	57.0
<b>YAPISAL HAR.</b>	27.586.5	37.7	22.439.5	32.6	23.269.0	32.0	28.474.0	36.6
Yapısal Fonlar	25.901.3	35.4	20.456.5	29.8	20.082.0	27.7	26.189.9	33.7
Diğer Özel Yapısal İşl.	-	-	-	-	39.0	0.1	89.0	0.1
Uyum Fonu	1.685.2	2.3	1.983.0	2.9	3.148.0	4.3	2.195.1	2.8
<b>İÇ POLİTİKAYA YÖNELİK HAR.</b>	5.053.7	6.9	4.768.8	6.9	5.825.8	8.0	4.973.3	6.4
<b>TOPLAM</b>	73.141.3	100.0	68.741.3	100.0	72.614.3	100.0	77.825.4	100.0

**Kaynak:** European Commission Budget, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenoda2000/alloctrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenoda2000/alloctrep_en2003.pdf), E.T. 5.7.2005.

Dolayısıyla yapısal harcamalar bütçede özellikle bölgesel ve yapısal politikalara verilen önem çerçevesinde giderek daha fazla paya sahip olmuştur. Yapısal harcamaların bütçedeki payının giderek artışı araştırmamızın önceki kısmında yer verilen nedenlerin yanısıra, Birlik içindeki gelişmişlik farklılıklarının üye devletlerin ulusal sınırları içindeki farklılıklardan daha fazla oluşu da önemli bir etkidir. Nitekim, 1988 yılı itibarıyla Birliğin en az gelişmiş 10 bölgesinin GSYİH'sı, Birliğin en çok gelişmiş 10 bölgesinin GSYİH'sının 1/3'üne eşittir. 1994 yılına ilişkin bir araştırma sonucunda ise; kişi başına GSYİH bazında, Birliğin en zengin bölgesi olan Hamburg ile en fakir bölgesi olan Açeres arasındaki farkın dört kat civarında olduğu görülmektedir<sup>218</sup>. Bölgeler arası farklılıkların Birlik içinde önemli düzeyde olması itibarıyla, yapısal harcamaların toplam bütçe harcamaları içindeki payı 2000 ve sonrasında % 30'ların üzerine çıkmıştır. Yapısal harcamalar, 2000'de % 37.7 iken, 2001'de % 32.6 ve 2002'de % 32.0 düzeyinde gerçekleşmiş, 2003'te ise % 36.6'ya ulaşmıştır.

## **2- Yapısal Harcamaların Dağılımı Açısından**

### **a- Yapısal İşlemlere Göre Dağılımı Açısından**

Bölgesel politika çerçevesinde altyapı geliştirme, işletmeler için destek, eğitim-öğretim, çevre koruma, Ar-Ge, yerel kalkınma yönündeki yatırımları destekleyen yapısal fonlar aracılığıyla gerçekleştirilen faaliyetlerden kaynaklanan yapısal harcamaların, yapısal işlemlere göre dağılımı Tablo 10'daki şekildedir:

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Ganti Ve Yönlendirme Fonu-Yönlendirme Bölümü, Balıkçılık Yönlendirme Fonu tarafından finanse edilen Hedef 1'in yapısal fon harcamaları içindeki payı 2000'de % 59.8 iken, 2001'de % 67.4'e ve 2002'de % 76.5'e çıkmış, 2003'te ise % 72.5 düzeyinde gerçekleşmiştir. Tablodan görüldüğü üzere, doğrudan bölgesel kalkınmaya yönelik olan Hedef 1'in toplam yapısal harcamalar içinde en önemli paya sahip yapısal işlem olduğu görülmektedir. 2003 yılı itibarıyla yapılan analiz sonucu, toplam Hedef 1 harcamaları içinde en büyük payın, 6.202.8 milyon € ile İspanya'ya ait olduğu ve bu tutarın yalnız başına Birliğin 2003 yılındaki Hedef 1 harcamalarının % 32.67'sini oluşturduğu görülmektedir<sup>219</sup>.

<sup>218</sup> Gülen ELMAS: a.g.e., 36.

<sup>219</sup> European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 10:** 2000- 2003 Yıllarında Yapısal Harcamaların Yapısal İşlemlere Göre Dağılımı (Milyon € ve %)

	2000		2001		2002		2003	
	Milyon €	%	Milyon €	%	Milyon €	%	Milyon €	%
<b>Hedef 1</b>	<b>15.485.2</b>	<b>59.8</b>	<b>13.789.4</b>	<b>67.4</b>	<b>15.369.1</b>	<b>76.5</b>	<b>18.985.4</b>	<b>72.5</b>
ATGYF-Yön.*	1.940.8	7.5	1.765.2	8.6	1.479.8	7.4	2.343.4	8.9
BYF**	306.0	1.2	159.5	0.8	242.0	1.2	401.7	1.5
ABKF***	9.760.0	37.7	8.844.3	43.2	9.522.2	47.4	12.050.4	46.0
ASF****	3.478.4	13.4	3.020.4	14.8	4.125.2	20.5	4.190.0	16.0
<b>Hedef 2</b>	<b>3.859.5</b>	<b>14.9</b>	<b>3.137.9</b>	<b>15.3</b>	<b>1.641.2</b>	<b>8.2</b>	<b>3.587.0</b>	<b>13.7</b>
ATGYF-Yön.	629.9	2.4	142.9	0.7	26.1	0.1	66.2	0.3
ABKF	2.684.0	10.4	2.700.4	13.2	1.477.2	7.4	3.223.0	12.3
ASF	545.7	2.1	294.6	1.4	137.9	0.7	297.8	1.1
<b>Hedef 3</b>	<b>3.094.1</b>	<b>11.9</b>	<b>1.630.3</b>	<b>8.0</b>	<b>2.404.4</b>	<b>12.0</b>	<b>2.548.3</b>	<b>9.7</b>
ASF	3.094.1	11.9	1.630.3	8.0	2.404.0	12.0	2.548.3	9.7
<b>Diğer Yapısal</b>								
<b>Öçümler</b>	<b>980.6</b>	<b>3.8</b>	<b>115.6</b>	<b>0.6</b>	<b>155.0</b>	<b>0.8</b>	<b>175.9</b>	<b>0.7</b>
ATGYF	803.1	3.1	69.4	0.3	79.2	0.4	89.2	0.3
BYF	177.5	0.7	46.2	0.2	75.8	0.4	86.6	0.3
<b>Birlik</b>								
<b>Girişimleri</b>	<b>2.301.4</b>	<b>8.9</b>	<b>1.701.4</b>	<b>8.3</b>	<b>341.9</b>	<b>1.7</b>	<b>754.3</b>	<b>2.9</b>
ATGYF-Yön.	178.4	0.7	161.7	0.8	85.2	0.4	104.8	0.4
BYF	20.5	0.1	11.9	0.1	0.2	0.0	0.3	0.0
ABKF	1.219.1	4.7	1.023.3	5.0	235.9	1.2	417.0	1.6
ASF	883.3	3.4	504.4	2.5	20.6	0.1	232.2	0.9
<b>İnovatif Ted.</b>								
<b>ve Tek. Yar.</b>	<b>180.5</b>	<b>0.7</b>	<b>81.9</b>	<b>0.4</b>	<b>170.4</b>	<b>0.8</b>	<b>139.0</b>	<b>0.5</b>
ATGYF	6.5	0.0	5.8	0.0	1.8	0.0	9.2	0.0
BYF	21.8	0.1	11.5	0.1	7.2	0.0	6.3	0.0
ABKF	117.3	0.5	39.8	0.2	124.7	0.6	95.5	0.4
ASF	34.9	0.1	24.8	0.1	36.6	0.2	28.1	0.1
<b>TOPLAM</b>	<b>25.901.3</b>	<b>100.0</b>	<b>20.456.5</b>	<b>100.0</b>	<b>20.082.0</b>	<b>100.0</b>	<b>26.189.9</b>	<b>100.0</b>

\* ATGYF: Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu \*\* BYF: Balıkçılık Yönlendirme Fonu

\*\*\* ABKF: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

\*\*\*\*ASF: Avrupa Sosyal Fonu

**Kaynak:** European Commission Budget, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 5.7.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Bölgesel kalkınmanın sağlanmasında fonların en yoğunlukla kullanıldığı Hedef 1'i, bölgesel kalkınmada diğer önemli hedef olan Hedef 2 takip etmektedir. Gerçekleştirilmesinde Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu-Yönlendirme Bölümü'nden yararlanıldığı Hedef 2 2000 yılında % 14.9 iken, 2001'de % 15.3 olmuş, 2002'de % 8.2 'ye gerilemiş ve 2003'de ise % 13.7'ye ulaşmıştır. Birlik bütçesinden 2003 yılında Hedef 2 için yapılan harcamalardan 1.031.7 milyon € ile en fazla Fransa yararlanmıştır ve bu harcama tek başına Hedef 2 harcamalarının % 28.76'sını oluşturmaktadır<sup>220</sup>.

Ulusal girişim programlarının dışında, Birlik düzeyindeki bölgesel kalkınmada programlarını ifade eden Birlik Girişimleri'nin payı ise, 2000'de % 8.9 ve 2001'de % 8.3 iken, 2002'den itibaren ciddi düzeyde bir gerileme göstermiş ve 2002'de % 1.7 ve 2003'te ise % 2.9 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2002 yılında yaşanan bu oransal gerilemenin arkasında yatan neden ise, Birlik Girişimleri'nin etkinliğinin artırılması için sayılarının on üçten dörde indirilmesine yönelik olarak alınan kararlarla açıklanmaktadır. Birlik Girişimleri için yapılan harcamalarda ortaya çıkan bu gerileme ile aradaki fark, Hedef 1 ve 2'ye kaydırılmıştır. 2003'te Birlik Girişimleri'nden en fazla pay alan Almanya için toplam 147.7 milyon € tutarında harcama yapılmıştır ve bu toplam Birlik Girişimleri harcamalarının % 19.58'sini oluşturmaktadır<sup>221</sup>.

Hedef 1, 2 ve 3 kapsamındaki projelerin kalitesini yükseltmeye yönelik İnovatif Tedbirler ve yapısal fonlarla ilgili tüzüklerin hazırlık, izleme, değerlendirme ve denetleme önlemlerine mali destek sağlayan Teknik Yardımlar ise, 2000-2003'te ortalama % 0.6 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2000-2003 yılları için genel bir değerlendirme yapılacak olunursa, yapısal harcamalar içinde en fazla paya sahip olan Hedef 1, Hedef 2 ve Hedef 3'ün toplam ortalama oranının yaklaşık olarak % 92.5 iken, Birlik Girişimleri'nin ortalama oranının % 5.5 düzeyinde olduğu görülür.

### b- Yapısal Fonlara Göre Dağılımı Açısından

Hedef 1, 2, 3, Birlik Girişimleri, Teknik Yardım Ve İnovatif Tedbirlere bağlı olarak ortaya çıkan yapısal harcamaların yapısal fonlar, Uyum Fonu ve diğer özel yapısal işlemlere göre dağılımı Tablo 11'deki gibidir:

<sup>220</sup> European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

<sup>221</sup> European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 11:** 2000-2003 Yıllarında Yapısal Harcamaların Yapısal Fonlara Göre Dağılımı (Milyon € ve %)

	2000		2001		2002		2003	
	Milyon €	%	Milyon €	%	Milyon €	%	Milyon €	%
<b>ATGYF-Yön.</b>	3.558.6	12.9	2.145.0	9.6	1.672.1	7.2	2.612.8	9.2
<b>BYF</b>	525.8	1.9	229.1	1.0	325.1	1.4	494.9	1.7
<b>ABKF</b>	13.780.4	50.0	12.607.9	56.2	11.360.0	48.8	15.785.8	55.4
<b>ASF</b>	8.036.4	29.1	5.474.5	24.4	6.724.7	28.9	7.296.3	25.6
<b>Diğer Özel Yapısal Har.</b>	-	-	-	-	39.0	0.2	89.0	0.3
<b>Uyum Fonu</b>	1.685.2	6.1	1.983.0	8.8	3.148.0	13.5	2.195.1	7.7
<b>Toplam Yapısal İşlemler</b>	<b>27.586.5</b>	<b>100.0</b>	<b>22.439.5</b>	<b>100.0</b>	<b>23.269.0</b>	<b>100.0</b>	<b>28.474.0</b>	<b>100.0</b>

\* **ATGYF:** Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu

\*\* **BYF:** Balıkçılık Yönlendirme Fonu

\*\*\* **ABKF:** Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu

\*\*\*\* **ASF:** Avrupa Sosyal Fonu

**Kaynak:** European Commission Budget, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State. [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocetep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocetep_en2003.pdf), E.T. 5.7.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Yapısal fonlar, Uyum Fonu ve diğer özel yapısal işlemler sonucu ortaya çıkan yapısal harcamaların yapısal fonlara göre dağılımı incelendiğinde, fonlar içinde en büyük paya sahip olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun payının 2000'de % 50.0 iken, 2003'te % 55.4 ile giderek yükseldiği görülmektedir. Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nu Hedef 1'in yanısıra Hedef 2 bölgelerinde yoğunlukla kullanılan ve ikinci en büyük paya sahip fon olan Avrupa Sosyal Fonu takip etmektedir. Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu-Yönlendirme Bölümü'nün payı 2000'de % 12.9 iken, 2001'de % 9.6 düzeyinde gerçekleşmiş, 2002'de % 7.2 gerilemiş, 2003'te ise % 9.2'ye çıkmıştır. Uyum Fonu'nun oranı 2002 yılı dışında % 10'ların altında seyrederken, Balıkçılık Yönlendirme Fonu'nun payı ise, 2000-2003 yılları için ortalama % 1.5 düzeyindedir.

### c- Üye Ülkeler Arasındaki Dağılımı Açısından

Avrupa Birliği, üye ülkelerdeki bölgesel eşitsizlikle mücadelede, Birlik kaynaklarını mali mekanizmalar çerçevesinde üye ülkelere yönlendirerek destek sağlamaktadır. Birliğin bölgesel kalkınma politikası hedeflerine ulaşılması noktasında kullanılan yapısal harcamaların üye ülkelere göre dağılımı Tablo 12 ve Tablo 13'teki şekildedir:

Birlik bütçesi çerçevesinde gerçekleştirilen yapısal harcamalar üye ülkeler bazında incelendiğinde, 1992-2003 aralığında en büyük payın İspanya'ya ait olduğu görülmektedir. İspanya için 1997-2003 döneminde 2000 yılındaki düşüş hariç Avrupa Birliği harcamaları içinde keskin bir yükselme meydana gelmiştir<sup>222</sup>. Söz konusu dönem içinde İspanya'nın yapısal harcamalardan en az pay aldığı yıl olan 2000 yılında payı % 18.54 iken, en çok pay aldığı yıl olan 2002'deki payı ise % 37.96'dır. İspanya'yı ikinci sırada Almanya ve üçüncü sırada ise İtalya takip etmektedir. Almanya minimum düzeyde, 1993'te yapısal harcamalardan % 10.0 oranında pay alırken, maksimum düzeyde, 2001 yılında yapısal harcamalardan % 16.20'lik pay almıştır. İtalya'nın yapısal harcamalar içindeki payının en düşük olduğu 2002 yılında oran % 7.82 iken, maksimum paya sahip olduğu 2000'de oran % 18.70 düzeyinde gerçekleşmiştir.

2003 yılı itibariyle toplam yapısal harcamalar içinde en büyük pay 9.037.6 milyon € ile İspanya'ya aittir<sup>223</sup>. İspanya, 7.227.4 milyon €'luk yapısal fon harcamaları ile

<sup>222</sup> European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

<sup>223</sup> European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 12:** 1992-1997 Yıllarında Yapısal Harcamaların Üye Ülkeler Arasındaki Dağılımı (Milyon € ve %)

	1992		1993		1994		1995		1996		1997	
	Mil ECU	%	Mil ECU	%	Mil ECU	%	Mil ECU	%	Mil ECU	%	Mil ECU	%
Belçika	236.1	1.4	236.0	1.2	266.0	1.7	236.1	1.2	437.0	1.8	357.9	1.1
Danimarka	66.1	0.4	119.2	0.6	127.3	0.8	120.4	0.6	103.7	0.4	169.6	0.6
Almanya	2.096.6	12.5	1.939.4	10.0	2.041.8	13.0	2.130.1	11.1	3.423.9	14.0	3.636.0	14.0
Yunanistan	1.811.3	10.8	2.261.7	11.7	2.034.0	13.0	1.969.1	10.3	2.221.9	9.1	2.643.7	11.4
İspanya	3.704.9	22.1	3.743.8	19.4	3.221.8	20.6	6.101.7	31.9	6.304.8	25.8	6.376.8	24.1
Fransa	1.664.7	9.9	1.891.0	9.8	1.413.6	9.0	1.283.3	6.7	1.958.7	8.0	2.460.3	7.9
İrlanda	1.075.2	6.4	1.255.2	6.5	794.5	5.1	1.069.1	5.6	1.189.3	4.9	1.211.2	5.2
İtalya	2.196.9	13.1	3.585.9	18.6	1.494.4	9.5	1.926.9	10.1	3.037.1	12.4	2.895.0	12.9
Lüksemburg	13.4	0.1	15.8	0.1	13.9	0.1	16.9	0.1	15.2	0.1	19.9	0.2
Hollanda	136.3	0.8	223.7	1.2	274.6	1.8	231.8	1.2	262.4	1.6	421.3	1.2
Avusturya	-	-	-	-	-	-	175.1	0.9	270.6	1.4	364.0	1.2
Portekiz	2.316.0	13.8	2.711.4	14.0	2.252.2	14.4	2.485.4	13.0	2.941.3	11.3	2.941.5	11.3
Finlandiya	-	-	-	-	-	-	173.8	0.9	155.9	1.5	379.9	0.9
İsveç	-	-	-	-	-	-	125.6	0.7	132.7	0.9	230.6	1.3
İngiltere	1.462.7	8.7	1.325.7	6.9	1.728.0	11.0	1.103.6	5.8	1.963.9	7.4	1.928.9	6.6
<b>TOPLAM AB-15</b>	<b>16.780.8</b>	<b>100.0</b>	<b>19.308.8</b>	<b>100.0</b>	<b>15.661.9</b>	<b>100.0</b>	<b>19.149.0</b>	<b>100.0</b>	<b>24.418.4</b>	<b>100.0</b>	<b>26.036.7</b>	<b>100.0</b>

**Kaynak:** European Commission Budget, Allocation Of 1998 EU Operating Expenditure By Member State, <http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/statdepenses98.pdf>, E.T. 5.7.2005.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 13:** 1998-2003 Yıllarında Yapısal Harcamaların Üye Ülkeler Arasındaki Dağılımı (Milyon € ve %)

	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Mil ECU	%	Mil ECU	%	Mil ECU	%	Mil ECU	%	Mil ECU	%	Mil ECU	%
Belçika	302.2	1.07	410.3	1.54	382.6	1.39	155.9	0.69	246.3	1.06	118.4	0.42
Danimarka	160.0	0.56	126.2	0.47	126.7	0.46	40.9	0.18	60.3	0.26	105.7	0.37
Almanya	3.979.6	14.03	3.316.2	12.44	3.765.3	13.65	3.635.6	16.20	3.413.9	14.67	3.791.2	13.31
Yunanistan	3.232.5	11.40	2.296.1	8.61	2.798.2	10.14	2.940.1	13.10	1.832.5	7.88	1.909.5	6.71
İspanya	6.825.2	24.06	7.405.0	27.78	5.114.7	18.54	7.141.7	31.83	8.832.9	37.96	9.037.6	31.74
Fransa	2.240.0	7.90	2.864.2	10.74	2.520.7	9.14	1.475.9	6.58	1.277.6	5.49	1.979.2	6.95
İrlanda	1.480.2	5.22	1.080.7	4.05	830.8	3.01	624.9	2.78	757.4	3.25	603.9	2.12
İtalya	3.671.7	12.95	3.759.9	14.10	5.159.0	18.70	2.707.2	12.06	1.818.9	7.82	4.544.0	15.96
Lüksemburg	46.1	0.16	14.8	0.06	10.4	0.04	4.6	0.02	9.5	0.04	6.4	0.02
Hollanda	353.8	1.25	166.8	0.63	478.2	1.73	225.8	1.01	55.4	0.24	218.4	0.77
Avusturya	340.7	1.20	296.3	1.11	260.8	0.95	206.4	0.92	185.9	0.80	300.5	1.06
Portekiz	3.219.2	11.35	3.104.7	11.65	2.400.1	8.70	1.969.8	8.78	2.994.4	12.87	3.742.9	13.15
Finlandiya	256.8	0.91	252.7	0.95	542.6	1.97	83.6	0.37	222.7	0.96	327.9	1.15
İsveç	375.8	1.32	287.4	1.08	232.2	0.84	135.6	0.60	237.9	1.02	395.7	1.39
İngiltere	1.879.9	6.63	1.277.9	4.79	2.964.1	10.74	1.091.4	4.86	1.323.4	5.69	1.392.7	4.89
<b>TOPLAM AB-15</b>	<b>28.363.6</b>	<b>100.00</b>	<b>26.659.1</b>	<b>100.00</b>	<b>27.586.5</b>	<b>100.00</b>	<b>22.439.5</b>	<b>100.00</b>	<b>23.269.0</b>	<b>100.00</b>	<b>28.474.0</b>	<b>100.00</b>

**Kaynak:** European Commission Budget, Allocation Of EU 2003 Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 5.7.2005.



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

de yapısal fon harcamalarından en çok pay alan ülke konumundadır. 2003 yılında toplam 9.037.6 milyon €'luk yapısal harcamanın gerçekleştirildiği İspanya'da Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve diğer özel yapısal işlemlerin dağılımı şu şekildedir<sup>224</sup>:

- Bölgesel Kalkınma Fonu : 4.397.3 Milyon €
- Avrupa Sosyal Fonu: 1.738.3 Milyon €
- Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu-Yönlendirme Bölümü: 810.1 Milyon €
- Balıkçılık Yönlendirme Fonu: 281.7 Milyon €
- Uyum Fonu: 1.724.8 Milyon €
- Diğer Özel Yapısal İşlemler: 85.5 Milyon €.

2003 yılında yapısal harcamaların o ülkeye yapılan toplam harcamalar içinde en büyük paya sahip olan ülke ise, % 78.73 ile Portekiz'dir ve Portekiz, yapısal harcamaların GSMH'ye oranı bakımından da % 2.86 ile birinci sıradadır<sup>225</sup>. Buna karşılık, 1997-2003 aralığında Birlik ödemeleri, Portekiz hariç olmak üzere, Yunanistan, İrlanda ve Hollanda da dahil olmak üzere tüm Birlik üyelerinde GSMH'nin bir yüzdesi olarak cüz'i miktarda azalma eğilimindedir<sup>226</sup>.

### F- AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İZLENEN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ ETKİLERİ

#### 1- Kişi Başına Düşen GSYİH Açısından

Bölgeler arası farklılıkların tespitinde önemli bir kriter olan kişi başına düşen GSYİH'nin üye ülkeler bazında, 1950'li yıllardan günümüze kadar gelişimi ve mevcut görünümü, bölgesel kalkınma politikası uygulanması gereğini hem açıklamakta, hem de sonuçları bakımından analiz edilmesine imkan vermektedir. Birlik içinde kişi başına düşen GSYİH açısından bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları incelendiğinde,

<sup>224</sup> European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

<sup>225</sup> European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

<sup>226</sup> European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- 1960'lı yıllardan ekonomik durgunluğun başladığı 1970'li yılların ortalarına kadar farklılıkların azaldığı,

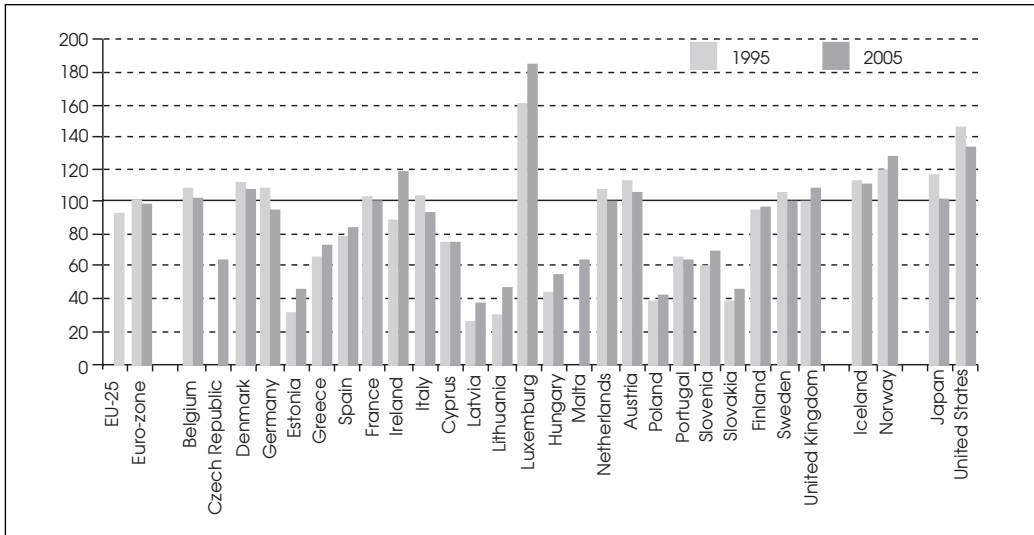
- Petrol şokuyla birlikte yüksek enflasyon ve durgunluğun yaşandığı 1970'li yılların ortalarından 1986 yılına kadar farklılıkların arttığı,

- 1986 yılından sonraki birkaç yıl farklılıkların yaklaşık olarak aynı düzeyde kaldığı tespit edilmiştir<sup>227</sup>.

Avrupa Birliği'nde 1977-1985 yılları için ECU cinsinden GSYİH, kişi başına düşen GSYİH, işsizlik oranı kullanılarak yapılan sentetik indeks sonuçlarına göre, genel kalkınma gelişmiş bölgeleri daha ileri bir düzeye getirmiştir, ancak bunun yanısıra mali mekanizmalarla geri kalmış bölgelerde de kayda değer, hissedilir bir ilerleme gerçekleşmiştir<sup>228</sup>. Ancak söz konusu yapının tüm üye ülkeler ve bölgeler açısından aynı gelişim seyrini gösterdiğini ifade etmek mümkün olmamaktadır.

Bölgeler arası ekonomik ve sosyal kalkınma farklılıklarının tespitinde anahtar gösterge olan satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH'nin 1995 ve 2005 yıllarında Birlik üyeleri açısından görünümü şu şekildedir:

**Şekil 1:** 1995 Ve 2005'te Kişi Başına Düşen GSYİH (SAGP Göre) (AB-15=100)



**Kaynak:** EUROSTAT: *Yearbook 2004* (The Statistical Guide To Europe, Data 1992-2002), 121.

<sup>227</sup> Sema ÖZKUTEN-Mehmet ERGÜNAL: a.g.e., 6.

<sup>228</sup> Arif ESİN: a.g.e., 109-110.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Şekilde görüldüğü üzere, 1995 ve 2005'te satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH düzeyi karşılaştırıldığında, AB-15 ve AB-25 ülkelerindeki gelişim seyri şöyle gruplandırılabilir:

- Belçika, Danimarka, Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Portekiz, İsveç ve Avusturya'da 2005 yılında satın alma gücü paritesine göre öngörülen kişi başına düşen GSYİH rakamları, 1995 yılına göre daha düşük düzeyde gerçekleşmiştir.

- Yunanistan, İspanya, İrlanda, Lüksemburg, İngiltere ve Finlandiya'da 2005 yılı için satın alma gücü paritesine göre öngörülen kişi başına düşen GSYİH 1995 yılına göre daha yüksek düzeye yerleşmiştir.

- AB-25'i oluşturan ve Çek Cumhuriyeti, Estonya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovenya ve Slovakya'dan oluşan 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde ise, 2005 için öngörülen kişi başına düşen GSYİH düzeyi 1995 yılına göre artış göstermiştir.

AB-15 ve AB-25 ülkelerinde 1995'te gerçekleşen ve 2005 için öngörülen satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH düzeyleri AB-15 ortalaması ile karşılaştırıldığında ise, kişi başına düşen GSYİH;

- Belçika, Danimarka, Fransa, Lüksemburg, Hollanda, Avusturya, İsveç ve İngiltere'de gerek 1995 yılında, gerekse 2005 yılında AB-15 ortalamasıyla aynı düzeyde veya yoğunlukla ortalamanın üzerinde gerçekleşmiştir.

- Yunanistan, İspanya, Portekiz ve Finlandiya'da 1995 ve 2005'te önemli ölçüde AB-15 ortalamasının altında kalmıştır.

- Almanya ve İtalya'da 1995 yılında AB-15 ortalamanın üzerinde iken, 2005 yılında ortalamanın altına düşmüştür.

- İrlanda'da 1995 yılında AB-15 ortalamasının altında iken, 2005 yılında ortalamanın üzerine çıkmıştır.

- 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde tamamen AB-15 ortalamasının altında gerçekleşmiştir.

Söz konusu gelişim seyri içinde kişi başına düşen GSYİH düzeyi açısından en önemli sıçramaların İrlanda'da ve Lüksemburg'da yaşandığı görülmektedir. Ayrıca, Lüksemburg, aynı zamanda AB-15 içinde kişi başına düşen GSYİH açısından en yüksek ortalama sahip ülke konumundadır. Buna karşılık Birliğin görece ge-

ri durumda bulunan üyelerinden 1995 yılında Yunanistan, 2005'te ise Portekiz bu anlamda, en düşük ortalamaya sahip ülkelerdir. 1995 yılında satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH AB-15 ortalaması cari fiyatlarla 17.680 € iken, Yunanistan'da 11.520 € olarak gerçekleşmiş; 2005 yılında AB-15 için öngörülen ortalama tutar 27.160 € iken, Portekiz için 17.680 € öngörülmüştür<sup>229</sup>. Ancak, Birlik içinde gelişmişlik düzeyi açısından Birlik ortalamasının altında kalan diğer ülkelerden Yunanistan, İspanya ve Finlandiya'da kişi başına düşen GSYİH'da son on yıl içinde artış kaydedilmiştir.

AB-25 açısından yapılan analizde ise, gerek 1995, gerekse 2005 yılında satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH açısından en düşük ortalama Letonya'ya aittir. Nitekim, Letonya'da 1995 yılında göre kişi başına düşen GSYİH cari fiyatlarla 4.640 €'dur ve 2005'te AB-25 için öngörülen ortalama tutar 24.120 € olmasına karşın, Letonya'da 10.490 € olarak tespit edilmiştir<sup>230</sup>.

Kişi başına düşen GSYİH endeksi AB-15 ortalamasının üzerinde olan Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, Avusturya ve İsveç'te 2005'te görece azalma meydana gelmiştir. Buna karşılık 1995 ve 2005 yılında endeksi AB-15 ortalamasının altında yer alan Yunanistan, İspanya ve Finlandiya'da artış kaydedilmiştir. Bu gelişmeler, Birlik içinde üye ülkeler ölçeğindeki farklılıklarda, yani genel farklılıklarda 2005 yılında, 1995 yılına göre azalma kaydedildiğini göstermektedir. Bu, bir anlamda sosyal politika kapsamında algılanan, ancak Birlik içinde ekonomik yaklaşım çerçevesinde rekabette etkinliği sağlamaya yönelik bölgesel politikalarda sağlanan başarının olumlu bir yansıması sayılabilir. Ancak, bölgeler arası farklılıkların henüz önemli ölçüde azaldığını ifade etmek mümkün değildir.

Birliğin, 2. Ekonomik ve Sosyal Uyum Raporu'na göre; Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve diğer mali mekanizmalar aracılığıyla izlenen bölgesel politikanın, üye ülkelerin GSYİH'sına katkısı ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi üzerindeki etkisi şu şekilde ifade edilmektedir<sup>231</sup>:

229 EUROSTAT: a.g.e., 118.

230 EUROSTAT: a.g.e., 118.

231 Second Report On Economic And Social Cohesion, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/p11\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/p11_en.htm), E.T. 15.9.2005.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

"Güçlü yakınlaşmaya rağmen Birlik üyeleri arasındaki eşitsizlikler devam etmektedir. Refah düzeyini gösteren satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH açısından AB-15 içinde iki grup oluşmuştur. Bunlardan;

- İspanya, Yunanistan ve Portekiz'de kişi başına düşen GSYİH Avrupa Birliği ortalamasının % 67-82'sini oluştururken,

- Diğer üye devletlerde bu rakam Birlik ortalamasına yakın veya ortalamanın üstündedir.

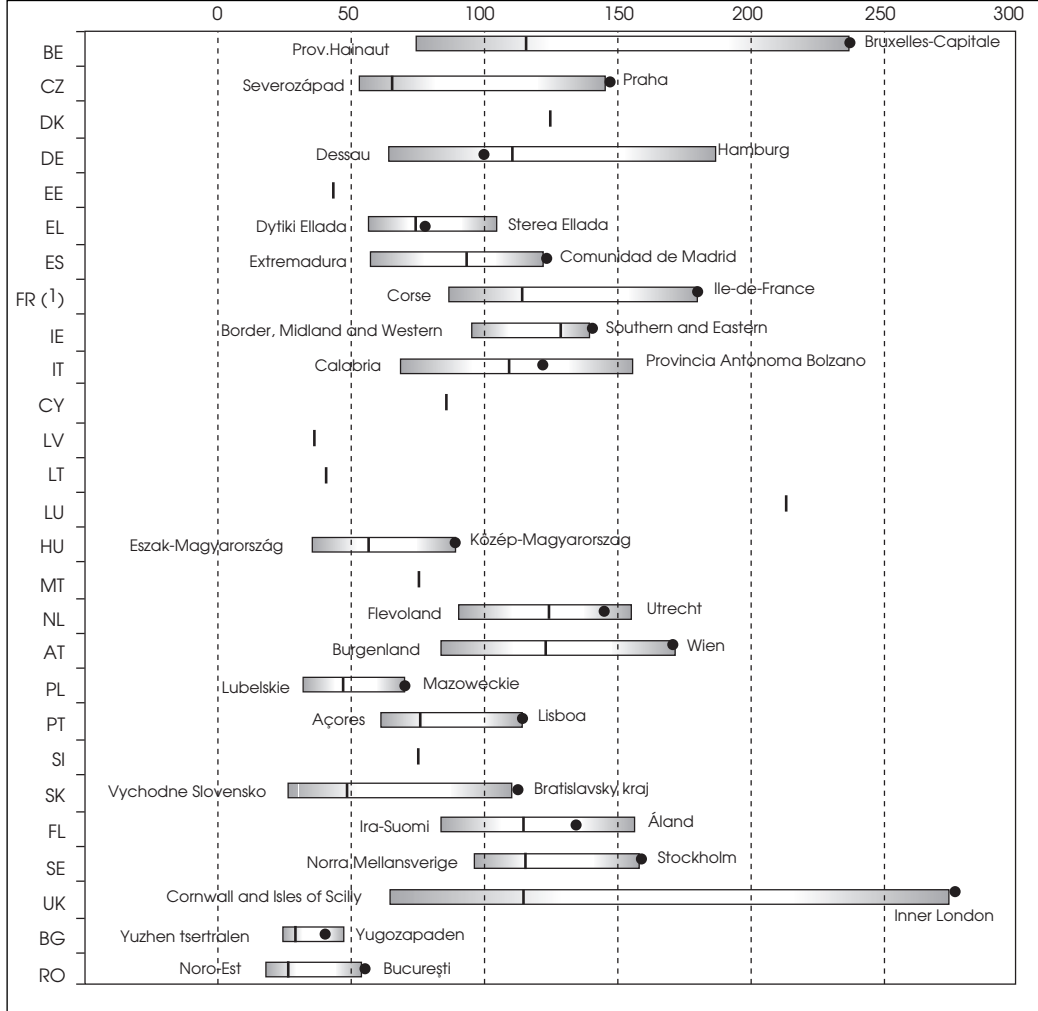
Birinci gruptan Portekiz, Avrupa Birliği ortalamasının % 19 altındayken, İspanya ve Yunanistan ortalamasının % 9-10 puan altındadır. Bu ülkelerle Birlik ortalaması arasındaki fark önemli ölçüde azaltılmasına rağmen tamamen ortadan kaldırılması kalkınmaya bağlı olarak 20-30 yıl alacaktır.

Birlik ölçeğindeki bölgeler arası farklılıklar az miktarda da olsa daralmıştır, ancak hala geniş boyuttadır ve üye ülkeler içinde de büyük farklılıkların olduğu birçok örnek mevcuttur. Örneğin Londra, Paris gibi başkentler Birlik ortalamasının çok üzerinde bir düzeyde iken, Yunanistan'da Ipeiros, İtalya'da Calabria, Portekiz'de Açores gibi uzak ve kırsal bölgelerde kişi başına düşen GSYİH ortalamasının oldukça altındadır." Çünkü, Birliğin hem eski, hem de yeni üyelerinde, ekonomik faaliyetler başkent bölgelerinde yoğunlaşmıştır. Bu fikir 19 ülkenin 14'ünde başkent bölgelerinin aynı zamanda kişi başına düşen GSYİH'nin en yüksek olduğu gerçeğinden doğmaktadır<sup>232</sup>. Dolayısıyla, büyük dünya kentleri ile diğer kentler arasında, kentsel gelişme içinde de kutuplaşma yaşanmakta, bu bölgeler, Birlik içinde gelişmişlik sıralaması içinde en üst sıralarda yer alırken, aynı ülkenin farklı bir bölgesi en alt sırada yer alabilmektedir. 2001'de satın alma gücü paritesi AB-25=100'e göre NUTS 2 düzeyinde kişi başına düşen GSYİH'nin en düşük ve en yüksek olduğu bölgeler şunlardır:

<sup>232</sup> European Commission: Regions: Statistical Yearbook 2004 (Luxembourg: Office For Official Publications Of The European Communities, 2004), 40.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Şekil 2:** 2001 Yılında NUTS 2 Düzey Bölgelerinde Kişi Başına Düşen GSYİH (SAGP Göre) (AB-25=100)



**Kaynak:** European Commission: *Regions: Statistical Yearbook 2004*, 39.

Şekilde görüldüğü üzere, 2001 yılında Birlik içinde NUTS 2 Düzey Bölgeleri itibarıyla kişi başına düşen GSYİH'nın en düşük olduğu bölgeler AB-15 açısından Belçika'da Hainaut, Danimarka'da Antwerpen, Almanya'da Dessau, Yunanistan'da Dytiki Ellada, İspanya'da Exramadura, Fransa'da Corse, İrlanda'da Border, Midland, Western, İtalya'da Calabria, Hollanda'da Floveland, Avusturya'da Burgenland, Portekiz'de Açores, Finlandiya'da İta- Suomi, İsveç'te Norra Mellesverige, İngiltere'de Cornwall & Isles Of Scilly'dir.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Birlik içinde ülkeler ve bölgeler arasında önemli farklılıklar mevcuttur. AB-25 içinde satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH 4.088 (Kuzeydoğu Romanya) ile 61.316 (Inner London) aralığındadır. Yeni üye ülkelerden, Çek Cumhuriyeti'nde bulunan Prag 31.639 ile birinci sıradadır ve AB- 25 içinde 16. sıraya yükselmiştir.

AB-15 içinde satın alma gücü paritesine göre kişi başına düşen GSYİH'nın İngiltere'de Inner London'dan sonra en yüksek olduğu bölgeler ise şunlardır<sup>233</sup>:

- Belçika → Brüksel 50.749
- Lüksemburg → Lüksemburg 45.310
- Almanya → Hamburg 39.862
- Fransa → Ile De France 38.452

2001 yılı itibariyle 19 ülkeden 12'sinde NUTS 2 düzey bölgelerinde en yüksek kişi başına düşen GSYİH, en düşük kişi başına düşen GSYİH'nın iki katından fazladır. Birlik içinde en büyük bölgesel farklılıklar İngiltere ve Belçika'dadır. İngiltere'de iki uç değerden Inner London AB-25 ortalamasının % 288'i iken, Cornwall ve Isles Of Scilly % 65'idir ve Belçika'da Brüksel AB-25 ortalamasının % 238'i iken, Hainut ortalamasının % 76'sıdır<sup>234</sup>.

Bu yapı, 2. Ekonomik ve Sosyal Uyum Raporu'nda şu şekilde açıklanmaktadır<sup>235</sup>:

"Mevcut durum, ülkelerin homojen ekonomiler gibi hareket etmediğini kuvvetle ispat etmektedir ve ulusal özellikler ve eğilimler gibi bölgesel özellikleri de dikate almak önemlidir. Özellikle Birliğin az gelişmiş ülkelerindeki önemli farklılıklar devam etmektedir. Birlik ölçeğinde en az gelişmiş ve bölgeler arası farklılıkların en yoğun olduğu ülkelerde Avrupa Birliği bölgesel politikasının etkileri şu şekilde gerçekleşmiştir:

- Yunanistan'ın bölgeleri arasında kişi başına düşen GSYİH çok fazla farklılaşmamakla birlikte geçmiş birkaç yılda ekonomik faaliyetlerin ana merkezi olan Atina ve Thessaloniki ile ülkenin geri kalan kısmındaki farklılıklar açılmıştır.

<sup>233</sup> European Commission: *Regions: Statistical Yearbook 2004*, 39.

<sup>234</sup> European Commission: *Regions: Statistical Yearbook 2004*, 40.

<sup>235</sup> Second Report On Economic And Social Cohesion, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/p11\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/p11_en.htm), E.T. 15.9.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Yüzölçümü açısından Avrupa Birliği'nin ikinci en büyük ülkesi olan İspanya'nın kalkınma biçimi çeşitlenmiştir. Madrid ve Cataluna'da kişi başına düşen GSYİH nispeten yüksektir ve geçen on yılda daha yükselmiştir. İspanya'da bölgesel farklılıklar genişlemiştir.

- İtalya'nın kuzeyi ve güneyi arasındaki farklılıklar hem büyük, hem de uzun dönemlidir. Mezzogiorno'da kişi başına düşen GSYİH Avrupa Birliği ortalamasının % 60 -% 70'i düzeyinde kalmaya devam etmektedir. Yalnızca 1988-1998 aralığında Basilicata'da kişi başına düşen GSYİH % 63'ten % 72'ye yükselmiştir.

- Farklılıklar geçen on yılda azalmasına rağmen Portekiz'de önemli ölçüdedir.

- On yıl önce Birliğin en az gelişmiş ülkeleri kategorisine dahil olan İrlanda'nın güçlü performansı ise cesaretlendirici bir işarettir. Nitekim, o dönemde kişi başına düşen GSYİH İrlanda'da Birlik ortalamasının % 70'i iken, şimdi ortalamanın % 14 üzerindedir.

Aday ülkelerin AB-15'e katılımıyla, genişleme sonrasında ise, kişi başına düşen GSYİH'nin Birlik ortalamasının % 75'inden daha az olduğu nüfus ikiye katlanacak ve farklılık düzeyi artacaktır." Çünkü, daha geniş bölgesel farklılıklar genişlemeyi takip etmektedir. Bu durumda, Birlik içinde en çok gelişmiş 10 bölge ile, en az gelişmiş 10 bölge arasındaki fark AB-15 açısından 3.6 iken, AB-25 açısından 4.4 kat olacaktır<sup>236</sup>. Ayrıca, AB-15'te toplam nüfusun % 18'ine isabet eden 68 milyon insan, kişi başına düşen GSYİH açısından AB ortalamasının % 75 altında olduğu bölgelerde yaşarken, AB-25'te 67 bölgede, toplam nüfusun % 25'ine isabet eden 116 milyon insan bu düzeyde yaşayacaktır<sup>237</sup>.

Kişi başına düşen GSYİH açısından söz konusu farklılıkların kapatılması için görece geri durumdaki bu ülkelerin büyüme oranlarının Birliğin gelişmiş ülkelerinin büyüme oranlarının, üzerinde gerçekleşmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, söz konusu farklılıkların kapatılması noktasında görece geri durumda bulunan ülkelerdeki yatırımların artırılması sağlayacak önlemlerin alınması ve gerekli desteğin verilmesi önem kazanmaktadır.

<sup>236</sup> Second Progress Report On Economic And Social Cohesion, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro\\_int2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro_int2_en.pdf), E.T. 15.9.2005.

<sup>237</sup> Second Progress Report On Economic And Social Cohesion, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro\\_int2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro_int2_en.pdf), E.T. 15.9.2005.



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Bu yönde izlenen politika doğrultusunda en son Avrupa Birliği rakamları, Avrupa hükümetleri tarafından yatırımları çekmek üzere işletmelere her yıl yaklaşık olarak 35 milyar € devlet yardımı<sup>238</sup> sağlandığını göstermektedir. 2001 yılında bu tutarın Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasındaki dağılımı Tablo 14'teki gibidir:

**Tablo 14:** 2001 Yılında Avrupa Birliği'nde Hükümetlerin Teşvik Ödemelerinin Dağılımı (Milyar €)

Almanya	İtalya	Fransa	İspanya	Yunanistan	İngiltere	İrlanda	Diğer AB Ülkeleri
11.3	5.9	4.7	2.8	1.9	1.7	1.0	5.5

**Kaynak:** Simon MARTIN: "Exploring The Grants Labyrinth", <http://www.locate-in-europe.com/grants.htm>, E.T. 5.9.2005.

## 2- İstihdam Açısından

Avrupa Birliği'nde bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmaya başlamasının üzerinden uzun zaman geçmesine rağmen, işsizlik oranları bakımından önemli eşitsizlikler mevcuttur ve işsizlik oranı bakımından farklılıklar, kişi başına düşen GSYİH farklılıklarına göre daha önemli boyuttadır.

1975-1985 yıllarında işsizlik oranları incelendiğinde, 1975 yılında Birliğin en zengin 25 bölgesi ile en fakir 25 bölgesi arasındaki fark % 5.6 iken, bu oran 1985'te % 14.6'ya çıkmıştır<sup>239</sup>. Dolayısıyla kişi başına düşen GSYİH açısından, bölgesel kalkınma politikası ile geri kalmış bölgelerin kalkınması ve zengin bölgeler karşısında daha da gerilemesinin önlenmesi sağlanmakla beraber, işsizlik oranları arasındaki farklılıklar açısından aynı değerlendirmeyi yapmak mümkün olmamaktadır.

İşsizlik oranlarındaki bu yapının, 2000'li yıllarda da AB-25 içinde artarak devam ettiği görülmektedir. 2003 yılı itibariyle bölgesel bazda işsizlik oranları açısından Tablo 15 çerçevesindeki göstergeler mevcut durumu açıkça göstermektedir.

<sup>238</sup> Uzun vadede Avrupa Birliği'nde bölgeler arası farklılıkların azalmasıyla sağlanacak bölgesel yakınsamanın, devlet yardımları açısından da bir yakınsama ortaya çıkaracağı düşünülmektedir (Abuzer PINAR- Sibel İNCE ARIKAN: a.g.m., 102).

<sup>239</sup> Arif ESİN: a.g.e., III.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 15:** 2003 Yılında AB-25'te En Düşük Ve En Yüksek İşsizlik Oranları (%)

EN DÜŞÜK İŞSİZLİK ORANLARI			EN YÜKSEK İŞSİZLİK ORANLARI		
Ülke	Bölge	Oran	Ülke	Bölge	Oran
İtalya	Balzano/Bozen	2.0	Fransa	Reunion	31.8
Avusturya	Salzburg	2.3	Fransa	Guadeloupe	26.3
Hollanda	Zeeland	2.5	Polonya	Dolno 1Skie	26.0
Avusturya	Tirol	2.5	Polonya	Zachodniopomorskie	25.5
İngiltere	Kuzey Yorkshire	2.7	Polonya	Lubuskie	24.5
İtalya	Trentino	2.9	Fransa	Guyane	24.4
İtalya	Emilia-Romagno	3.0	Polonya	Warmi Sko-Mazurskie	23.9
İngiltere	Dorset & Somerset	3.1	İtalya	Calabria	23.4
İngiltere	Gloucestershire, Wiltshire & Somerset	3.2	Polonya	Kujawsko-Pomorskie	21.8
Hollanda	Gelderland	3.3	Slovakya	Vychodne Slovenesko	21.8

**Kaynak:** Statistical System, Regional Unemployment Rates, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200411/p103005.htm>, E.T. 19.5.2005.

Tabloda görüldüğü üzere, işsizlik oranlarında<sup>240</sup> İtalya'da % 2 (Bolzano/Bozen bölgesi) ile Fransa'da % 31.8 (Reunion bölgesi) olarak gerçekleşen bir aralık söz konusudur. "İşsizlik oranları Birliğin 254 NUTS 2 düzey bölgesinin hemen hemen % 60'ındaki artışları yansıtan bir biçimde, AB-25'in tamamında 2002'de % 8.9 iken, 2003'te % 9.1'e yükselmiştir, buna karşılık 2003 yılında 254 NUTS 2 düzey bölgesinin 53'ündeki işsizlik oranları, % 9.1'lik Birlik ortalamasının yarısı olan % 4.5 ve daha az düzeyde kaydedilmiştir. Söz konusu 53 bölge;

- Hollanda'nın 12 bölgesinden 11'ini,
- Avusturya'nın 8 bölgesini,
- İngiltere'nin 18 bölgesini,

<sup>240</sup> 2003'te kadın işsizlik oranları en düşük oranda Avusturya'da Salzburg bölgesinde % 2.3 olarak ve İngiltere'de Dorset ve Somerset'te % 2.4 olarak gerçekleşirken; en yüksek düzeyde İtalya'da % 33.3 ve Fransa'da Reunion'da % 32.9 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, Birliğin tüm bölgelerinin 2/3'ünde kadınlarda işsizlik oranları erkeklere göre daha yüksektir (Statistical System, Regional Unemployment Rates, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200411/p103005.htm>, E.T. 19.5.2005).

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- İtalya'nın 8 bölgesini kapsamaktadır. Ayrıca, Belçika, Çek Cumhuriyeti, İrlanda, Macaristan, Portekiz, İsviçre, Kıbrıs ve Lüksemburg'da bu düzeyin altında işsizlik oranlarına sahip birer bölge bulunmaktadır.

Buna karşılık diğer uçta, 25 bölgede kaydedilen işsizlik oranları % 18.2 ve üzerindedir, yani Birlik ortalamasının iki katıdır. Bu 25 bölge;

- 16 Polonya bölgesinin 10'unu,
- 5 Almanya bölgesini,
- 4 Fransa bölgesini,
- 3 İtalya bölgesini,
- 2 Slovakya bölgesini,
- 1 İspanya bölgesini

kapsamaktadır<sup>241</sup>."

İşsizlik oranları €'nin kullanıldığı alanda ise, şu şekilde gerçekleşmiştir<sup>242</sup>:

- Temmuz 2004'te % 8.9 olan işsizlik oranı, Haziran 2005'te % 8.7 olmuş, Temmuz 2005'te % 8.6'ya düşmüştür.

- Temmuz 2005'te en düşük oranlar sırasıyla, İrlanda'da % 4.3, İngiltere'de % 4.7, Danimarka'da % 4.8, Hollanda'da % 4.8, Avusturya'da % 5.1 olarak tespit edilmiştir. En yüksek işsizlik oranları ise % 17.6 ile Polonya'da, % 15.2 ile Slovakya'da, % 9.9 ile Yunanistan'da, % 9.7 ile Fransa'da, % 9.4 ile İspanya ve % 9.3 ile Almanya'dadır.

- En yüksek görece artışlar, Lüksemburg'da % 4.8'den % 5.4'e, Macaristan'da % 5.8'den % 6.4'e, Hollanda'da % 4.5'ten % 4.8'e ve Kıbrıs'ta % 5.0'dan % 5.3'e artış biçiminde kaydedilirken, en büyük görece düşüşler, Litvanya'da % 11.1'den % 7.8'e, Estonya'da % 9.2'den % 7.6'ya, Slovakya'da % 18.1'den % 15.2'ye, İs-

241 Statistical System, Regional Unemployment Rates, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200411/p103005.htm>, E.T. 19.5.2005.

242 Euro-Zone And EU-25 Unemployment Down To 8.6 % In July, [http://www.finfacts.com/ireland-businessnews/publish/article\\_10003088.shtml](http://www.finfacts.com/ireland-businessnews/publish/article_10003088.shtml), E.T. 19.9.2005.

panya'da % 10.9'dan % 9.4'e, Danimarka'da % 5.4'ten % 4.8'e düşüş olarak ölçümlenmiştir.

Buna bağlı olarak, Komisyon tarafından belirli ilkeler dahilinde gözden geçirilecek olan projelerde, yatırımlara ilişkin olarak istihdam boyutunun da önemle dikkate alınarak bölgesel kalkınmaya yönelik mali yardımların bu yönde verileceği vurgulanmaktadır. Yapılan bağımsız değerlendirmeler, 1994-1999 Mali Plan Dönemi'nde yapısal fonlar tarafından en fakir Avrupa Birliği bölgelerinde 8.15 milyon insanın mesleğe yönelik eğitim alması ve 800.000 iş imkanı yaratılması için destek sağlandığını göstermektedir<sup>243</sup>. 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde ise, 4 milyon yeni iş imkanı yaratılmıştır. 2000-2006 yıllarını kapsayan 3. Mali Plan Dönemi'nde yeni iş imkanı yaratılması yönündeki projeler Avrupa Birliği fonları tarafından desteklenmektedir ve Komisyon servisleri tarafından gerçekleştirilen simülasyonlar, 2007'den 2013'e kadar olan yedi yıl boyunca Avrupa Birliği tarafından fonlanan programlarla yaklaşık 2.5 milyon ek iş imkanına varılacağını göstermektedir<sup>244</sup>.

Sonuçta, bölgesel politika sadece fonların yoğunlaştığı en fakir bölgelere değil, tüm Avrupa Birliği'ne yarar sağlamaktadır, çünkü<sup>245</sup>:

i- Birinci olarak ekonomik kalkınmanın coğrafi olarak daha iyi dağılımı, Avrupa Birliği'nin tümünde daha yüksek bir büyüme potansiyeli ve kaynakların daha iyi kullanımı anlamına gelmektedir.

ii- İkinci olarak en fakir ülkelere yöneltilen yapısal fonların yaklaşık olarak % 40'ı diğer üye ülkelere geri dönmektedir.

iii- Üçüncü olarak Komisyon'un teklifleri çerçevesinde, fonların % 18'i rekabet gücünün ve istihdamın artırılmasını desteklemek için en fakirler dışındaki bölgelerde yatırım yapmaya devam edecektir.

<sup>243</sup> EU Cohesion Policy Could Create 2.5 Million Jobs Between 2007 And 2013, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/178&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, E.T. 5.7.2005.

<sup>244</sup> EU Cohesion Policy Could Create 2.5 Million Jobs Between 2007 And 2013, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/178&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, E.T. 5.7.2005.

<sup>245</sup> Regional Policy Benefits The Whole EU, Not Just Poor Regions, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/210&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, E.T. 5.7.2005.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İZLENEN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ VE POLİTİKA AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN İNCELENMESİ

#### I- BÖLGE KAVRAMINA YAKLAŞIMLAR DOĞRULTUSUNDA BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARININ GELİŞİM SÜRECİNİN İNCELENMESİ VE VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN YERİ

##### A- 1980 ÖNCESİ DÖNEM AÇISINDAN

###### 1- Planlı Dönem Öncesi Açısından

Cumhuriyete geçiş sonrası, 1923-1950 alt döneminde, planlı döneme kadar geri kalmış bölgeler konusunda yoğun çalışmalar yapıldığını ifade etmek mümkün olmamaktadır. Çünkü, Cumhuriyetin kurulduğu dönemin koşulları çerçevesinde ülkenin büyük bölümünün geri kalmış bölge görünümünde olması, gelişmiş ve geri kalmış bölge ayırımının yapılmasına, görece geri durumda bulunan bölgelerin kalkınması ve sorunlarının çözümü yönünde gerekli özel çabanın gösterilmesine imkan vermemiştir<sup>1</sup>. Bu doğrultuda, bölge planlaması yalnızca bir imar aracı olarak ele alınmış ve sonraki planlardan farklı olarak fiziksel, ekonomik ve sosyal boyutların birarada ele alındığı bütüncül bir yaklaşım sergilenmemiştir<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği: *Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri* (Ankara: Levent Ofset, 1993), 87.

<sup>2</sup> Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN: *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2004)* (Ankara: DPT Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2004), 11.

Özendirme önlemleri konusunda, Cumhuriyet tarihindeki düzenlemeler incelendiğinde ise, kökeni 1913 tarihli "Teşvik-i Sanayi Kanun Muvakkiti" ne dayanan düzenlemelerin ve 1924 yılında yapılan değişikliklerin<sup>3</sup> bu konuda öncülük etmesine rağmen, hedeflenen sonuçlara ulaşamadığı görülmektedir. Bunun üzerine 1927 yılında kabul edilen ve 1927-1942 yılları arasında yürürlükte kalan "Teşviki Sanayi Kanunu" ile bedelsiz arsa tahsisi, vergi muafiyeti, girdilerde fiyat indirimi, tercihli alım gibi özendirme önlemlerinden yararlanılmaya başlanmıştır<sup>4</sup>. Ancak, planlı döneme geçiş öncesi devlet politikası olarak özel sektörün ön plana çıkarılması amacına rağmen, özel sektörde yeterli sermaye birikiminin olmaması, girişimci sayısının az olması gibi faktörlere bağlı olarak belirlenen hedeflere tam olarak ulaşamamıştır<sup>5</sup>.

Planlı döneme geçiş öncesinde özel sektörün belirli amaçlar çerçevesinde özendirilmesine yönelik önlemlere rağmen, bölgeler arası farklılıkların giderilmesi ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasına yönelik özel vergi özendirme önlemlerine yer verilmediği, bu konuya gereken önemin 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'yla birlikte verilmeye başlandığı görülmektedir. Hükümetler, bu dönemde yatırımların ve nüfusun, belirli yerlerde yoğunlaştırılarak tüm ülkeye yayılması şeklinde farklı yöntemlere başvurmuştur<sup>6</sup>. Bu anlamda Cumhuriyetimizin kurulduğu ilk yıllarda kamu sektörü öncülüğündeki sanayi tesisleri, İstanbul merkez olmak üzere Marmara Bölgesi, İç Ege, İç Anadolu ve Karadeniz Bölgeleri'nde yoğunlaştırılmıştır. 1950-1960 alt döneminde ise, siyasi otoritenin İstanbul ve çevresi başta olmak üzere ülkenin gelişmiş bölgelerinde yoğunlaştırılan sanayileşmeye bağlı olarak artan dengesizliklere ve görece geri durumdaki bölgelere yönelik etkin bir politikası olmamıştır.

## **2- 1963-1980 Dönemi Açısından**

Türkiye, planlı döneme belirli bir tarihsel birikimin yanısıra, önceki dönemden taşınan önemli sorunlarla geçmiştir. Bu çerçevede, 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren, Türkiye'nin ekonomik, sosyal, kültürel kalkınmasına yönelik olarak hazırlanan kalkınma planlarında "bölgesel kalkınma" ve "bölgesel plan-

<sup>3</sup> Turan SERDENGEÇTİ: *Türkiye'de Genel Yatırım Ve KOBİ Teşvik Mevzuatı İle Uygulamaları* (Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2003), 4.

<sup>4</sup> Mehmet TOSUNER-Ahmet Burçin YERELİ-Zeynep ARIKAN: a.g.e., 7.

<sup>5</sup> İsmail ÇİLOĞLU: "Türk Sanayiinin Gelişimi Ve Teşvikler", *Hazine Dergisi*, (Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı), 127-128.

<sup>6</sup> Ruşen KELEŞ: a.g.e., 272.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

lama” konuları özel bir önemle ele alınmış ve sorunlar çeşitli boyutlarıyla incelenerek belirlenen hedeflere ulaşmaya yönelik çözüm yolları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Planlı döneme geçiş sonrası, ulusal planlamanın bir parçası olarak ele alınan bölgesel planlamanın iki fonksiyonu yerine getirmesi beklenmiştir. Bunlar, bölgesel planlamanın;

- ülkenin iktisadi gelişmesinin etkinliğini artırması,
- bölgesel eşitsizlikleri gidermesi,

fonksiyonlarıdır<sup>7</sup>. Çünkü, Türkiye’de “bölgesel planlama” ve “bölgesel kalkınma” bir taraftan aşırı büyüyen, yoğunlaşan, sürekli göç alan, üretimde yığılmaların olduğu metropol bölgelerin sorunlarının çözümüne yönelikken; diğer taraftan, göçle nüfus, işgücü, istihdam olanakları bakımından gerileyen bölgelerin sorunlarını çözümlenmeye yönelik olarak gelişmiştir<sup>8</sup>. Bu doğrultuda, kalkınma planlarında, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi ve bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik yararlanılan araçlar arasında “bölgesel ve kırsal kalkınma projeleri<sup>9</sup>” önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Sektörel önceliklerle mekansal boyutların bütünleştirilmesine ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik olarak günümüze kadar hazırlanan bölgesel ve kırsal kalkınma projeleri şunlardır:

### i- Bölgesel Kalkınma Projeleri

- Antalya Bölgesi Projesi
- Marmara Bölgesi Projesi
- Zonguldak Bölgesi Projesi<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Serdar ŞAHİNKAYA: a.g.m., 672.

<sup>8</sup> Yelda AYDIN-Şinasi AYDEMİR-Dilek ŞEN-Melih ÖKSÜZ: “DOKAP Bölgesel Gelişme Stratejileri”, 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 42.

<sup>9</sup> Türkiye’de uygulanmış ve uygulanmakta olan kırsal kalkınma projelerinin temel amaçları, geri kalmış yörelerde tarımsal faaliyetlerin artırılması ve gelirin yükseltilmesi yoluyla refah düzeyinin yükseltilmesidir (Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN: a.g.e., 13).

<sup>10</sup> Zonguldak Bölgesi Projesi ile ayrıntılı bilgi için bkz. Yılmaz GÜRER: “Interrelations Of Planning And Regional Planning: The Zonguldak Regional Plan”, Regional Planning, Local Government And Community Development In Turkey (Ankara: Turkish Society For Housing And Planning Publication No:3, 1966), 51-64.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Çukurova Bölgesi Projesi<sup>11</sup>
- Keban Projesi
- Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi (ZBK)
- Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)
- Doğu Anadolu Projesi (DAP)
- Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Projesi (DOKAP)

### ii- Kırsal Kalkınma Projeleri

- Çankırı-Çorum Kırsal Kalkınma Projesi
- Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi
- Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi
- Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi
- Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi

Belirtilen projelerin tamamı gerçekleştirilememiş, yalnızca GAP, DAP, DOKAP ve Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projesi uygulamaya geçirilmiştir. Bu projelerden GAP, DAP ve DOKAP'ın 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. Türkiye yüzölçümünün % 9.7'sine denk gelen 75.358 kilometrekarelik 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 santralinden oluşmaktadır<sup>12</sup>. GAP, fiziksel büyüklüğü ve hedefleriyle dünyada bugüne kadar planlanan en iddialı bölgesel kalkınma

<sup>11</sup> Çukurova Bölgesi Projesi ile ayrıntılı bilgi için bkz. Teoman BAYKAL: "The Çukurova Regional Plan", Regional Planning, Local Government And Community Development In Turkey (Ankara: Turkish Society For Housing And Planning Publication No:3, 1966), 65-79.

<sup>12</sup> Yılmaz GÜNDÜZ: "Küreselleşen Dünyada Türkiye'nin Bölge Kalkınma Projeleri: GAP Ve DAP", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 187,188.



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

projelerinden biri olarak örnek teşkil etmektedir. Çünkü GAP, yalnızca elektrik üretimi ve sulamayı esas alan bir proje değil, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin diğer bölgelerle gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmayı ve bölgenin kalkınma potansiyelini ortaya çıkarmayı hedefleyen, insan odaklı sürdürülebilir kalkınmayı esas alan bir sosyo-ekonomik dönüşüm projesidir<sup>13</sup>.

2010 yılında tamamlanması hedeflenen GAP, tarım, tarımsal endüstri, eğitim, sağlık, ulaştırma alanlarında yaratacağı olumlu etki ile yalnızca bölgeyi değil, tüm ülkeyi ilgilendiren, cazibe merkezi oluşturarak yerli ve yabancı yatırımcıları bölgeye çekebilecek önemli bir projedir. Gerçekleştirilecek yatırımlarla, öncelikle bölge illerine kazandırılacak ekonomik canlılıkla tarımsal katma değerde ciddi düzeyde bir artış yaşanması ve yaratılan dinamizmle bölgenin gelişmişlik sıralaması içindeki yerinin yükselmesi beklenmektedir. Bu hedefe, bölgenin tarıma dayalı ihracat üssü olması ile ulaştırılması planlanmaktadır. Ayrıca, GAP ile birlikte sulu tarıma geçiş ve tarımsal üretimde artış hedefleri doğrultusunda, gübre, traktör ve diğer tarım makineleri, tarımsal ilaçlar gibi ihtiyaçlarının iç pazarda önemli bir hareketlilik kazandıracağı düşünülmektedir<sup>14</sup>. Daha da önemlisi, altyapı yetersizlikleri, güvenlik sorunu gibi yatırımları olumsuz yönde etkileyen koşulların elverişli hale getirilmesi durumunda tarımsal üretim artışının yanısıra, hammaddeye ve pazara yakınlık faktörleri çerçevesinde bölge yerli sermaye ile birlikte yabancı sermaye için de uygun bir yatırım ortamı oluşturacaktır. Sağlanan kredilere ve vergi özendirme önlemlerine rağmen GAP alanı içinde yöre yatırımcısı tarafından yapılan yatırımlar dışında önemli bir payı olmayan yerli ve yabancı sermayenin<sup>15</sup> bölgeye çekilmesi mümkün olabilecektir. Diğer bir anlatımla GAP Projesi, bölgesel boyutunun ötesinde ulusal ve uluslararası yatırımcılara çeşitli sektörlerde sağlayacağı iş olanakları ve bölge dışındaki üreticiler için oluşturacağı pazar açısından önemli bir cazibe merkezi haline gelecektir. Bu noktada, GAP Projesi ile yerli ve yabancı yatırımcıların bölgeye çekilebilmesi için ürünlerin ihraç edilebileceği dış pazar olanakları da çözümlenmesi gereken bir konudur.

Sonuçta, GAP Projesi'nin tamamlanmasıyla, yatırımların bölgeye kaymasına bağlı olarak üretimin ve istihdamın artması, bölge kaynaklarının daha verimli bir şekilde değerlendirilmesi, bu bölgeden gelişmiş bölgelere doğru yapılan sermaye

<sup>13</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Ahmet ÖZER: *Modernleşme Ve Güneydoğu* (Ankara: İmge Kitabevi, 1998); TOBB: *GAP Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (Ankara: 1993); Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), <http://www.gap.gov.tr>, ET. 15.12.2005; DPT: *Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu*, 37-42.

<sup>14</sup> Mustafa SÖNMEZ: a.g.e., 185,186.

<sup>15</sup> Gülen ELMAS: a.g.e., 121.

ve işgücü göçünün engellenmesi imkanı doğacak ve ekonomik tabanlı sosyal sorunların önemli oranda önlenmesi sağlanacaktır. Bu doğrultuda, GAP Projesi, bölgesel bir proje niteliği taşısa da, ulusal ekonomiyi etkileyen bir proje olarak değerlendirilmelidir.

**ii- DAP:** Doğu Anadolu Bölgesi, ekonomik, sosyal, demografik, siyasi yönden ülkenin geri kalanı ile net biçimde farklılık gösteren yapısıyla Cumhuriyet tarihi boyunca üzerinde hassasiyetle durulmuş, çeşitli önlemlerle desteklenmiş bir bölge özelliği göstermektedir. Bu bakış açısının bir parçası olarak ortaya konan, 16 ili ve 158.972 kilometrekarelik alanı kapsayan DAP, Doğu Anadolu Bölgesi'nin kalkındırılması hedefi çerçevesinde hayvancılık, konut, altyapı, istihdam, mekansal örgütlenme, göç, merkez köy uygulamasının güçlendirilmesi için altyapı ve sosyal nitelikli yatırımlara öncelik veren bir projedir<sup>16</sup>.

**iii- DOKAP:** DOKAP, sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması açısından beşinci sırada yer alan ve işsizlik, göç, kişi başına düşen 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<sup>17</sup>. DOKAP üç ayrı kalkınma stratejisi çerçevesinde, farklı sektörlerle ilişkin çok sayıda programa yer vermektedir.

Kalkınma planlarındaki bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi ve bölgesel kalkınmanın sağlanması hedefleri açısından, "bölgesel kalkınma plan ve projelerinin" yanısıra "yatırımları özendirme önlemleri" ve "KÖY (Kalkınmada Öncelikli Yöre) uygulaması" belirtilen amaçlara yönelik diğer başlıca araçları oluşturmaktadır.

Planlı döneme geçiş sonrası, ekonomik dönüm noktası sayılan "24 Ocak 1980 Kararları"na kadar olan dönemde kalkınma planları itibarıyla bölgesel politikaların ve politika araçlarından vergi özendirme önlemlerinin gelişimi şu şekildedir:

#### **a- Birinci Plan Dönemi (1963-1967)**

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bölgesel politikanın temel hedeflerinin, "bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi" ve "geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmasının sağlanması" olduğu ifade edilmektedir. Bu doğrultuda, bölgeler

<sup>16</sup> Yılmaz GÜNDÜZ: a.g.m., 190.

<sup>17</sup> DPT: *Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu*, 36.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

arası dengesizliklerin giderilmesi, aşırı şehirleşme ve nüfus sorunlarının çözülmesi, kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzelterek biçimde dağılımı, potansiyel kaynakları olan bölgelerin geliştirilmesi açısından "bölge planı" ve bu plana ilişkin olarak;

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

üzerinde durulmuştur<sup>18</sup>.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, geri kalmış bölgeleri ifade eden Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ne ilişkin olarak, bu bölgelerde kalkınmanın sağlanması için başlatılan çalışmaların yaygınlaştırılacağı, gerekli idari teşkilatın oluşturulacağı ve daha sonraki kalkınma planlarında ayrıntılı bir bölgesel planlama hedefine ulaşılabileceği 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 itibarıyla, belirli indeksler aracılığıyla saptanan gelişmişlik sıralamasına uygun olarak verileceği ifade edilmiştir. Geri kalmış bölgelere ilişkin yapılan bu tespitler çerçevesinde, maliyetlerin ölçsüz derecede artmasının önlenmesi ve bu şekilde verimlilikten daha az fedakarlık yapılması hedeflenmektedir<sup>19</sup>.

Bu doğrultuda, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı boyunca doğu bölgelerin sorunları, yıllık programlar çerçevesinde ele alınmış ve Doğu Ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri için eğitim ve sağlık alanındaki sosyal yatırımlar artırılmıştır<sup>20</sup>. Ayrıca, sağlık hizmetlerinin sosyalleştirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin yanı sıra, belirli bölgelerde çalışan personele yönelik olarak farklı ücret politikası izlenmesi, geri kalmış bölgelerdeki yatırımlara vergi indirimleri yapılması da bu plan dönemine ilişkindir<sup>21</sup>.

18 DPT: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) (Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1963), 471.

19 DPT: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), 474.

20 Osman OKYAR: "Development Of Eastern Turkey", Regional Planning, Local Government And Community Development In Turkey (Ankara: Turkish Society For Housing And Planning Publication No:3, 1966), 18.

21 Ruşen Keleş: a.g.e., 273.

Döneme ilişkin en önemli gelişmelerden birisi de, 1963 yılında 202 sayılı Kanun çerçevesinde Gelir Vergisi Kanunu'nda yapılan değişiklikle "yatırım indirimi" müessesesinin getirilmesidir. Yatırım indirimi dışında, otopfinansmana yönelik olarak hızlandırılmış amortisman uygulaması, uzun süreli yatırım kredisi ve orta vadeli işletme kredisi Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi'nde uygulanan özendirme önlemleri kapsamındadır. Gelişme imkanı olan, ancak bu imkanları kullanamamış bölgelere yatırımların kayması için bu bölgelerin vergi indirimleriyle özendirilmesinin yanısıra, ayrıca, bu yerlerde sanayi bölgelerinin oluşturulması yaklaşımı benimsenmiştir<sup>22</sup>.

### **b- İkinci Plan Dönemi (1968-1972)**

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın bölgesel planlama konusundaki genel yaklaşımı ve bölgesel politika konusunda benimsediği temel ilkeler Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'na paralellik göstermektedir. Bu plan dönemindeki uygulama programlarında, kamu yatırımlarının belirli noktalarda yoğunlaştırılacağı ve Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da bulunan 19 ilden oluşan geri kalmış bölgelere yönelileceği, ayrıca, özel sektör yatırımlarının geri kalmış bölgelere çekilmesi için vergi indirimi, kredi olanakları, organize sanayi bölgeleri gibi geri kalmış bölgeleri cazip kılabilecek özendirme araçlarının kullanılacağı belirtilmiştir<sup>23</sup>.

Bu doğrultuda, önceki dönemde tanınan teşvik ve kolaylıklara rağmen, özel sektör yatırımlarının geri kalmış bölgelere çekilememesinden dolayı, dengeli kalkınma için devlet yatırımlarının yanısıra organize sanayi bölgelerine ağırlık verilmiş ve Ankara, Gaziantep, Erzurum, Eskişehir ve Konya Organize Sanayi Bölgeleri yatırımları başlatılmıştır. Ayrıca, geri kalmış yöre kapsamındaki illerde gerçekleştirilecek yatırımlar, yatırım indirimi müessesesinden azami oranda yararlandırılmaya başlanmış ve yatırımlar bu uygulamaya paralel olarak zaman içinde artış göstermiştir. Nitekim, yatırım indiriminden yararlanan illerin sayısı 1968'de 22 iken, 1971'de 23'e, 1972'de 33'e, 1973'te 40'a ulaşmıştır<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda dengeli bölgesel kalkınma ve sanayide verimin artırılması amacıyla düzenli sanayi yerleşiminin oluşturulacağı öngörüsü, organize sanayi bölgelerinin yasal dayanağının gerekçesini oluşturmuştur (Sonay ŞAHİN: "Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri Ve Malatya Örneği", *Anadolu'da Kalkınma Süreçleri Ve Malatya Örneği*, Edi. Oğuz ESEN (Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2001), 144).

<sup>23</sup> Ruşen KELEŞ: a.g.e., 274.

<sup>24</sup> Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği: a.g.e., 95.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Bu döneme ilişkin en önemli gelişmelerden birisi de, bölgesel kalkınma konusunda kuruluş bazındaki ilk adımın 1971 yılında KÖY Dairesi'nin DPT bünyesinde kurulması ve GAP İdaresi Başkanlığı'nın oluşturulmasıdır<sup>25</sup>. Kurumsal bazda atılan bu adımlara paralel olarak, 1972 Programı'nda ilk plan dönemindeki "geri kalmış bölge" ifadesi terkedilerek, "kalkınmada öncelikli yöre" ifadesine yer vermeye başlanmıştır. Bu strateji değişikliği ile "bölge" kelimesinin kullanılmasından kaçınılarak, "homojen bölge" anlayışı yerine, "homojen alan" anlayışının benimsendiği görülmektedir<sup>26</sup>. Ayrıca, 1966-1967 yılına kadar kullanılan "bölgesel planlama" yerine, "bölgesel gelişme" başlığına yer verilmesi bu anlamda bir dönüşüm yaşandığını ifade etmektedir<sup>27</sup>.

### c- Üçüncü Plan Dönemi (1973-1977)

Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planları'ndan farklı olarak bu plan döneminde, geri kalmış bölge sorununun çözümünün kısa vadede mümkün olmayacağı, gelişmişlik farklılıklarını kısa vadede ortadan kaldırma çabasının etkin olmayan kaynak dağılımına yol açacağı ve uzun dönemde sermaye birikimini ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatabileceği görüşü dile getirilmiştir<sup>28</sup>.

Üçüncü Plan Dönemi politika araçları yönünden incelendiğinde ise, bu dönemin bölge planlama çalışmalarının yavaşlatıldığı bir dönemi ifade ettiği görülmektedir. Bu dönemde, İkinci Plan Dönemi'nde benimsenen "KÖY" anlayışı sürdürülmüş, 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, bu dönemde yatırımları özendirme önlemleri önceki dönemlere paralellik göstermektedir.

## B- 1980 SONRASI DÖNEM AÇISINDAN

### 1- 1981-2000 Dönemi Açısından

#### a- 1981-1989 Dönemi Açısından

Türkiye'de ilk kalkınma planları döneminde dayanıklı tüketim mallarında ithal ikameci bir yapı hakimken, izleyen yıllarda ara malı ve yatırım malı ihtiyacının it-

<sup>25</sup> Eyüp ZENGİN: a.g.m., 888.

<sup>26</sup> Zeynel DİNLER: *Bölgesel İktisat*, 202.

<sup>27</sup> Ayda ERAYDIN: *Planlı Dönemde Bölgesel Gelişme Konusunda Yaklaşımlar* (Ankara: DPT Yayın No: 1898, 1983), 72.

<sup>28</sup> Ruşen KELEŞ: a.g.e., 275.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

halat yoluyla karşılanmasının, Türkiye'nin dövize olan bağımlılığının artışına bağlı olarak dış ödemeler gücünü yaratması ve ülkeyi döviz darboğazına sürüklemesi söz konusu olmuştur<sup>29</sup>. Dolayısıyla Türkiye'nin ithal ikameci sanayileşme uyguladığı dönemde, özellikle 1975-1980 yıllarında döviz gelirleri konusunda karşılaştığı sorunlar, "24 Ocak Kararları"yla benimsenen ihracata dayalı politikaların temel faktörünü oluşturmuştur<sup>30</sup>. Yapısal dönüşüm<sup>31</sup> zemin hazırlayan bu sürecin sonunda, serbest fiyat politikasına, esnek döviz kuru ve pozitif reel faiz uygulamasına<sup>32</sup>, ithal malların liberizasyonuna ve ihracatın teşvik edilmesine yönelik "dışa dönük bir sanayileşme politikası" izlenmeye başlanmıştır. Böylece, Türkiye, 1980'li yıllardan itibaren ithal ikameci tipi-içer dönmük ekonomik yapıdan dış rekabete açık; kamu ağırlıklı gelişimden özel sektör öncülüğünde gelişimi amaçlayan; finansal piyasaları uluslararası piyasalarla bütünleştirici politikaların izlendiği bir sürece girmiştir<sup>33</sup>.

Bu doğrultuda, "24 Ocak Kararları"nın ana temaları şu şekilde ifade edilebilir<sup>34</sup>:

- İmalat sanayide ve ihracata yönelik üretimde özel sektörün potansiyelinden ve dinamizminden en üst düzeyde yararlanılmasının sağlanması,
- Yeni yatırımlara girişilmesinden önce atıl kapasitelerin tam olarak kullanılmasının sağlanması,
- Gerekli ithalatın ihracatın yetersizliği noktasında ortaya çıkması ve içe dönük ithal ikamesi tipi sanayileşmenin döviz darboğazına neden olması sebebiyle ihracatın hızla artırılması ve bunun için gerçekçi ve esnek bir döviz kuru politikasının izlenmesi,

<sup>29</sup> Erdoğan ALKİN: Kur Politikasının Türk Sanayiine Ve İhracatına Etkileri (Ankara: Ankara Sanayi Odası, 1981), 202.

<sup>30</sup> Cem ALPAR: "İhracata Dayalı Sanayileşme", Ekonomik Yaklaşım Dergisi, 3, 7 (1982), 125.

<sup>31</sup> "24 Ocak Kararları" ile hedeflenen yapısal dönüşümün gerçekleştirilmesinde temelde, iç talep yapısının ihraç edilebilir bir fazla haline getirilerek acil dış borç ödemeleri sorununun çözümlenmesi ve mevcut ekonomik ve mali yapının uluslararası entegrasyona cevap verecek hale getirilmesi amaçlanmıştır.

<sup>32</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Ayla ŞENEL: Uluslararası Sermayenin Serbest Dolaşımının Sağlanması Ve Entegrasyon Sürecinde Mali Liberalizasyon Politikaları Ve Türkiye Deneyimi (Ankara: G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2000), 139.

<sup>33</sup> İlker PARASIZ: Türkiye Ekonomisi-1923'ten Günümüze İktisat Ve İstikrar Politikaları (Bursa: Ezgi Kitabevi, 1998), 185.

<sup>34</sup> İlker PARASIZ: Enflasyon-Kriz Ayarlamalar (Bursa: Ezgi Kitabevi, 2001), 311-312.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Yatırımların istihdamı artıracak biçimde hızlandırılması için özel yabancı sermayenin teşvik edilmesi.

Bu doğrultuda, 1980 sonrasında tasarruf sahipleri ve girişimcilerden vergi yoluyla elde edilen kaynakların devlet tarafından hizmetlere ve yatırımlara yönlendirmesi modeli yerine, "gönüllü tasarruf modeli" çerçevesinde, bu kesimlerin vergi yüklerinin hafifletilerek, artan özel tasarrufların özel yatırımlara kanalize edilmesi şeklinde bir yatırım politikası izlenmeye başlanmıştır<sup>35</sup>. Dolayısıyla 1980 sonrası kamu gelirleri politikasındaki temel yönelişler, gönüllü tasarruf modelinin ve mali teşvik uygulamalarının hayata geçirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir<sup>36</sup>.

İhracatın artırılmasına yönelik düzenlemeler ise, dış rekabet gücünün artırılmasına yönelik küçük oranlarda yapılan devalüasyonlar ve esnek kur politikası ile desteklenmiştir. Çünkü, döviz gelirlerinin artırılmasına yönelik ihracata yönelik sanayileşmenin başarısında etkili olan faktörlerden ilki, ihracata yönelik sanayilerin yeterli düzeyde özendirilmesi iken, diğeri, mevcut döviz kurunun istikrarlı ve ihracatçıları özendirecek düzeyde tutulmasıdır<sup>37</sup>. Bu uygulamalara paralel olarak, 1980 yılından itibaren uygulanan kredi politikası çerçevesinde Merkez Bankası kredilerinde reel olarak bir azalma görülürken, ihracat kredilerinde bir artış yaşanmıştır<sup>38</sup>. Ancak, 1980 sonrasında özellikle kamu kredileriyle desteklenen veya kamu garantisıyla döviz kuru değişimlerinden korunmak istenen firmalar yüksek maliyetli KİT ürünleri girdisi, yüksek faiz oranlarıyla karşı karşıya kalmışlar; sermaye yapısı zayıf olanlar ve ihracata önem veren dışa açık bir ekonominin gerektirdiği üretim modellerine geçmekte zorlananlar ekonomik yönden güçlüklerle karşılaşmışlardır<sup>39</sup>.

"24 Ocak Kararları" çerçevesinde, üretim artırılması, dış ticarete ilişkin sorunların çözümlenmesi ve rekabet gücünün artırılması amacıyla yatırımların ve ihracatın özendirilmesine ve ithalatın liberizasyonuna yönelik uygulanan özendirme önlemleri ise şunlardır:

35 Oğuz OYAN: *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?* (Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998), 10.

36 Oğuz OYAN - Ali Rıza AYDIN: *Maliye Ve Fon Politikaları, Alternatif Yönelişler* (Ankara: Adım Yayıncılık, 1991), 7.

37 Cem ALPAR: a.g.m., 126-127.

38 İlker PARASIZ: *Enflasyon-Kriz Ayarlamalar*, 325.

39 İlker PARASIZ: *Türkiye Ekonomisi-1923'ten Günümüze İktisat Ve İstikrar Politikaları*, 210.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

**- Yatırımlara Yönelik Özendirme Önlemleri**

- Yatırım indirimi,
- Gümrük vergisi ve resimlerin taksitlendirilmesi,
- Yatırım finansman fonu uygulaması,
- Bina, inşaat vergisi istisnası,
- Vergi, resim, harç istisnası.

**- İhracata Yönelik Özendirme Önlemleri<sup>40</sup>**

- Vergi iadesi,
- Döviz tahsisi,
- İthalatta gümrük muafiyeti,
- Döviz transferlerine öncelik tanınması,
- İhracat karşılığı ithalata ilişkin döviz borçlarından mahsup yapılması,
- İhracatı Destekleme Teşvik Fonu Kredileri,
- Belgesiz ihracat kredileri,
- Vergi- resim-harç istisnası,
- Prefinansman,
- İhracatçı sermaye şirketlerinin kurulması.

Çerçevesi "24 Ocak Kararları" ile çizilen bu dönemde, bölgesel politikanın ve politikaya hizmet eden vergi özendirme önlemlerinin kalkınma planları itibarıyla gelişimi ise şu şekildedir:

<sup>40</sup> İlker PARASIZ: Türkiye Ekonomisi-1923'ten Günümüze İktisat Ve İstikrar Politikaları, 201-202.



### aa- Dördüncü Plan Dönemi (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, planlama kararlarına mekan boyutunun dahil edilmesi, sanayinin ve altyapının ülkenin tümüne dağıtılmasında denge sağlanması, geri kalmış yörelerin yerel kaynaklarının bölgesel kalkınmada değerlendirilmesi ve bu amaçlar çerçevesinde "özendirme önlemlerine" yer verilmesi öngörülmüştür. Özendirme önlemleri konusunda, bu önlemlerin sanayinin bölgeler arası dengesiz dağılımını önleyecek biçimde kademelendirilmesi ve farklılaştırılması hedeflenmiştir<sup>41</sup>. Bu doğrultuda, Dördüncü Plan Dönemi'ni izleyen geçiş döneminde;

- 2970 sayılı Kanun<sup>42</sup> çerçevesinde, gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin yararlandığı yatırım indirimi oranının KÖY'lerde yükseltilmesi,

- 2970 sayılı Kanun<sup>43</sup> çerçevesinde, KÖY'lerde fiilen çalışanların ücretleri için farklı özel indirim tutarlarının tespit edilmesi,

- Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim, Harç Muafıkları Hakkında Kanun<sup>44</sup> çerçevesinde, KÖY'lerde yapılacak yatırımlarda çeşitli vergi, resim, harç istisnası ve muafıkları tanınması,

- Tasarrufların Teşviki Ve Kamu Yatırımların Hızlandırılması Hakkında Kanun<sup>45</sup> 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 Güneydoğu Anadolu Bölgesi'ne ağırlık veren Plan'da, bu bölgelerde büyük yatırım projelerine öncelik verilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ancak Dördüncü Plan Dönemi'nde, ekonomik ve siyasal bakımdan değişen konjonktürün de etkisiyle, toplam yatırımların dağılımında geri kalmış yörelere ağırlık verildiğine ve sistemli bir politika izlendiğine dair somut örnekler bulunmamaktadır.

41 Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği: a.g.e., 99.

42 R.G. T. 14.01.1984, S. 18281.

43 R.G. T. 14.01.1984, S. 18281.

44 R.G. T. 01.03.1984, S. 18329.

45 R.G. T. 17.03.1984, S. 18344.

### ab- Beşinci Plan Dönemi (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda gelişme potansiyeli gösteren bölgelerde gelişmenin hızlandırılması ve kaynakların etkili kullanımının sağlanması için bölge planları yapılması öngörülmüş, ayrıca geri kalmış bölgelerdeki, bölge merkezlerinde belirli hizmet yatırımlarının ve üretken yatırımların artırılması, kamu hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak dengeli dağılımının sağlanması gereği vurgulanmıştır<sup>46</sup>. Dolayısıyla planlı döneme geçişle birlikte 1963 yılında başlatılan, ancak 1973 yılında terkedilen bölgesel planlama anlayışına ilkesel bazda tekrar önem vermeye başlanmıştır. Nitekim, DPT'nin Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kullanılmak üzere "Yerleşme Merkezleri Kademeleşmesi Çalışmaları" sonucu yaptığı 16 fonksiyonel bölge<sup>47</sup> ayrımı bu anlayışa bağlı olarak ortaya çıkmıştır.

Az gelişmiş bölgelerdeki imalat sanayi yatırımlarının vergi ve kredi politikalarıyla desteklenmesi, altyapı ve sosyal hizmet yatırımlarını sağlayacak sanayi yatırımcısına vergide kolaylık sağlanması Plan'ın önerisidir. Ayrıca, bölgeler arası nüfus hareketlerinin göç veren bölgelerdeki istihdam olanaklarına bağlı olmasından dolayı yatırımların bu yönde artırılmasına yönelik bir politika izleneceği belirtilmiştir.

KÖY'lere ilişkin ilke ve politikalar kapsamında ise, Doğu ve Güneydoğu başta olmak üzere, bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesinin temel hedef olduğu belirtilmiş; KÖY'lerde kurulacak olan sanayinin mevcut ve potansiyel kaynakları harekete geçirici ve bölgesel gelişmede itici olması gerektiği ifade edilmiştir<sup>48</sup>. Ayrıca, altyapı yatırımları ile desteklenen büyük ölçekli yatırımlar dışında, küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projelerinin de destekleneceği belirtilmiştir. Bu faktörlerin dışında, bu Plan'da özendirme önlemlerinin ülke genelinde dengeli dağılımını sağlamak üzere sektörler ve öncelikli il grupları için farklı oranlarda uygulanmasına devam edileceği; KÖY'lerde ve organize sanayi bölgelerinde yapılacak yatırımlara ilave avantajlar sağlanacağı belirtilmiştir<sup>49</sup>.

46 DPT: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) (Ankara: T.C. Başbakanlık Basımevi, 1985), 161-162.

47 Fonksiyonel bölgeler için bkz Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği: a.g.e., 103-104.

48 DPT: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), 163.

49 DPT: Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), 32.

### **b- 1990-2000 Dönemi Açısından**

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 politikasını" "finansal serbestleştirme politikasının" izlediği bir sürece girilmiştir. Bu Karar çerçevesinde yabancı sermaye üzerindeki tüm kontroller tamamen kaldırılmış ve Türk finans piyasaları kısa vadeli, sıcak para girişine açılmıştır<sup>50</sup>. Türkiye’de finansal serbestleşmeye dönük bu politikanın uygulanmasında özellikle gelişmiş ülkelerdeki reel faiz oranlarının düşme eğilimine girmesi ve spekülatif sermayenin ülkeye girişi için ön koşulların gerçekleşmiş olması dış etkenleri oluştururken; yüksek yurtiçi 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 sermaye için cazip kılan unsurlardan yüksek yurtiçi faizler ve yüksek değerli TL’ye geçişle birlikte açılmıştır.

1990’lı yıllara damgasını vuran ve tüm döviz işlemleri ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesini sağlayan söz konusu düzenlemeler sonrasında hazırlanan ve uygulanan kalkınma planlarının, bölgesel politikalar ve vergi özendirme önlemleri yönünden gelişimi aşağıdaki gibidir:

#### **ba- Altıncı Plan Dönemi (1990-1994)**

DPT’nin Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kullanılmak 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 terkedildiği görülmektedir. Altıncı Plan Dönemi’nde, bölgesel farklılıkların azaltılmasına yönelik olarak tüm illerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik durumları saptanmış, tespitler bölge ve alt bölge itibarıyla yapılmıştır. Dolayısıyla bu dönemde önceki kalkınma planlarında benimsenen "fonksiyonel bölgeler" yerine, yeni bir yerleşme kademeleşmesi oluşturulmuştur.

<sup>50</sup> Erinç YELDAN: "Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrasında Gelir Bölüşümünü Belirleyen Makroekonomik Süreçler", *İktisat Dergisi*, (Eylül 1996), 27.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Bu kademeleşme şu şekildedir<sup>51</sup>:

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

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yeni yerleşme kademeleşmesinin yanısıra diğer önemli bir yenilik de, entegrasyon açısından bölgesel kalkınma politikasının saptanması ve uygulanmasında Avrupa Birliği bölgesel politikasının dikkate alınacağına belirtilmesidir.

Bu Plan Dönemi'nde, Ardahan ve Iğdır'ın eklenmesiyle KÖY kapsamındaki il sayısı 35'e yükseltilmiş, yatırımların hızlandırılması için, Şanlıurfa, Artvin ve Erzincan 1. derece KÖY kapsamına alınmış ve KÖY kapsamındaki illerde çalışanlar için özel indirim uygulaması ile belirli ölçülerde ücret artışı sağlanmıştır.

Ayrıca, söz konusu Plan Döneminde KÖY'lerde yatırım için, Türkiye Kalkınma Bankası ve Kamu Ortaklığı İdaresi aracılığıyla destek sağlanmaya devam edilmiş, KÖY'lerde organize sanayi bölgeleri yatırımlarına devam edileceği ve bu çalışmalarda belirli potansiyele sahip olan bölgelere öncelik verileceği belirtilmiştir. Ancak, Altıncı Plan Dönemi'nde özel sektörün yatırımları için öncelikli il gruplarına göre, farklı oranlarda uygulanan özendirme önlemlerinin sürdürülmesine ve ek özendirme önlemleri uygulanmasına rağmen beklenen düzeyde bir gelişme olmadığı görülmektedir<sup>52</sup>. Bu döneme ilişkin önemli gelişmelerden bir diğeri de, yörelere göre farklı düzeyde uygulanmakta olan Kaynak Kullanımı Destekleme Primi uygulamasına 1991 yılında son verilerek, onun yerine, bir süre daha sürdürülen Fon Kaynaklı Kredi uygulamasına geçilmesi ve bu şekilde teşvik sisteminin parasal ağırlıklı destek yapısının, giderek vergisel ağırlıklı hale getirilmesidir.

### **bb- Yedinci Plan Dönemi (1995-1999)**

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ilk altı plan sonucu bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi konusunda atılan adımların olumlu etkileri olduğu, ancak

<sup>51</sup> Ruşen KELEŞ: a.g.e., 279.

<sup>52</sup> DPT: Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) Ekonomik Ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler (Ankara: 1993), 173.

bölgesel dengesizlikler sorununun devam ettiği ve iç göç hareketlerinin sağlıklı bir yapılaşma yarattığı belirtilmektedir. Bu bağlamda, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine ilişkin olarak yerel kaynaklara vurgu yapılmakta, işsizliğin çözümüne yönelik olarak konut ve hayvancılık sektörlerinin desteklenmesi ön-görülmemekte, kırsal sanayilerin kurulması, emek-yoğun projelerin hayata geçirilmesi, her bölgenin karakteristik yapısına uygun faaliyetlerin desteklenmesi, yeni iş alanı yaratacak yatırımlara ağırlık verilmesi gereği üzerinde durulmaktadır<sup>53</sup>.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, vergi özendirme önlemleri yoluyla özel kesimin üretken yatırımlarının geri kalmış yörelere yöneltilmesi zamanla, genel anlamda sanayinin özendirilmesi şekline dönüşmüş ve özel kesim gelişmiş yöreleri tercih etmeye devam etmiştir.

## 2- 2001- 2005 Dönemi Açısından

Türkiye’de görece geri kalmış bölgeler, sorunsallaşmış ortak birtakım özelliklere sahip bulunmaktadır. Saptanan bu ortak noktalar şunlardan oluşmaktadır<sup>54</sup>:

- Bölgesel kalkınma için ihtiyaç duyulan insan kaynakları, örgütlenme ve kurumsallaşma kapasitesinin düşüklüğü,
- Eğitim başta olmak üzere diğer sosyal göstergeler itibarıyla, bu bölgelerdeki insan kaynaklarını geliştirmeye yönelik altyapı donanımının yetersizliği,
- Sanayi potansiyelinin ülke ortalamasının altında kalması, mevcut sanayi işletmelerinin kamu öncülüğünde veya iştirakiyle oluşturulmuş, yöresel pazarlara bağımlı, düşük teknolojili-emek yoğun işletmelerden oluşması,
- Fiziksel ve sosyal altyapı yatırımlarının düşüklüğüne bağlı olarak kentsel ve kırsal yaşam kalitesinin düşüklüğü ve gerek girişimcinin, gerekse nitelikli işgücünün gelişmiş bölgelere kayması,
- Tarım sektörü ağırlıklı yapıya sahip olunması, ancak tarımsal verimliliğin düşük ve tarımda gizli işsizlik oranlarının yüksek olması ve buna bağlı olarak bu bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru sermaye ve işgücü göçü yaşanması.

53 Ruşen KELEŞ: a.g.e., 280.

54 Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp>, E.T. 15.10.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Türkiye’de kronikleşmiş bu yapı çerçevesinde, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda bölgesel politikalara ilişkin olarak, küresel anlamda benimsenmiş olan, sürdürülebilirlik, bölgeler arası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengenin sağlanması, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, fırsat eşitliğinin sağlanması, kültürel gelişme ve katılımçılık ilkelerinin esas alındığı görülmektedir<sup>55</sup>. Bu doğrultuda, kamu yatırımlarının bölgesel gelişme stratejileri doğrultusunda eğitim, sağlık, teknoloji, enerji, sulama, kentsel altyapı, ulaştırma alanlarında denge sağlayıcı biçimde gerçekleştirileceği belirtilmektedir. Plan’ın Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere KÖY’lere yönelik hedefleri ise genel hatlarıyla şu şekildedir<sup>56</sup>:

- Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi için bu yörelerin kalkınmasını hızlandıran fiziksel ve sosyal altyapı yatırımlarına öncelik verilmesi,
- Bölgesel planlama çalışmalarının sürdürülmesi,
- İstihdamın arttırılmasına yönelik projelerin desteklenmesi,
- Yatırımların özendirilmesi, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri ile bu yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, sanayinin yerelleşmesinin ve bölgeler arasında dengeli dağılımının sağlanması.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda KÖY’lere yönelik olarak belirtilen hedeflerin yanısıra, KÖY’lerin gerek 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 Yörelerde 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 farklılıklarının azaltılması”, Avrupa Birliği’ne katılım öncesi Türkiye’nin reformlarını hızlandırması için taahhüt edilen mali yardımlara temel oluşturmak üzere hazırlanmış olan Ön

<sup>55</sup> DPT: *Uzun Vadeli Strateji Ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, 63.

<sup>56</sup> DPT: *Uzun Vadeli Strateji Ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, 63.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Ulusal Kalkınma Planı'nın (2004-2006) da dört gelişme ekseninden birini oluşturmaktadır<sup>57</sup>.

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

- Yeni yatırımların ve kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi için gerekli fiziksel ve sosyal altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi,

- İstihdam yaratılması ve bölgelerin insan kaynaklarının güçlendirilmesi,

- 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,

noktaları üzerinde yoğunlaşmaktadır<sup>58</sup>.

### II- BÖLGELERİN GELİŞİMİŞLİK DÜZEYİNİN TESPİTİNDE KULLANILAN GÖSTERGELER ÇERÇEVESİNDE BÖLGELER ARASI GELİŞİMİŞLİK FARKLARININ İNCELENMESİ

Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden itibaren çok sayıda bilim adamı ve araştırmacı tarafından ülkeyi çeşitli coğrafi bölgelere ayırma konusunda çalışmalar yapılmış, Türkiye'nin coğrafi bölgelerinin ve bölümlerinin nitelik ve niceliği 1941 yılında 1. Türk Coğrafya Kongresi'nde çeşitli kriterler çerçevesinde belirlenmiştir<sup>59</sup>. Buna göre, Türkiye, topografya ve iklim koşullarına bağlı kriterlere göre 7 coğrafi bölgeye, bölgelerin altında 17 bölüme ve 58 yöreye ayrılmıştır.

57 Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp>, E.T. 15.10.2005.

58 Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp>, E.T. 15.10.2005.

59 Ali YİĞİT: a.g.m., 514.

Coğrafi bölgelerin yanısıra, incelenen konuyla ilişkili olarak farklı bölge tanımlamaları da mevcuttur. Nitekim, Türkiye, tarımsal istatistikler açısından 9 bölgeye ayrılırken; nüfus ve sağlık istatistikleri açısından 5 bölgeye ayrılmaktadır<sup>60</sup>. Ancak, gerek coğrafi bölgelerin saptanmasında kullanılan kriterler, gerekse aradan geçen uzun zaman, coğrafi bölgelerin kullanışlılığını yitirmesine neden olmuştur<sup>61</sup>. Bu nedenle, geniş bir bölge sistemi yerine, idari, hizmet, plan bölgeleri olarak da kullanılabilir nitelikte yeni bir bölge tanımlaması ihtiyacı doğmaya başlamıştır.

Türkiye'nin bölge ayrımı konusundaki içsel nitelikteki ihtiyaçlarının, bölgesel politikalarının etkinleştirilmesi ve Avrupa Birliği'yle ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması amaçlarıyla dönemsel olarak paralellik göstermesiyle birlikte, 2002/4720 sayılı BKK ile "Türkiye İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)" kabul edilmiştir<sup>62</sup> (EK 1). Bu sınıflandırma çerçevesinde Türkiye, İBBS Düzey 1, İBBS Düzey 2, İBBS Düzey 3 şeklinde bölgelere ayrılmış ve bölgesel istatistikler buna göre üretilmeye başlanmıştır. Ancak, İBBS birimleri arasında kişi başına düşen GSYİH, demografik yapı, işsizlik oranı, GSYİH'nın ve istihdamın sektörel dağılımı gibi bölgesel istatistik veriler çerçevesinde karşılaştırılabilir sosyo-ekonomik analizler yapılabilirken, gerekli bölgesel verilere ulaşılamadığından, rekabet edebilirlik, sektörel uzmanlaşma konusunda kapsamlı karşılaştırılabilir analizlerin yapılması güçlük göstermektedir<sup>63</sup>.

Çalışmanın izleyen kısmında coğrafi bölgelerin yanısıra İBBS doğrultusunda çeşitli ekonomik ve sosyal verilerden hareketle bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının incelenmesi amaçlanmaktadır.

### **A- BÖLGELER ARASI GELİŞMİŞLİK FARKLARININ SOSYAL GÖSTERGELER ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ**

Bölgesel kalkınmaya yönelik yaklaşımlar, sosyal ve sosyo-kültürel faktörleri yeterince ön plana çıkarmamasına rağmen, bir bölgenin gelişme potansiyeli, ölçülebilen ekonomik faktörler kadar, istatistiki bakımdan kolay biçimde ortaya konulamayan, yerel sosyal ve sosyo-kültürel faktörlere de bağlıdır. Nitekim, kalkınma kavramının ekonomik büyümenin ötesinde sosyal ve kültürel yapıda da gelişimi kapsamı doğrultusunda, bölgesel gelişmişlik düzeyinin ekonomik göstergelerin

<sup>60</sup> Servet MUTLU: a.g.e., 16.

<sup>61</sup> Ali YİĞİT: a.g.m., 525.

<sup>62</sup> R.G. T. 22.9.2002, S. 24884.

<sup>63</sup> Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp>, E.T. 15.10.2005.



ötesinde sosyal göstergeler çerçevesinde ortaya konulması önem kazanmaktadır.

Bölgesel eşitsizliğin boyutları ve gelişme eğilimleri, çeşitli sosyal parametreler çerçevesinde gerek coğrafi bölge ayırımına göre, gerekse İBBS Düzey 1 veya Düzey 2 Bölgeleri itibariyle aşağıdaki gibidir:

## 1- Demografik Göstergeler

### a- Göç

Türkiye’de özellikle 1950’den itibaren yoğunlaşmaya başlayan kırdan kente göç<sup>64</sup> olgusu ile kentler, ekonomik, toplumsal, kültürel ve çevresel sorunlarla büyümeye başlamış ve göç, kentle kır arasındaki ekonomik ilişkilerin dengesiz gelişmesine neden olmuştur<sup>65</sup>. Çünkü, Türkiye’de kentleşmenin, sanayileşmenin yan ürünü olarak ortaya çıkmaması ve daha sonraki dönemlerde de, sanayi temeline oturtulamamasından dolayı, kayıtdışı istihdam ve gecekondulaşmaya dayanan hızlı ve yanlış bir kentleşme modeli ortaya çıkmıştır<sup>66</sup>.

Türkiye’de kırsal alandan, orta veya küçük kentlerden büyük kentlere akım biçiminde yaşanan bu süreç Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Doğu Anadolu Bölgesi ve Karadeniz Bölgesi’nden; Marmara, İç Anadolu ve Ege Bölgesi’ndeki büyük kent merkezlerine doğru gerçekleşmiştir. 1975-1997 yılları arasındaki ampirik bir araştırmanın sonuçlarına göre, kişi başına düşen ortalama reel gelir sıralamasında, son sıralarda bulunan Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Doğu Anadolu Bölgesi ve Karadeniz Bölgesi bu yıllarda net göç verirken, Marmara Bölgesi, Ege Bölgesi ve Akdeniz Bölgesi gelir farklılıklarından kaynaklanan biçimde net göç almıştır<sup>67</sup>. Zamanla artış gösteren bu eğilim çerçevesinde, Türkiye’de 1980-1985 yılları ara-

<sup>64</sup> İllerin göç çekme kapasitesinde, genel anlamda ilin coğrafi konumunun özelliklerine bağlı olarak uzmanlaşan sektörlerin yanısıra, imalat sanayi sektörünün uzmanlaşması da belirleyici rol oynamaktadır (İclal DİNÇER: “Türkiye Ekonomik Coğrafyasının Son On Yılı: İç Göç-Sektörel Uzmanlaşma Ve GSYİH Kapsamında Bir Değerlendirme”, 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 115).

<sup>65</sup> Ferhat BAYRAM: a.g.m., 260.

<sup>66</sup> Adem KALÇA: a.g.m., 47, 51.

<sup>67</sup> Uğur SİVRİ-Servet CEYLAN-Seyfettin ARTAN: a.g.m., 393.

sında her 1000 kişiden 65'i gelir eşitsizlikleri başta olmak üzere çeşitli nedenlerle ikametgahını değiştirirken, 1985-1990 yılları arasında bu sayı 81'e ulaşmıştır<sup>68</sup>.

Tablo 17'de de görüldüğü üzere, 1970-1990 aralığında İBBS Düzey 2 Bölgeleri içinde, dış göçün iç göçü en fazla aştığı, yani net göçün en yüksek olduğu bölgeler ise Trabzon<sup>69</sup> (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane) ve Ağrı (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) Alt Bölgeleri olarak tespit edilmiştir. Tarımda makineleşme ve modernleşme, kentte daha iyi bir yaşam çevresi bulma beklentisi, görece yüksek standarttaki hizmetlerden faydalanma isteği gibi unsurlar<sup>70</sup> çerçevesinde en fazla göç alan İBBS Düzey 2 Bölgeleri ise İstanbul Alt Bölgesi başta olmak üzere Ankara, İzmir ve Adana (Adana, Mersin) Alt Bölgeleri'dir.

Bu noktada, Doğu ve Güneydoğu Anadolu nüfusunun batıya göçünde<sup>71</sup> genel olarak diğer bölgelerle olan gelir farklılıkları etkili olurken, kuzey kesimindeki insanların batıya göçünde ekonomik şartların elverişsizliği, güneyindeki insanların göçünde ise bu faktörlerin yanısıra can güvenliği etkili olmuştur<sup>72</sup>. Böylece, göçlere ve artan kentleşme eğilimine bağlı olarak 1997 yılı itibarıyla kentlerde yaşayan nüfus 40 milyona ulaşmış ve kent nüfusunun yarıya yakını İstanbul<sup>73</sup>, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa'da toplanmıştır<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> Rahmi YAMAK-Nebiye YAMAK: "Türkiye'de Gelir Dağılımı Ve İç Göç", *D.E. Ü. S.B.E.*, 1 (1999), 16, 17.

<sup>69</sup> Doğu Karadeniz Bölgesi 1960'ların ortalarına kadar ülke ortalamasına yakın bir nüfus artış oranına sahipken son kırk yıl boyunca artan oranda net nüfus kaybı görülmektedir ve son nüfus sayımı itibarıyla negatif büyüme göstermiştir (Saliha AYDEMİR: a.g.m., 28).

<sup>70</sup> Ayşe TEKEL: "Türkiye'de Metropolen Planlama Ve Yönetimi", *Cevat Geray'a Armağan*, (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25, 2001), 723.

<sup>71</sup> Türkiye'de, doğudan batıya nüfus hareketlerinin yanısıra, dikkat çekici diğer bir nokta da küreselleşme sürecinin de etkisiyle ağırlıklı olarak turizm ve ticaretin kıyı bölgelerde gelişimine bağlı olarak kıyı bölgelerin yeni bir konum kazanmasıdır (Ayda ERAYDIN: a.g.m., 385).

<sup>72</sup> Mustafa SÖNMEZ: a.g.e., 172.

<sup>73</sup> 1990 Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, kırdan İstanbul, İzmir gibi büyük şehirlere göçte kadınların oranı, ekonomik olanaklara erişme isteği, bağımsız hareketlilikleri üzerinde kırdaki sosyal ve ekonomik sınırlamalar dolayısıyla, erkeklere göre artış göstermiştir (Erol TÜMERTEKİN- Nazmiye ÖZGÜÇ: *Beşeri Coğrafya-İnsan, Kültür, Mekan*, 334).

<sup>74</sup> Ruşen KELEŞ: a.g.e., 41.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 16:** Coğrafi Bölgelere Göre Göçler Ve Net Göç Oranları (1970-1990)

BÖLGELER	1970 - 1975 DÖNEMİ			1975 - 1980 DÖNEMİ			1980 - 1985 DÖNEMİ			1985 - 1990 DÖNEMİ				
	İÇ GÖÇ	DIŞ GÖÇ	NET GÖÇ ORANI (%)	İÇ GÖÇ	DIŞ GÖÇ	NET GÖÇ ORANI (%)	İÇ GÖÇ	DIŞ GÖÇ	NET GÖÇ ORANI (%)	İÇ GÖÇ	DIŞ GÖÇ	NET GÖÇ ORANI (%)		
AKDENİZ	595.769	504.713	16,3	426.864	414.904	1,86	479.710	-451.752	27.958	3,84	487.276	-356.169	131.117	19,94
DOĞU ANADOLU	389.886	417.306	-5,12	337.656	360.228	-3,89	368.216	-371.645	-3.429	-0,54	238.865	-671.255	-432.390	-82,22
EGE	301.516	330.522	-7,37	225.236	327.034	-23,64	240.986	-348.398	-107.412	-22,54	520.611	-390.311	130.300	19,6
G.DOĞU ANADOLU	1.132.171	573.669	72,25	935.197	566.480	368.717	963.755	-598.014	365.741	33,76	242.817	-369.175	-126.358	-25,25
İÇ ANADOLU	500.044	563.757	-9,24	398.841	431.921	-33,080	432.917	-471.959	-39.042	-4,6	670.035	-813.502	-143.467	-15
KARADENİZ	399.162	627.741	-34,46	299.016	491.059	-192.043	329.803	-520.791	-190.988	-24,74	380.374	-780.228	-399.854	-48,04
MARMARA	102.491	111.587	-4,92	88.439	110.134	-21.695	75.876	-123.511	-47.635	-20,79	1.525.195	-684.543	840.652	68,93

**Kaynak:** DPT; Bölgesel Gelişme Raporu-Demografik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/dg/goc.htm>, E.T. 1.10.2004.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Tablo 17: IBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Göçler Ve Net Göç Oranları (1970-1990)

ALT BÖLGELER	1970 - 1975 DÖNEMİ				1975 - 1980 DÖNEMİ				1980 - 1985 DÖNEMİ				1985 - 1990 DÖNEMİ			
	İÇ GÖÇ	DIŞ GÖÇ	NET GÖÇ	NET GÖÇ ORANI (%)	İÇ GÖÇ	DIŞ GÖÇ	NET GÖÇ	NET GÖÇ ORANI (%)	İÇ GÖÇ	DIŞ GÖÇ	NET GÖÇ	NET GÖÇ ORANI (%)	İÇ GÖÇ	DIŞ GÖÇ	NET GÖÇ	NET GÖÇ ORANI (%)
TR10	683.540	242.298	441.242	127,46	559.326	268.484	290.842	67,27	578.380	-279.205	299.175	56,53	995.717	-339.040	656.677	99,86
TR21	85.951	80.377	5.574	6,17	68.391	69.284	-873	-0,9	76.217	-80.461	-4.244	-4,05	95.945	-91.041	4.904	4,32
TR22	69.790	87.373	-17.583	-15,5	66.820	74.156	-7.336	-6,1	78.537	-77.051	1.486	1,16	93.016	-90.210	2.806	2,05
TR31	232.949	95.438	137.511	88,68	204.274	83.898	120.376	65,95	194.511	-112.075	82.436	38,39	276.378	-130.170	146.208	58,34
TR32	90.496	83.347	7.149	4,74	81.705	73.612	8.093	4,96	99.024	-84.466	14.558	8,11	147.890	-102.245	45.645	22,62
TR33	137.012	193.611	-56.599	-27,3	103.394	108.167	-4.773	-2,15	104.340	-116.425	-12.085	-5,02	140.411	-149.283	-8.872	-3,35
TR41	150.723	106.902	43.821	28,83	153.060	86.603	66.457	38,71	152.452	-95.190	57.262	29,2	212.292	-119.132	93.160	41,39
TR42	160.601	150.389	10.212	7,71	146.369	88.563	57.806	38,29	142.285	-98.715	43.570	25,08	215.614	-130.148	85.466	42,59
TR51	343.181	180.874	162.307	70,16	254.311	203.949	50.362	18,52	258.101	-220.886	37.215	12,08	326.301	-256.790	69.511	22,62
TR52	69.505	83.584	-14.079	-10,42	52.637	62.613	-9.976	-6,68	61.708	-72.120	-10.412	-6,25	84.140	-110.390	-26.250	-14,05
TR61	95.529	81.450	14.079	12,23	70.485	57.540	12.945	10,16	85.517	-69.324	16.193	11,34	162.687	-95.270	67.417	40,32
TR62	173.226	146.491	26.735	14,93	148.352	106.550	41.802	19,51	189.461	-115.601	73.860	29,02	256.052	-154.401	101.651	34,1
TR63	96.402	83.751	12.651	10,1	67.753	61.678	6.075	4,08	65.060	-70.484	-5.424	-3,16	68.537	-106.488	-37.951	-19,74
TR71	57.544	92.936	-35.392	-39,36	44.736	63.577	-18.841	-19,28	49.702	-68.225	-18.523	-17,57	79.179	-136.595	-57.416	-37,99
TR72	120.018	153.812	-33.794	-18,2	90.949	152.257	-61.308	-31,03	94.497	-151.545	-57.048	-27,07	106.835	-233.793	-126.958	-56,79
TR81	42.145	34.563	7.582	9,6	45.397	36.572	8.825	9,86	29.284	-47.773	-18.489	-18,49	38.943	-68.311	-29.368	-27,73
TR82	54.850	96.894	-42.044	-43,23	49.916	82.153	-32.237	-32,95	53.567	-83.641	-29.974	-30,28	58.688	-123.537	-64.849	-66,06
TR83	111.798	169.440	-57.642	-25,26	85.781	144.506	-58.725	-23,86	98.242	-156.788	-58.546	-22,13	125.093	-255.874	-130.781	-46,81
TR90	185.073	279.371	-94.298	-35,94	112.944	210.704	-97.760	-35,58	115.477	-221.241	-105.764	-36,94	124.457	-325.093	-200.636	-70,57
TRA1	75.169	102.077	-26.908	-27,02	55.132	110.371	-55.239	-52,26	49.055	-109.367	-60.312	-53,85	64.976	-192.656	-127.680	-101,32
TRA2	62.708	106.802	-44.094	-44,36	29.061	124.767	-95.706	-90,9	38.916	-108.304	-69.388	-62,74	43.921	-186.258	-142.337	-126,93
TRB1	107.833	139.835	-32.002	-24,7	60.345	124.568	-64.223	-45,83	73.021	-126.673	-53.652	-36,04	81.240	-177.831	-96.591	-61,77
TRB2	63.058	93.069	-30.011	-32,52	36.904	80.967	-44.063	-40,38	43.089	-79.660	-36.571	-28,63	55.208	-134.798	-79.590	-55,97
TRC1	53.586	72.961	-19.375	-19,64	43.898	56.428	-12.530	-11,19	51.754	-69.432	-17.678	-13,74	71.959	-89.812	-17.853	-11,7
TRC2	60.235	115.174	-54.939	-46,4	49.033	99.842	-50.809	-38,65	68.074	-94.852	-26.778	-17,22	77.543	-136.555	-59.012	-30,85
TRC3	38.107	56.476	-18.369	-21,93	30.276	69.971	-39.695	-41,53	40.892	-76.566	-35.674	-32,62	62.151	-129.452	-67.301	-51,23

Kaynak: DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Demografik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/dg/goc.htm>, E.T. 1.10.2004.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

İstanbul'un yanısıra Ankara, başkent olması itibarıyla önemli bir büyüme kutbu olma niteliği taşımaktadır, ancak Ankara'nın uzmanlaştığı sektörün ağırlıklı olarak hizmet sektörü olması nedeniyle Ankara gelişme dinamiklerini çevre illere yayan, püskürtme etkisinin olduğu bir il değil, tersine sermaye ve işgücünü kendine çeken bir yapıya sahip bir il konumundadır. Ayrıca, Türkiye'nin belirtilen büyük kentlerindeki nüfusun çarpıcı biçimde artması sonucu yaşanan yığılmalar ve büyük kentlerin önlenemez biçimde plansız büyümesi, sağlıksız bir kentleşme yapısı yanında sosyal ve ekonomik erozyona neden olmaktadır. Çünkü, geri kalmış bölgelerden kentlere göç, geri kalmış bölgeler açısından, bu bölgelerdeki durağan ve dışa kapalı yapıyı zayıflatsa da, göç eden kesimler metropollerdeki yaşam kalıplarına ve değişime karşı direnç göstermektedir. Dinamik üretim faktörlerinin geri kalmış bölgelerden gelişmiş bölgelere kaymasıyla, geri kalmış bölgeler daha da yoksullaşmakta, bölgeler arasındaki mevcut kutuplaşma artış göstermekte, sosyal ve siyasi gerilimler yükselmektedir. Dolayısıyla, bu sürecin engellenmesine yönelik olarak son yıllarda kalkınma plan ve programlarında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde belirli bir nüfus büyüklüğüne ulaşmış olan, doğudan batıya göçü kendine yönlendirebilecek, çevre illeri sosyo-ekonomik açıdan etkileme potansiyeline sahip olan Erzurum, Elazığ, Malatya, Van, Gaziantep, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin ve Adıyaman illerinin altyapı yatırımlarına öncelik verileceği belirtilmektedir.

Ayrıca, altyapı yatırımlarının yanısıra, sağlanan özendirme önlemleri ile bu bölgelerden gelişmiş bölgelere doğru gerçekleşen göçün ve ekonomik ve sosyal bakımdan göçe bağlı olarak ortaya çıkabilecek sorunların önlenmesi hedeflenmektedir.

### **b- Nüfus**

Tablo 18'de görüldüğü üzere 2000 yılı itibarıyla Marmara Bölgesi 17.351.417 kişi ile birinci sırada iken, bu bölgemizi İç Anadolu Bölgesi ve Ege Bölgesi takip etmektedir. Doğu Anadolu Bölgesi ise, 158.972 kilometrekarelik alanı ile Türkiye'nin en geniş yüzölçümüne sahip olmasına rağmen, 6.147.603 kişi ile nüfusun en düşük olduğu bölgemizdir. Buna bağlı olarak Doğu Anadolu Bölgesi ile diğer bölgelerimiz arasındaki aritmetik nüfus yoğunluğu, yani birim başına düşen nüfus yoğunluğu farklılıkları da önemli boyuttadır.

Nitekim, 1990 Nüfus Sayımı'na göre nüfus yoğunluğu Tunceli'de 17 ve Hakkâri'de 24 iken, Ankara'da 126, İstanbul'da 1280'dir<sup>75</sup>. Şüphesiz, nüfus yoğunluğuna ilişkin bu tablonun oluşumunda, gelişmiş iller açısından bu metropollerin sağladıkları ekonomik, sosyal ve kültürel olanaklar ve kolaylıklar etkili olurken, Doğu Ana-

<sup>75</sup> Erol TÜMERTEKİN-Nazmiye ÖZGÜÇ: *Beşeri Coğrafya-İnsan, Kültür, Mekan*, 256.

dolu Bölgesi açısından iklimin sert olması, arazinin engebeli olması gibi doğal koşulların yaşamı güçleştirilmesinin yanısıra, göç faktörü etkili olmaktadır.

Nüfusa ilişkin veriler açısından dikkat çekici diğer önemli bir nokta da, 1990 yılıyla karşılaştırıldığında 2000 yılında tüm bölgelerde şehir nüfusunun yanısıra kırsal nüfusun artış göstermesine rağmen, Doğu Anadolu Bölgesi ve Karadeniz Bölgesi'nde kırsal nüfusun azalmasıdır. Doğu Anadolu Bölgesi'nde kırsal nüfusun azalmasında, şüphesiz terörün tırmanması, ekonomik faaliyetlerin durma noktasına gelmesi gibi olumsuzluklar çerçevesinde, diğer bölgelerdeki büyük kentlere göç etkili olmuştur.

Din, eğitim düzeyi, gelir düzeyi gibi ahlaki, mali, sosyal, entelektüel faktörlerden etkilenen doğurganlık oranının ölüm oranını aşması ve göçler yoluyla nüfusun yeniden dağılımı sonucu belirlenen yıllık nüfus artış hızının<sup>76</sup> 2000 yılında en yüksek olduğu bölge, binde 26.62 ile Marmara Bölgesi'dir. Aldığı göçlere bağlı olarak en yüksek nüfusa sahip olan Marmara Bölgesi'ni ise, kadının eğitim düzeyi ve statüsü, gelir düzeyi gibi bir çok faktöre göre belirlenen doğurganlık hızının artışına bağlı olarak KÖY ortalamasının iki katından fazla bir değere sahip olan Güneydoğu Anadolu Bölgesi takip etmektedir. Bu sebepten dolayı, Güneydoğu Anadolu Bölgesi çalışmanın önceki kısmında belirtilen nedenlerle yoğun biçimde göç vermesine rağmen yüksek bir yıllık nüfus artış hızına sahiptir.

İBBS Düzey 2 Bölgeleri açısından yapılan inceleme sonucu ise, Tablo 19'da İstanbul, Ankara, Adana (Adana, Mersin) ve İzmir Alt Bölgeleri'nin en yüksek nüfusa sahip olan alt bölgeler olduğu görülmektedir.

2000 yılı itibariyle, İstanbul, Antalya (Antalya, Isparta, Burdur), Şanlıurfa (Şanlıurfa, Diyarbakır), Van (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) ve Mardin (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak) İBBS Düzey 2 bölgeleri itibariyle, en yüksek yıllık nüfus artış hızına sahip alt bölgeleri oluştururken, Zonguldak (Zonguldak Karabük, Bartın), Kastamonu (Kastamonu, Çankırı, Sinop), Ağrı (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) ve Samsun (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya) bu kriter açısından en düşük değerlere sahip alt bölgelerdir.

Hızlı nüfus artışının, gelir dağılımı, istihdam, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinden yararlanma düzeyi, toprak bölüşümü, doğal kaynakların tüketimi ve çevresel faktörler üzerindeki olumsuz etkisi dikkate alındığında, sürdürülebilir kalkınmaya yönelik bir nüfus politikasının gerekliliği bir kez daha ortaya çıkmaktadır.

<sup>76</sup> 2000 yılı itibariyle Türkiye'nin yıllık nüfus artış hızı ortalaması binde 17.1'dir ve izleyen yıllarda düşme eğilimi göstermektedir. Nitekim, 2001 yılında binde 16.7, 2002 yılında binde 15.7, 2003 yılında binde 15.3 ve 2004 yılında binde 14.9 düzeyine gerilemiştir (Türkiye'nin Sosyal Göstergeleri, <http://www.dfm.gov.tr/ead/gosterge/sosyalgos%20.xls>, E.T. 23.12.2005).

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 18:** Nüfusun Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (1990/2000)

BÖLGELER	1990			2000			Yıllık Nüfus Artış Hızı %		
	Toplam	Şehir	Köy	Toplam	Şehir	Köy	Toplam	Şehir	Köy
AKDENİZ	7.026.489	4.051.596	2.974.893	8.723.839	5.239.500	3.484.339	21,64	25,71	15,81
DOĞU ANADOLU	5.348.512	2.285.798	3.062.714	6.147.603	3.267.692	2.879.911	13,92	35,74	-6,15
EGE	7.594.977	4.344.471	3.250.506	8.953.375	5.517.724	3.435.651	16,45	23,91	5,54
G.DOĞU ANADOLU	5.157.160	2.873.801	2.283.359	6.604.205	4.154.558	2.449.647	24,73	36,86	7,03
İÇ ANADOLU	9.913.306	6.412.910	3.500.396	11.625.109	8.046.723	3.578.386	15,93	22,7	2,2
KARADENİZ	8.136.713	3.337.392	4.799.321	8.439.355	4.143.669	4.295.686	3,65	21,64	-11,09
MARMARA	13.295.878	10.350.307	2.945.571	17.351.417	13.739.470	3.611.947	26,62	28,33	20,39
K.Ö.Y. TOPLAMI	21.712.637	9.719.966	11.992.671	24.427.271	13.046.478	11.380.793	11,78	29,43	-5,24
TÜRKİYE	56.473.035	33.656.275	22.816.760	67.844.903	44.109.336	23.735.567	18,34	27,04	3,95

**Kaynak:** DPT: İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 3.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Tablo 19: Nüfusun İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (1990/2000)

ALT BÖLGELER	1990			2000			Yıllık Nüfus Artış Hızı %		
	Toplam	Şehir	Köy	Toplam	Şehir	Köy	Toplam	Şehir	Köy
TR10	7.195.773	6.779.594	416.179	10.018.735	9.085.599	933.136	33,09	29,27	80,72
TR21	1.182.953	618.393	564.560	1.354.658	815.487	539.171	13,55	27,66	-4,6
TR22	1.406.537	637.387	769.150	1.541.322	793.166	748.156	9,15	21,86	-2,77
TR31	2.694.770	2.137.721	557.049	3.370.866	2.732.669	638.197	22,38	24,55	13,6
TR32	2.138.507	920.207	1.218.300	2.516.114	1.175.369	1.340.745	16,26	24,47	9,57
TR33	2.761.700	1.286.543	1.475.157	3.051.801	1.587.537	1.464.264	9,99	21,02	-0,74
TR41	2.413.259	1.720.914	692.345	3.025.475	2.312.348	713.127	22,6	29,53	2,96
TR42	2.275.255	1.284.840	990.415	2.715.766	1.554.707	1.161.059	17,69	19,06	15,89
TR51	3.236.378	2.836.802	399.576	4.007.860	3.540.522	467.338	21,37	22,15	15,66
TR52	1.967.839	1.069.179	898.660	2.435.376	1.434.729	1.000.647	21,31	29,4	10,75
TR61	1.821.881	961.102	860.779	2.490.235	1.377.788	1.112.447	31,24	36,01	25,64
TR62	2.816.486	1.913.725	902.761	3.500.878	2.397.073	1.103.805	21,75	22,51	20,1
TR63	2.388.122	1.176.769	1.211.353	2.714.892	1.429.342	1.285.550	12,82	19,44	5,94
TR71	1.528.813	724.581	804.232	1.690.826	896.257	794.569	10,07	21,26	-1,21
TR72	2.289.631	1.200.780	1.088.851	2.498.442	1.469.314	1.029.128	8,73	20,18	-5,64
TR81	1.103.750	431.677	672.073	1.024.879	456.040	568.839	-7,41	5,49	-16,67
TR82	937.703	339.434	598.269	871.405	416.491	454.914	-7,33	20,45	-27,39
TR83	2.847.870	1.252.976	1.594.894	2.999.460	1.545.534	1.453.926	5,18	20,98	-9,25
TR90	2.852.806	1.162.757	1.690.049	3.131.546	1.545.914	1.585.632	9,32	28,47	-6,38
TRA1	1.254.782	586.422	668.360	1.351.588	774.113	577.475	7,43	27,76	-14,61
TRA2	1.099.248	378.734	720.514	1.156.150	515.761	640.389	5,05	30,87	-11,79
TRB1	1.585.242	780.735	804.507	1.770.597	1.041.933	728.664	11,05	28,85	-9,9
TRB2	1.516.570	581.202	935.368	1.956.437	965.445	990.992	25,46	50,74	5,78
TRC1	1.651.421	1.047.566	603.855	2.023.784	1.423.050	600.734	20,33	30,62	-0,52
TRC2	2.097.902	1.147.054	950.848	2.806.130	1.659.821	1.146.309	29,08	36,94	18,69
TRC3	1.407.837	679.181	728.656	1.778.705	1.060.265	718.440	23,38	44,53	-1,41
TÜRKİYE	56.473.035	33.656.275	22.816.760	67.803.927	44.006.274	23.797.653	18,28	26,81	4,21

Kaynak: DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Demografik Gelişmeler. <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/dg/nufus.htm>, E.T. 1.10.2004.



## 2- Eğitim Göstergeleri

Günümüzde, bireylerin ve işgücünün daha nitelikli ve verimli olmasına yönelik olarak yapılan eğitim harcamalarının kalkınma açısından önemi artmıştır. Çünkü, bilgi yayılması aracılığıyla sağlanan beşeri sermaye birikimi ekonomik büyümenin motoru sayılmaktadır<sup>77</sup>. Bu yaklaşımın bir parçası olarak, makro düzeyde ülkele-  
rin, mikro düzeyde ise işletmelerin ve bireylerin rekabet gücü elde etmesi öğrenen bir yapıya sahip olmalarıyla ilişkilidir.

Topluma yaydığı dışsallıkların yanısıra, giderek daha önemli fonksiyonlar yüklenen eğitime ilişkin göstergeler açısından bölgeler oldukça farklı yapıdadır. Nitekim, coğrafi bölgelere göre okullaşma oranlarının belirtildiği Tablo 20 çerçevesinde, 2001-2002 öğretim yılında eğitim kademelerine göre okullaşma oranı incelendiğinde, okullaşma oranının en yüksek olduğu bölgenin okulöncesinde 9.3 ile Ege Bölgesi, ilköğretimde 115.7 ile Marmara Bölgesi, ortaöğretimde 42.2 ile Akdeniz Bölgesi, mesleki ve teknik lise kademesinde ise 29.4 ile Marmara Bölgesi olduğu görülmektedir. Ancak, gelişmiş bölgelerde, okul ve öğretmen eksikliği çerçevesinde okul başına düşen öğrenci sayısı veya öğretmen başına düşen öğrenci sayısı itibariyle gelişmişlik düzeyiyle paradoksal bir yapının olduğu görülmektedir<sup>78</sup>.

Eğitim kademelerine göre okullaşma oranlarının en düşük seviyede olduğu bölgeler ise, okulöncesinde 3.0 ve mesleki ve teknik lise kademesinde 6.6 ile Güneydoğu Anadolu Bölgesi iken, ilköğretimde 86.4 ve ortaöğretimde 26.3 ile Doğu Anadolu Bölgesi'dir. Ayrıca dikkate alınması gereken diğer önemli bir nokta da, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ndeki okullaşma oranının Türkiye ortalamasının altında gerçekleşen KÖY ortalamasının da altında olmasıdır.

İBBS Düzey 2 Bölgeleri itibariyle 2001-2002 öğretim yılında eğitim kademelerine göre okullaşma oranı ise, en düşük oranda, okulöncesinde 1.5 ile Şanlıurfa (Şanlıurfa, Diyarbakır) Alt Bölgesi'nde gerçekleşirken, ilköğretimde 73.9 ile Trabzon (Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane) Alt Bölgesi'nde, ortaöğretimde 14.0 ile Van (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) Alt Bölgesi'nde, mesleki ve teknik lise aşamasında ise Mardin (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) Alt Bölgesi'nde gerçekleşmiştir.

<sup>77</sup> Nahit BİNGÖL: a.g.e., 1.

<sup>78</sup> Mustafa SÖNMEZ: "Gelir Dağılımında Bir Yanımız Afrika, Bir Yanımız Avrupa", *Ekonomide Durum*, Güz (1999), 148-149.

Tablo 20: Coğrafi Bölgelere Göre Okullaşma Oranları (2001/2002)

BÖLGELER	OKUL ÖNCESİ			İLKÖĞRETİM			ORTAÖĞRETİM			MESLEKİ VE TEKNİK LİSE		
	KIZ	ERKEK	TOPLAM	KIZ	ERKEK	TOPLAM	KIZ	ERKEK	TOPLAM	KIZ	ERKEK	TOPLAM
AKDENİZ	6,7	6,9	6,8	94,4	100,8	97,7	40,2	44,1	42,2	11,8	21	16,5
DOĞU ANADOLU	2,9	3,2	3,1	76,1	95,8	86,4	19,4	33,2	26,3	5,5	13,1	9,3
EGE	9	9,6	9,3	96,9	103,1	100,1	41,3	38,1	39,7	19,5	30,8	25,3
G.DOĞU ANADOLU	2,9	3,1	3	84,3	103,2	94,1	17,5	36,6	27,3	4,8	8,4	6,6
İÇ ANADOLU	6,4	7	6,7	90,4	95,5	93	39,8	43,3	41,6	15,6	27,6	21,7
KARADENİZ	5,8	6,2	6	84,7	90	87,4	29	34,4	31,7	14,9	31,2	23
MARMARA	7,4	8	7,7	111,6	119,6	115,7	41,3	40,8	41	25	33,4	29,4
K.Ö.Y. TOPLAMI	4	4,2	4,1	81	94	87,7	23,2	34,7	29	9	19	14
TÜRKİYE	6	6,4	6,2	93,2	102,6	98	34,4	39,3	36,9	15,4	25,4	20,5

Kaynak: DPT: İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 67.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Tablo 21: İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Okullaşma Oranları (2001-2002)

ALT BÖLGELER	OKULÖNCESİ			İLKÖĞRETİM			ORTAÖĞRETİM			MESLEKİ VE TEKNİK LİSE		
	KIZ	ERKEK	TOPLAM	KIZ	ERKEK	TOPLAM	KIZ	ERKEK	TOPLAM	KIZ	ERKEK	TOPLAM
TR10	6,7	7,3	7	117,7	126,1	122	42,1	41,9	42	25,9	28,6	27,3
TR21	13,2	13,4	13,3	100,2	106,9	103,6	47,6	37,6	42,4	27,5	43,9	36
TR22	11,5	11,2	11,3	101,7	109,8	105,8	47,4	44,2	45,8	19,2	29,7	24,6
TR31	9,6	10,2	9,9	106,3	114,2	110,3	51,8	43,9	47,7	24,6	34	29,4
TR32	10,7	11,4	11,1	96,5	102	99,2	42,3	37,2	39,6	18,6	26,1	22,6
TR33	7,1	7,6	7,3	88	93,1	90,6	30	33,1	31,6	15,2	31,3	23,4
TR41	8,1	9	8,5	102,3	109,3	105,8	41,6	39,4	40,5	24,9	45,3	35,4
TR42	6,4	7,2	6,8	103,2	110,5	106,9	33,5	37,7	35,6	23	43	33,1
TR51	8,9	9,6	9,3	104,8	111,6	108,2	60,9	58,9	59,9	23,9	32,9	28,5
TR52	3,8	4,3	4	79,4	83	81,2	25,7	34,3	30,1	8,5	18,7	13,7
TR61	8,4	8,6	8,5	91,5	93,7	92,6	40,5	38,9	39,6	15,6	21,2	18,6
TR62	6,3	6,7	6,5	94,5	104,1	99,4	42,3	44,1	43,2	11,9	23,5	17,8
TR63	5,8	5,9	5,9	96,4	101,7	99,2	37,2	48,1	42,7	9,1	17,7	13,4
TR71	7,2	7,7	7,5	85,7	91,2	88,5	30,6	35,7	33,2	11,3	23,6	17,4
TR72	4,4	4,7	4,5	86,4	90,8	88,6	30,2	38,2	34,3	13,4	27,1	20,4
TR81	9,2	10,7	10	98,6	105,4	102	38,6	40,6	39,6	17,1	47,3	31,5
TR82	7,6	8	7,8	80,3	88,6	84,4	23,4	26	24,6	15	37,3	25,7
TR83	4,8	5,1	4,9	91,4	99,6	95,5	30,4	40,5	35,3	12,1	27,8	19,7
TR90	4,8	5	4,9	73,1	74,6	73,9	26	28,9	27,5	15,2	25,8	20,8
TRA1	3,3	3,5	3,4	77,6	85,6	81,8	20,5	33,7	27,4	7,6	18,2	13,2
TRA2	2,1	2,4	2,3	80,9	103,7	92,7	15,1	30,8	22,5	4,8	12	8,2
TRB1	5,6	5,9	5,8	84,4	92,5	88,6	35,7	51,5	43,7	7,5	13,9	10,7
TRB2	1,8	2,2	2	67,2	98,7	83,9	8,1	19,8	14	3,1	10,1	6,6
TRC1	4,6	5	4,8	96,9	107,3	102,2	26,1	45,1	35,7	8,5	13,1	10,8
TRC2	1,4	1,6	1,5	74,8	97,1	86,5	15,2	33,1	24,5	2,8	4,5	3,7
TRC3	3,7	3,8	3,7	86,1	108,8	98,1	10,9	32,5	22	3,4	9,1	6,3
TÜRKİYE	6	6,4	6,2	93,2	102,6	98	34,4	39,3	36,9	15,4	25,4	20,5

Kaynak: DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Sosyal Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/sg/okul.htm>, E.T. 1.10.2004.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 22:** Eğitim Kademelerine Göre Okul, Öğretmen, Öğrenci Sayılarının Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (2000/2001)

BÖLGELER	OKUL ÖNCESİ			İLKÖĞRETİM			ORTAÖĞRETİM			MESLEKİ VE TEKNİK LİSE		
	OKUL SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI	ÖĞRETMEN SAYISI	OKUL SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI	ÖĞRETMEN SAYISI	OKUL SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI	ÖĞRETMEN SAYISI	OKUL SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI	ÖĞRETMEN SAYISI
AKDENİZ	1.358	35.924	1.917	3.924	1.357.343	53.071	353	230.726	10.623	406	90.517	7.764
DOĞU ANADOLU	659	15.408	905	5.908	1.035.889	35.652	228	105.763	5.146	256	37.304	3.635
EGE	1.697	42.067	2.380	3.966	1.187.598	50.621	358	194.311	10.644	542	124.173	10.524
G.DOĞU ANADOLU	582	18.187	1.000	4.999	1.323.457	35.106	176	122.902	4.466	189	29.712	2.707
İÇ ANADOLU	1.686	44.619	2.743	5.234	1.641.695	67.795	530	285.220	14.448	668	148.744	14.081
KARADENİZ	1.312	28.358	1.676	6.749	1.152.960	50.497	326	165.576	8.462	576	120.336	10.571
MARMARA	2.349	71.881	3.904	4.263	2.643.788	82.735	667	385.367	18.797	788	275.919	16.868
K.Ö.Y. TOPLAMI	3.101	72.869	4.223	20.500	3.918.138	144.504	896	459.375	21.433	1.252	222.079	20.757
TÜRKİYE	9.643	256.444	14.525	35.043	10.342.730	375.477	2.638	1.489.865	72.586	3.425	826.705	66.150

**Kaynak:** DPT: İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 64.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 23:** Eğitim Kademelerine Göre Okul, Öğretmen, Öğrenci Sayılarının İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı  
(2000/2001 Öğretim Yılı)

ALT BÖLGELER	OKUL ÖNCESİ			İLKÖĞRETİM			ORTAÖĞRETİM			MESLEKİ VE TEKNİK LİSE		
	OKUL ÖĞRENCİ SAYISI	ÖĞRETMEN SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI	OKUL ÖĞRENCİ SAYISI	ÖĞRETMEN SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI	OKUL ÖĞRENCİ SAYISI	ÖĞRETMEN SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI	OKUL ÖĞRENCİ SAYISI	ÖĞRETMEN SAYISI	ÖĞRENCİ SAYISI
TR10	1.064	38.961	2.158	1.522	1.627.982	43.506	375	230.004	11.078	293	149.650	7.317
TR21	352	8.072	409	545	166.459	7.335	62	28.138	1.462	96	23.907	1.695
TR22	345	7.830	356	759	188.525	9.158	75	34.523	1.990	127	18.585	2.100
TR31	606	16.246	1.107	927	469.527	18.068	125	83.928	4.628	167	51.692	3.707
TR32	571	14.077	644	1.257	328.139	15.296	105	54.834	3.039	162	31.287	3.057
TR33	520	11.744	629	1.782	389.932	17.257	128	55.549	2.977	213	41.194	3.760
TR41	452	13.201	785	887	416.280	15.693	111	64.909	3.272	192	56.773	4.216
TR42	415	10.434	620	1.082	409.126	14.578	101	54.956	2.408	176	51.063	3.404
TR51	613	19.084	1.323	910	579.759	23.729	164	125.991	6.826	195	59.832	5.659
TR52	281	6.383	380	1.065	332.324	12.662	116	47.779	2.226	133	21.732	2.344
TR61	483	10.806	640	1.064	303.714	13.187	116	53.099	2.900	132	24.907	2.216
TR62	491	14.513	693	1.197	585.447	20.355	131	99.329	4.358	142	40.972	3.291
TR63	384	10.605	584	1.663	468.182	19.529	106	78.298	3.365	132	24.638	2.257
TR71	330	7.508	418	997	246.154	11.049	94	35.673	1.850	116	18.743	1.965
TR72	282	7.140	349	1.834	371.849	15.077	107	54.690	2.371	158	32.503	2.738
TR81	248	4.969	339	588	144.721	6.650	47	25.044	1.439	83	19.968	1.625
TR82	195	3.354	231	1.074	106.766	5.422	43	11.982	777	83	12.509	1.325
TR83	386	8.615	466	2.710	447.634	18.420	103	63.191	2.990	171	35.307	3.402
TR90	358	8.927	462	2.145	386.790	17.082	121	57.634	2.945	200	43.516	3.645
TRA1	141	3.197	176	1.467	195.283	7.659	56	23.365	1.168	75	11.202	1.065
TRA2	89	2.252	123	1.451	219.205	6.789	38	16.749	614	51	6.089	478
TRB1	285	6.197	377	1.369	260.819	10.770	93	48.017	2.468	84	11.789	1.452
TRB2	170	4.142	256	1.749	374.656	11.100	45	19.281	969	55	9.135	725
TRC1	260	7.300	351	1.400	403.454	12.130	77	50.118	1.946	78	15.201	1.217
TRC2	122	4.048	246	2.251	538.527	13.202	64	46.853	1.719	62	7.051	933
TRC3	200	6.839	403	1.348	381.476	9.774	35	25.931	801	49	7.460	557
TÜRKİYE	9.643	256.444	14.525	35.043	10.342.730	375.477	2.638	1.489.865	72.586	3.425	826.705	66.150

Kaynak: DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Sosyal Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/sg/egitim.htm>, E.T. 1.10.2004.

Tablo 22’de görüleceği üzere, okulöncesi, ilköğretim, ortaöğretim mesleki ve teknik ortaöğretime ilişkin 2000-2001 öğretim yılına ilişkin veriler de, okullaşma oranına paralel bir yapı sergilemektedir. Bu doğrultuda, belirtilen eğitim kademelelerinde okul, öğrenci ve öğretmen sayıları itibarıyla coğrafi bölgeler içinde Marmara Bölgesi ilk sırada yer alırken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri’nin belirgin bir farklılıkla sonuncu sırada yer aldığı görülmektedir.

Eğitime ilişkin olarak göstergeler açısından, bu bölgelerin görece geri olmasında, sosyal ve kültürel yapının yanısıra, yeterli personel olmaması, yarı göçebe yaşam tarzının benimsenmesi, dağınık yerleşme gibi faktörler etkili olmakta ve eğitime ilişkin söz konusu bölgelerarası farklılıklar, beşeri sermaye ve sosyo-kültürel yapı farklılıklarının oluşumunda önemli rol oynamaktadır.

### 3- Sağlık Göstergeleri

Bireylerin yaşamlarını sağlıklı biçimde sürdürebilmeleri açısından vazgeçilemez nitelikte olan sağlık hizmetleri arzı ve söz konusu hizmetlerden yararlanma potansiyeli, sosyal gelişme düzeyini yansıtan önemli bir unsurdur<sup>79</sup>. Yaşam süresini<sup>80</sup> ve kalitesini etkileyen sağlık hizmetleri, hekim, hemşire veya sağlık memur başına düşen hasta sayısı, bebek ve çocuk ölümleri<sup>81</sup> gibi göstergeler çerçevesinde, coğrafi bölgeler ve İBBS Düzey 2 Bölgeleri itibarıyla incelendiğinde, dengeli bir dağılımın olmadığı görülmektedir. Tablo 24’te belirtilmekte olan 2000 yılına ilişkin sağlık göstergeleri çerçevesinde; hekim, diş hekimi, eczacı, sağlık memuru, hemşire ve ebe sayısının en yoğun olduğu coğrafi bölgelerin sırasıyla Marmara Bölgesi, İç Anadolu Bölgesi ve Ege Bölgesi olduğu görülmektedir. İBBS Düzey 2 Bölgeleri itibarıyla ise, sağlık elemanlarının en yoğun olduğu bölgeler İstanbul, Ankara ve İzmir Alt Bölgeleri’dir. Buna karşılık belirtilen sağlık elemanlarının en az olduğu coğrafi bölgeler Güneydoğu Anadolu Bölgesi ve Doğu Bölgesi iken, Düzey 2 Bölgeleri itibarıyla Ağrı (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan), Mardin (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak) ve Van (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) Alt Bölgeleri’nden oluşmaktadır.

<sup>79</sup> Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN-Erdoğan SATILMIŞ: *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (1996)* (Ankara: DPT Yayın No: 2466, 1996), 23.

<sup>80</sup> 1995-2000’de dünya ölçeğinde ortalama yaşam süresi 66 yıl olarak tespit edilmiştir ve 1955’te 48 olan ortalama ömrün 2025’te birçok hastalığın tedavi edilebilir hale gelmesi, beslenme koşullarının iyileştirilmesi gibi faktörlerle 71.3’e çıkacağı tahmin edilmektedir (Erol TÜMERTEKİN-Nazmiye ÖZGÜÇ: *Beşeri Coğrafya-İnsan, Kültür, Mekan*, 256).

<sup>81</sup> Bebek ve çocuk ölümlerinde gelişmiş bölgelerde oran düşerken, sağlık hizmetlerinden alınan paylara paralel olarak yoksul bölgelerde oran yükselmekte ve bebek ölümlerinde Doğu Anadolu ilk sırada yer almaktadır. Nitekim, 1998 yılı itibarıyla bebek ölüm oranları, Batı Bölgesi’nde % 32.8 iken, Doğu Bölgesi’nde % 61.5’tir (Mustafa SÖNMEZ: a.g.e., 17; Servet MUTLU: a.g.e., 158).

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Tabloda yer alan sağlık göstergelerine ilişkin veriler, coğrafi bölgeler içinde görece geri durumda bulunan Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgesi ile diğer bölgeler arasında, sağlık alanındaki farklılıkları açıkça gözler önüne sermektedir. Nitekim, İç Anadolu Bölgesi'nde hekim başına nüfus 581 iken Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 1821; Marmara Bölgesi'nde dış hekim başına nüfus 2777 iken Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 19.311; İç Anadolu Bölgesi'nde sağlık memuru başına nüfus 1063 iken, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 2450; Ege Bölgesi'nde hemşire başına nüfus 828 iken Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 1651 ve Ege Bölgesi'nde ebe başına nüfus 1250 iken Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde 2681'dir. Benzer biçimde Marmara Bölgesi'nde eczacı başına düşen nüfus 2194 iken, Doğu Anadolu Bölgesi'nde 7943 olduğu görülmektedir. Bu göstergeler itibarıyla Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin son sıralarda yer almasında sağlık personelinin gelişmiş bölgelerde çalışmayı tercih etmesi<sup>82</sup>, özel sağlık hizmetlerinin gelişmiş bölgelerde yoğunlaşması önemli etkenler arasındadır. Nitekim, 2004 yılı itibarıyla, Türkiye'de toplam 929 olan kamu hastanesinin ve 261 olan özel hastanesinin İBBS Düzey 1 Bölgelerine göre dağılımı incelendiğinde ise, İstanbul Bölgesi'nde kamu hastanesi sayısının 66 iken, özel hastane sayısının ise 130 olduğu ve Türkiye'deki özel hastanelerinin yaklaşık olarak % 50'sinin İstanbul Bölgesi'nde olduğu görülmektedir<sup>83</sup>. Buna karşılık Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde kamu hastanesi sayısı 61 iken, özel hastane sayısı yalnızca 6'dır ve benzer yapı çerçevesinde Doğu Anadolu Bölgesi'nde kamu hastanesi 101 iken, özel hastane sayısı 5'tir<sup>84</sup>. Şüphesiz, kamu hastanelerinin bu bölgelerde özel hastanelere göre yoğun olmasında, bulaşıcı hastalıkların önlenmesi, koruyucu hekimlik gibi temel sağlık hizmetlerinin karlı olmaması sebebiyle özel sektöre çekici gelmemesi, buna karşılık dışsalılıklarının da dikkate alınarak bu hizmetlerin kamu tarafından sağlanmasının kaçınılmaz olması önemli rol oynamaktadır<sup>85</sup>.

Bu yapı çerçevesinde özellikle Marmara, İç Anadolu ve Ege Bölgeleri'ndeki büyük kentler sağlık alanında kendi nüfuslarıyla birlikte, diğer kentlerden ve kırsal alandan gelen yoğun taleple ve bunun getirdiği güçlüklerle karşı karşıya kalmaktadır.

82 Sağlık personelinin yanısıra diğer alanlarda da, genel olarak ülkenin batısında ve büyük kentlerde yetişen personelin Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ndeki sosyo-kültürel yapıya uyum sağlayamaması, bölgelerin tercih edilmemesinde etkili faktörler arasındadır.

83 Kamu Ve Özel Hastaneler-2004, <http://www.die.gov.tr/duzey1/19d1.xls>, E.T. 15.12.2005.

84 Kamu Ve Özel Hastaneler-2004, <http://www.die.gov.tr/duzey1/19d1.xls>, E.T. 15.12.2005.

85 Orhan ŞENER: "Kamu Harcamaları Reformu", *Maliye Yazıları*, (Ocak-Mart 1994), 27.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Tablo 24: Coğrafi Bölgelere Göre Sağlık Göstergeleri (2000)

BÖLGELER	Hekim Sayısı	Hekim Başına Nüfus	Diş Hekimi Sayısı	Diş Hekimi Başına Nüfus	Eczacı Sayısı	Eczacı Başına Nüfus	Sağlık Memuru Sayısı	Sağlık Memuru Başına Nüfus	Hemşire Sayısı	Hemşire Başına Nüfus	Ebe Sayısı	Ebe Başına Nüfus
AKDENİZ	8.759	996	1.211	7.204	2.769	3.151	5.547	1.573	7.875	1.108	6.499	1.342
DOĞU ANADOLU	4.626	1.329	375	16.394	774	7.943	3.657	1.681	5.353	1.148	3.575	1.720
EGE	13.239	676	2.620	3.417	4.005	2.236	6.078	1.473	10.808	828	7.162	1.250
G.DOĞU ANADOLU	3.626	1.821	342	19.311	1.362	4.849	2.696	2.450	4.000	1.651	2.463	2.681
İÇ ANADOLU	19.993	581	3.317	3.505	4.580	2.538	10.937	1.063	14.740	789	7.246	1.604
KARADENİZ	7.371	1.145	909	9.284	2.118	3.985	7.396	1.141	9.861	856	6.088	1.386
MARMARA	28.529	608	6.248	2.777	7.908	2.194	7.980	2.174	16.768	1.035	8.477	2.047
K.Ö.Y. TOPLAMI	18.259	1.338	1.903	12.836	4.673	5.227	17.458	1.399	22.465	1.087	14.875	1.642
TÜRKİYE	86.143	788	15.022	4.516	23.516	2.885	44.291	1.532	69.405	978	41.510	1.634

Kaynak: DPT: İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 70.



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 25:** İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Sağlık Göstergeleri (2000)

ALT BÖLGELER	HEKİM SAYISI	HEKİM BAŞINA NÜFUS	DIŞ HEKİMİ SAYISI	DIŞ HEKİMİ BAŞINA NÜFUS	ECZACI SAYISI	ECZACI BAŞINA NÜFUS	SAĞLIK MEMURU SAYISI	SAĞLIK MEMURU BAŞINA NÜFUS	HEMŞİRE SAYISI	HEMŞİRE BAŞINA NÜFUS	EBE SAYISI	EBE BAŞINA NÜFUS
TR10	20.618	486	4.782	2.095	5.475	1.830	3.355	2.986	8.930	1.122	3.101	3.231
TR21	1.677	808	181	7.484	470	2.882	819	1.654	1.563	867	1.150	1.178
TR22	1.399	1.102	360	4.281	590	2.612	1.092	1.411	2.024	762	1.713	900
TR31	7.655	440	1.540	2.189	2.038	1.654	2.453	1.374	5.023	671	2.245	1.501
TR32	3.035	829	698	3.605	1.069	2.354	1.770	1.422	3.412	737	2.614	963
TR33	2.549	1.197	382	7.989	898	3.398	1.855	1.645	2.373	1.286	2.303	1.325
TR41	3.900	776	673	4.496	1.067	2.835	2.066	1.464	3.532	857	1.865	1.622
TR42	2.540	1.069	533	5.095	840	3.233	1.848	1.470	2.640	1.029	1.656	1.640
TR51	12.651	317	2.421	1.655	2.560	1.566	4.625	867	7.466	537	2.494	1.607
TR52	2.021	1.205	367	6.636	683	3.566	1.326	1.837	1.596	1.526	1.159	2.101
TR61	3.205	777	684	3.641	952	2.616	1.682	1.481	2.744	908	2.398	1.038
TR62	3.915	894	314	11.149	1.166	3.002	2.413	1.451	3.401	1.029	2.479	1.412
TR63	1.639	1.656	213	12.746	651	4.170	1.452	1.870	1.730	1.569	1.622	1.674
TR71	1.572	1.076	205	8.248	415	4.074	1.962	862	1.676	1.009	1.284	1.317
TR72	2.440	1.024	100	24.984	546	4.576	2.006	1.245	2.523	990	1.550	1.612
TR81	973	1.053	166	6.174	287	3.571	804	1.275	1.139	900	688	1.490
TR82	708	1.231	92	9.472	209	4.169	983	886	1.093	797	676	1.289
TR83	2.827	1.061	279	10.751	772	3.885	2.655	1.130	3.340	898	2.067	1.451
TR90	2.497	1.254	310	10.102	683	4.585	2.704	1.158	3.760	833	2.356	1.329
TRA1	1.433	943	73	18.515	176	7.679	1.098	1.231	1.476	916	733	1.844
TRA2	469	2.465	54	21.410	118	9.798	452	2.558	673	1.718	682	1.695
TRB1	1.917	924	179	9.892	330	5.365	1.462	1.211	2.083	850	1.585	1.117
TRB2	877	2.231	74	26.438	159	12.305	713	2.744	1.208	1.620	627	3.120
TRC1	1.390	1.456	177	11.434	525	3.855	832	2.432	1.231	1.644	820	2.468
TRC2	1.575	1.782	99	28.345	556	5.047	1.138	2.466	1.909	1.470	1.020	2.751
TRC3	661	2.691	66	26.950	281	6.330	726	2.450	860	2.068	623	2.855
TÜRKİYE	86.143	787	15.022	4.514	23.516	2.883	44.291	1.531	69.405	977	41.510	1.633

**Kaynak:** DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Sosyal Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/sg/saglik.htm>, E.T. 1.10.2004.

#### 4- Gelir Dağılımı

Gelirin coğrafi bölgelerimize göre dağılımı Tablo 26'daki gibidir:

**Tablo 26:** Coğrafi Bölgelere Göre Gelir Dağılımı (1968-1994) (%)

BÖLGELER	A.Ü.S.B.F. 1968		DPT 1973		DİE 1987		DİE 1994	
	Hanehalkı	Gelir	Hanehalkı	Gelir	Hanehalkı	Gelir	Hanehalkı	Gelir
Ege- Marmara	30.7	39.3	33.7	37.7	37.0	45.0	42.3	52.5
Akdeniz	15.3	11.4	15.2	13.2	13.4	10.7	12.5	11.0
İç Anadolu	22.5	23.1	21.9	23.4	24.3	21.5	17.9	15.4
Karadeniz	17.7	14.7	14.5	15.8	10.6	8.9	12.8	10.9
Doğu-Güneydoğu	13.8	11.5	14.7	9.9	14.7	13.9	14.5	10.2
Toplam	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

**Kaynak:** Bölgesel Gelir Dağılımı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/gelirdag/dansuke/yoksullu.pdf>, E.T. 19.12.2005.

Gelirin bölgesel dağılımına ilişkin veriler çerçevesinde, Ege ve Marmara Bölgeleri'nde gerek nüfusun, gerekse gelirden alınan payın 1968 yılından 1994 yılına kadar artış gösterdiği görülmektedir. Bu bölgelerin nüfus içindeki payı 1968'de % 30.7 iken, 1994'te % 42.3'e çıkmış, gelir içindeki payı ise aynı dönemde % 39.3'ten % 52.5'e yükselmiştir. Bu noktada dikkate alınması gereken unsur, incelenen dönem itibariyle 1968 yılıyla karşılaştırıldığında 1994 yılında gelirin bölgesel dağılımının Marmara ve Ege Bölgeleri lehine, buna karşılık diğer bölgelerin aleyhine bozulmasıdır. Ayrıca, 1994 yılına ilişkin veriler doğrultusunda, mevcut eşitsizliklere paralel olarak Karadeniz ve Akdeniz Bölgelerinden daha fazla nüfusa sahip olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin gelirden en az pay alan bölgeler olduğu ifade edilebilir.

Gelirin coğrafi bölgeler göre dağılımının yanısıra, 2003 yılında gelirin İBBS Düzey 1 Bölgeleri itibariyle dağılımı ise, Tablo 27'de belirtildiği gibi gerçekleşmiştir:

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 27:** İBBS Düzey 1 Bölgeleri İtibariyle Hanehalkı Gelirlerinin % 20'lik Nüfus Dilimlere Göre Dağılımı (2003) (%)

İBBS DÜZEY 1 BÖLGELERİ	Birinci % 20	İkinci % 20	Üçüncü % 20	Dördüncü % 20	Beşinci % 20	Gini Katsayısı
İstanbul B.	6.4	10.1	13.7	19.3	50.5	0.43
Batı Marmara B.	7.0	11.8	15.9	21.8	43.4	0.36
Ege B.	6.6	11.1	15.2	21.9	45.2	0.38
Doğu Marmara B.	6.8	10.9	14.9	21.1	46.4	0.39
Batı Anadolu B.	5.7	10.1	14.8	22.0	47.4	0.41
Akdeniz B.	6.0	10.3	14.7	21.1	47.9	0.41
Orta Anadolu B.	7.5	11.7	14.9	20.3	45.7	0.38
Batı Karadeniz B.	6.3	11.2	15.3	21.6	45.6	0.39
Doğu Karadeniz B.	7.6	11.8	15.9	22.2	42.6	0.35
Kuzeydoğu A. B.	6.1	11.0	15.7	22.6	44.6	0.38
Ortadoğu A. B.	6.5	11.4	16.2	23.5	42.4	0.36
Güneydoğu A. B.	7.1	11.6	15.6	21.8	43.9	0.36

**Kaynak:** Hane Gelirlerinin, Gelire Göre Sıralı % 20'lik Dilimler Ayrımında Dağılımı, <http://www.die.gov.tr/duzey1/51d1.xls>, E.T. 15.12.2005.

Tablodan görüldüğü üzere, Gini katsayısı itibariyle gelir eşitsizliklerinin en yüksek olduğu ve gelir dağılımındaki çarpıklığın en fazla olduğu Düzey 1 Bölgesi 0.43 ile İstanbul Bölgesi'dir. Nitekim, İstanbul Bölgesi'nde birinci % 20'lik nüfus dilimi, gelirin % 6.4'ünü alırken, son % 20'lik nüfus dilimi gelirin % 50.5'ini almaktadır, yani İstanbul Bölgesi'nin en yüksek % 20'lik nüfus dilimi gelirin yaklaşık olarak yarısına sahiptir. İstanbul Bölgesi'ni 0.41 Gini katsayısı ile Batı Anadolu Bölgesi ve Akdeniz Bölgesi izlemektedir. Buna karşılık Doğu Karadeniz Bölgesi, 0.35 Gini katsayısı ile Türkiye'de gelir dağılımının en düzgün olduğu bölgedir. Doğu Karadeniz Bölgesi'ni 0.36 Gini katsayısı ile Ortadoğu Anadolu Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi izlemektedir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde ilk % 20'lik nüfus dilimi gelirin % 7.1'ini alırken, son % 20'lik nüfus dilimi gelirin % 43.9'unu almaktadır. Bu doğrultuda, bölgesel gelir dağılımı incelendiğinde, gelir dağılımındaki çarpıklığın en fazla

İstanbul Bölgesi'nde olduğu, buna karşılık Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin daha homojen bir yapıya sahip olduğu görülmektedir.

## **B- BÖLGELER ARASI GELİŞİMİŞLİK FARKLARININ EKONOMİK GÖSTERGELER ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ**

Bölgesel eşitsizliğin boyutları ve gelişme eğilimleri, çeşitli ekonomik parametreler çerçevesinde gerek coğrafi bölge ayırımına göre, gerekse İBBS Düzey 1 veya Düzey 2 Bölgeleri itibariyle aşağıdaki gibidir:

### **1- GSYİH**

1990-2001 yılları arasında GSYİH'nin coğrafi bölgelere göre dağılımı, Tablo 28 çerçevesinde incelendiğinde, en yüksek payın Marmara Bölgesi, Ege Bölgesi ve İç Anadolu Bölgesi'ne ait olduğu, buna karşılık GSYİH'nin en düşük olduğu bölgenin Doğu Anadolu Bölgesi olduğu görülmektedir. Nitekim, 1983-1997 aralığında Türkiye'de GSYİH'nin yıllık ortalama gelişme hızı % 4.9 iken, Doğu Anadolu Bölgesi'nde bu oran % 2.3'tür ve kişi başına düşen GSYİH Türkiye ortalaması 3021 \$ iken, Doğu Anadolu Bölgesi'nde 1619 \$'dır<sup>86</sup>. Ayrıca dikkat çekici diğer önemli bir noktada, 1990-2001 aralığında Marmara Bölgesi, Ege Bölgesi ve İç Anadolu Bölgeleri'nin GSYİH değerlerinde % 50 düzeyinde artış meydana gelmişken, Doğu Anadolu Bölgesi'nin GSYİH değerlerinin belirtilen aralıkta yaklaşık olarak aynı düzeyde kalması, dolayısıyla görece bir azalma yaşanmasıdır. Nitekim, Doğu Anadolu Bölgesi'nin GSYİH değeri 1991 yılında minimum düzeyde 3.229.687 YTL. (1987 yılı fiyatlarıyla) olarak gerçekleşirken, en yüksek düzeyde olduğu 2000 yılında bu değer, 3.889.589 YTL. olarak gerçekleşmiştir. Bu tespitlerden hareketle, Türkiye'de nüfusun yığıldığı bölgelerin aynı zamanda kişi başına düşen GSYİH değerinin de yüksek olduğu, nüfusun yoğun olmadığı bölgelerin ise, kişi başına düşen GSYİH değerinin düşük olduğu bölgeleri oluşturduğu ifade edilebilir. Ancak, iller itibariyle kişi başına düşen GSYİH incelendiğinde, bu kriter çerçevesinde bölge ortalamasının üstünde veya altında kalan iller bulunduğunu saptanmaktadır<sup>87</sup>. Nitekim, 1987-2000 döneminde kişi başına düşen GSYİH itibariyle, bölge içindeki iller arasındaki

<sup>86</sup> DPT: *Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu*, 34.

<sup>87</sup> İclal DİNÇER: a.g.m., 115.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

gelişmişlik farkları incelendiğinde, en fazla farkın Doğu Anadolu Bölgesi'nde ve Karadeniz Bölgesi'nde olduğu görülmektedir<sup>88</sup>. Ayrıca, 1975-1997 döneminde Kuznets Hipotezi'nin<sup>89</sup> Türkiye açısından geçerliliğini ölçümleyen bir çalışmaya göre ise, Marmara Bölgesi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Ege Bölgesi, Akdeniz ve Karadeniz Bölgesi'nde hipotezin geçerliliği kanıtlanmıştır, ancak Doğu Anadolu ve İç Anadolu Bölgesi'nde iller arasındaki gelir farklılıkları artış göstermeye devam etmektedir<sup>90</sup>. Kişi başına gelir düzeyinin görece düşük olduğu Doğu Anadolu Bölgesi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Karadeniz Bölgesi, İç Anadolu Bölgesi ile bu göstergenin görece yüksek olduğu Marmara Bölgesi, Ege Bölgesi ve Akdeniz Bölgesi arasındaki farkın kapatılabilmesi ve kişi başına düşen gelir düzeyinin yükseltilmesi için bu bölgelerde gerçekleştirilecek yatırımlar ve yatırımlara sağlanan vergi özendirme önlemleri etkili olacaktır<sup>91</sup>.

Tablo 29'da görüldüğü üzere, 2001 yılında GSYİH'nin en yüksek olduğu bölgeler, İBBS Düzey 2 Bölgeleri itibariyle ise, İstanbul, Ankara, İzmir ve Kocaeli (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova) Alt Bölgeleri'dir. Türkiye'de GSYİH'nin en yüksek düzeyde olduğu İstanbul Alt Bölgesi'nde GSYİH, 2001 yılında 23.607.618 YTL. (1987 fiyatlarıyla) olarak gerçekleşirken, en düşük düzeyde, Ağrı (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) Alt Bölgesi'nde 518.278 YTL. olarak gerçekleşmiştir. Ağrı Alt Bölgesi'ni ise, sırasıyla Van (Van, Muş, Bitlis, Hakkari), Erzurum (Erzurum, Erzincan, Bayburt) ve Kastamonu (Kastamonu, Çankırı, Sinop) Alt Bölgeleri takip etmektedir.

88 Cemalettin KAYNAK-Rasim AKPINAR-Ahmet KINDAP: İller Ve Bölgeler İtibariyle Gayrisafi Yurtiçi Hasıladaki Gelişmeler (1987-2000) (Ankara: DİE Matbaası, 2003), 6.

89 Kuznetz, kalkınma süreciyle beraber ülkeler ve bölgeler arasındaki gelir farklılıklarının artacağı, belirli bir süre sonra en yüksek değere ulaşacağı, ancak daha sonra azalacağını ifade eden hipotezdir (Uğur SİVRİ-Servet CEYLAN-Seyfettin ARTAN: a.g.m., 383).

90 Uğur SİVRİ-Servet CEYLAN-Seyfettin ARTAN: a.g.m., 392.

91 Metin BERBER-Rahmi YAMAK-Seyfettin ARTAN: "Türkiye'de Yakınlaşma Hipotezinin Bölgeler Bazında Geçerliliği Üzerine Ampirik Bir Çalışma: 1975-1997", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 58.

**Tablo 28:** Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (1987 Yılı Fiyatlarıyla) (YTL.)

BÖLGELER	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Akdeniz</b>	10.342.630	10.032.041	10.666.801	11.685.236	11.176.264	11.962.245	12.516.654	13.645.567	13.963.704	13.423.721	13.931.730	13.234.852
<b>Doğu Anadolu</b>	3.322.029	3.229.687	3.374.391	3.499.538	3.480.575	3.414.301	3.502.968	3.695.227	3.798.435	3.727.609	3.889.589	3.842.162
<b>Ege</b>	13.771.052	13.674.372	14.631.134	15.985.882	15.743.186	16.792.098	17.936.284	18.868.124	19.448.428	18.310.321	19.904.085	18.350.598
<b>G.Doğu Anadolu</b>	4.513.963	4.827.953	5.001.911	5.353.236	4.934.308	5.123.286	5.443.406	5.992.076	6.161.055	5.750.224	6.068.009	6.076.451
<b>İç Anadolu</b>	13.531.115	13.954.169	14.483.802	15.487.764	14.850.570	15.676.757	16.417.096	17.283.747	18.183.097	17.408.916	19.087.554	17.391.286
<b>Karadeniz</b>	8.128.835	8.156.577	8.742.594	8.896.011	8.601.680	8.952.445	9.774.244	10.184.398	10.685.810	10.292.563	10.790.650	10.075.314
<b>Marmara</b>	29.968.840	30.478.035	32.500.111	35.682.706	32.534.143	35.966.673	39.154.509	42.962.071	43.873.080	41.732.529	45.117.496	40.914.675
<b>K.Ö.Y. Toplamı</b>	17.679.750	18.071.143	18.940.367	19.634.686	19.024.033	19.536.133	21.139.436	22.746.534	23.494.980	22.676.878	23.377.746	22.573.987
<b>TÜRKİYE</b>	83.578.464	84.352.834	89.400.744	96.590.373	91.320.726	97.887.805	104.745.161	112.631.210	116.113.609	110.645.883	118.789.113	109.885.337

**Kaynak:** DPT: İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 11.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 29:** Gayri Safi Yurtiçi Hasıların İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (1987 Yılı Fiyatlarıyla) (YTL.)

ALT BÖLGELER	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TR10	17.333.961	17.572.946	18.761.393	20.706.501	18.518.939	20.768.956	22.843.261	25.330.310	25.650.461	24.483.238	26.278.326	23.607.618
TR21	2.182.792	2.215.068	2.327.954	2.344.142	2.252.249	2.460.037	2.613.265	2.917.345	3.056.617	2.995.970	3.252.976	2.959.550
TR22	2.251.160	2.276.443	2.377.177	2.436.395	2.444.652	2.572.825	2.664.528	2.659.059	2.733.581	2.552.144	2.806.896	2.438.244
TR31	6.338.207	6.334.960	6.781.070	7.586.864	7.442.700	7.949.598	8.360.002	8.744.832	8.934.496	8.393.554	9.016.134	8.381.585
TR32	3.585.502	3.455.408	3.732.044	3.978.606	4.126.852	4.445.690	4.832.410	5.031.653	5.288.341	4.885.741	5.521.746	5.004.694
TR33	3.847.343	3.884.004	4.118.020	4.420.412	4.173.634	4.396.810	4.743.872	5.091.639	5.225.591	5.031.026	5.366.205	4.964.318
TR41	4.691.836	4.792.152	5.189.374	5.674.570	5.253.529	5.656.316	5.923.696	6.255.554	6.739.822	6.506.072	7.013.696	6.649.034
TR42	5.267.501	5.458.791	5.749.997	6.476.690	6.075.708	6.575.547	7.235.418	8.006.020	8.131.483	7.499.733	8.395.472	7.783.935
TR51	6.579.837	6.608.432	6.964.055	7.666.776	7.248.458	7.738.543	7.907.343	8.379.276	8.870.607	8.448.358	9.545.749	8.471.367
TR52	2.201.588	2.356.924	2.523.302	2.480.976	2.364.939	2.459.732	2.646.373	2.816.546	3.010.280	2.813.522	3.037.208	2.646.243
TR61	2.637.650	2.630.436	2.851.811	3.029.724	3.123.377	3.350.541	3.579.453	3.929.148	4.025.125	3.790.356	3.924.965	3.890.428
TR62	5.365.196	5.207.660	5.492.205	6.109.054	5.619.340	5.998.045	6.214.610	6.368.357	6.573.418	6.342.571	6.644.927	6.139.358
TR63	2.339.784	2.193.945	2.322.785	2.546.458	2.433.547	2.613.659	2.722.591	3.348.062	3.365.160	3.290.794	3.361.837	3.205.066
TR71	1.702.538	1.826.741	1.768.680	1.917.758	1.833.362	1.948.870	2.156.683	2.249.011	2.157.177	2.187.182	2.220.256	2.042.400
TR72	1.849.581	1.923.682	2.012.546	2.140.353	2.090.034	2.179.711	2.294.159	2.358.376	2.459.477	2.407.261	2.617.189	2.499.180
TR81	1.220.487	1.205.917	1.292.714	1.340.112	1.309.508	1.327.384	1.766.343	1.925.113	1.875.180	1.813.649	1.892.291	1.679.093
TR82	814.430	848.113	860.205	893.428	826.391	857.365	894.046	952.289	971.146	931.908	985.391	903.273
TR83	2.950.706	2.914.993	3.079.916	3.253.767	2.969.422	3.155.315	3.374.823	3.535.309	3.882.040	3.641.825	3.826.566	3.465.169
TR90	2.546.975	2.545.145	2.769.422	2.680.910	2.747.866	2.843.787	2.974.183	2.991.243	3.149.136	3.092.344	3.065.422	3.178.097
TRA1	776.544	772.155	787.676	817.147	813.438	778.016	785.344	825.724	832.950	862.423	860.013	869.769
TRA2	407.500	379.687	357.255	407.134	424.490	411.388	431.984	457.422	491.025	507.145	521.989	518.278
TRB1	1.517.686	1.459.417	1.573.661	1.620.108	1.625.155	1.622.956	1.652.299	1.718.283	1.755.311	1.645.555	1.748.146	1.674.245
TRB2	655.697	661.862	705.571	709.252	668.828	653.428	685.069	748.563	774.129	773.287	817.704	837.942
TRC1	2.031.677	2.086.039	2.058.711	2.234.246	1.903.082	2.067.619	2.233.123	2.382.344	2.392.387	2.284.774	2.433.765	2.348.193
TRC2	1.715.480	1.753.623	1.884.088	2.066.890	2.045.837	2.024.155	2.109.661	2.358.208	2.462.374	2.287.876	2.446.770	2.459.144
TRC3	766.806	988.291	1.059.112	1.052.100	985.389	1.031.512	1.100.622	1.251.524	1.306.294	1.177.574	1.187.474	1.269.114
TÜRKİYE	83.578.464	84.352.830	89.400.745	96.590.370	91.320.722	97.887.800	104.745.151	112.631.203	116.113.609	110.645.883	118.789.113	109.885.336

**Kaynak:** DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/gsvih87.htm>, E.T. 1.10.2004.

## 2- Ekonomik Faaliyetler Ve Tarımsal Göstergeler

Ekonomik faaliyetlerin istihdam edilen kişi sayısına göre İBBS Düzey 1 Bölgeleri itibariyle tarım, sanayi, inşaat ve hizmet sektörü arasındaki dağılımı Tablo 30'daki gibidir:

**Tablo 30:** Ekonomik Faaliyetlerin İBBS Düzey 1 Bölgeleri Arasındaki Dağılımı  
(Bin) (15+ Yaş) (2004)

EKONOMİK FAALİYETLER					
İBBS DÜZEY 1 BÖLGELERİ	TARIM	SANAYİ	İNŞAAT	HİZMETLER	TOPLAM
İstanbul B.	26	1236	176	1880	3318
Batı Marmara B.	480	194	41	422	1137
Ege B.	1245	656	147	1256	3304
Doğu Marmara B.	445	614	98	794	1952
Batı Anadolu B.	444	311	112	1106	1973
Akdeniz B.	870	359	144	1281	2654
Orta Anadolu B.	550	134	46	400	1130
Batı Karadeniz B.	926	184	62	571	1743
Doğu Karadeniz B.	929	67	54	417	1468
Kuzeydoğu A. B.	519	20	15	234	788
Ortadoğu A. B.	393	56	41	378	869
Güneydoğu A. B.	572	157	92	635	1456
TÜRKİYE	7400	3988	1029	9374	21791

**Kaynak:** İşteki Durum Ve Ekonomik Faaliyet, 2004, <http://www.die.gov.tr/duzey1/152d1.xls>, E.T. 15.12.2005.

Tablo 30 incelendiğinde, tarım sektöründe en yüksek payın 1.245.000 kişi ile Ege Bölgesi'ne ait olduğu, buna karşılık sanayi sektöründe<sup>92</sup>1.236.000 kişi ile inşa-

<sup>92</sup> Marmara Bölgesi'nin 1987-2000 döneminde, 1987 yılında ülke sanayisine katkısı Doğu Anadolu Bölgesi'nin 17 katı iken, 2000 yılında 27 kata ulaşmıştır (Cemalettin KAYNAK-Rasim AKPINAR-Ahmet KINDAP: a.g.e., 11).



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

at sektöründe 176.000 kişi ile ve hizmet sektöründe 1.880.000 kişi ile, İstanbul Bölgesi'nin en fazla paya sahip olduğu görülmektedir. Söz konusu göstergelerden sanayi, inşaat ve hizmetler içinde en düşük pay ise Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi ve Ortadoğu Anadolu Bölgesi çerçevesinde Doğu Anadolu Bölgesi'ne aittir. Bu anlamda, ekonomik faaliyetler açısından en geri durumda bulunan Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi'nde sanayide istihdam edilen kişi sayısı 20.000 iken, inşaat sektöründe istihdam edilen kişi sayısı 15.000 ve hizmet sektöründe istihdam edilen kişi sayısı 234.000'dir.

Ekonomik faaliyetlerin çarpıcı biçimde, İstanbul Bölgesi ve Ege Bölgesi'nde yoğunlaşmasının nedeni ise, bu bölgelerde yer alan metropollerden kaynaklanmaktadır. Nitekim, 1987-1996 yılları arasında imalat sanayinin iller bazındaki dağılımını inceleyen bir çalışmaya göre, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Bursa ve Ankara illeri işyeri ve çalışan sayısı bakımından Türkiye toplamının % 60'ını oluşturmaktadır ve bu illerde toplam katma değer % 75'i üretilmektedir<sup>93</sup>. Çünkü, Türkiye'de sanayi işletmelerinin Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren, fizibilite etüdüleri yapılmadan, ekonomik canlılığın en yüksek düzeyde olduğu İstanbul ve çevresi başta olmak üzere Ülkemizin batı bölgelerine yığıldığı ve dengesiz dağıldığı görülmektedir. Buna karşılık Doğu Anadolu Bölgesi ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde imalat sanayi Gaziantep, Malatya gibi belirli illerin dışında oldukça sınırlıdır. Dolayısıyla, iç pazara dönük sanayiler Marmara Bölgesi ağırlıklı olarak batıda yoğunlaşırken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde pazara dönüklük belirtilen iller dışında yerel ve bölgesel talebe dönük sanayilerle sınırlıdır<sup>94</sup>. Bu yapının oluşumunda, su ve enerji temini, pazarlama ve satış kolaylığı, kalifiye işçi temini gibi konularda sanayileşme için bulunması gerekli avantajların Doğu Anadolu Bölgesi'nde daha kısıtlı olması etkili olmuştur<sup>95</sup>. Ayrıca özellikle Doğu Anadolu Bölgesi için ulaşım, konum, yağışın yıl içindeki dağılımı, yağış miktarı ve miktara ilişkin yıllık ve mevsimlik değişiklikler, iklimsel koşullar, arazi yapısı yatırımlara ilişkin risk faktörünü yükseltmektedir<sup>96</sup>.

Bölgelerin ülkenin tarımsal üretim değerleri içindeki payı da bölgeler arası farklılıkları ortaya koyan diğer önemli ekonomik bir göstergedir. Tablo 31'de belirtildi-

93 Suat KÜÇÜKÇİFTÇİ-Murat URAY: "İmalat Sanayiinde İller Düzeyinde Verimlilik Karşılaştırması", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 266.

94 Servet MUTLU: a.g.e., 52-53.

95 Mustafa ERKAL: a.g.e., 107.

96 Servet MUTLU: a.g.e., 208.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

ği üzere, 2000 yılı itibariyle coğrafi bölgelerin toplam tarımsal üretim değerleri karşılaştırıldığında, en büyük payın İç Anadolu Bölgesi'ne ait olduğu, İç Anadolu Bölgesini ise sırasıyla Ege Bölgesi, Marmara Bölgesi ve Karadeniz Bölgesi'nin izlediği görülmektedir. Toplam tarımsal üretim değerleri içinde bitkisel üretim değeri içinde en önemli pay Ege Bölgesi'ne, canlı hayvan üretim değeri içindeki en önemli pay Doğu Anadolu Bölgesi'ne, hayvansal ürünler üretim değeri içindeki en önemli pay ise Marmara Bölgesi'ne aittir.

**Tablo 31:** Coğrafi Bölgelere Göre Tarımsal Üretim Değerleri (2000)  
(Cari Fiyatlarla) (YTL.)

BÖLGELER	BİTKİSEL ÜRETİM DEĞERİ	CANLI HAYVANLAR ÜRETİM DEĞERİ	HAYVANSAL ÜRÜNLER ÜRETİM DEĞERİ	TOPLAM TARIMSAL ÜRETİM DEĞERİ
AKDENİZ	2.856.558.852	621.313.806	474.048.335	3.951.920.993
DOĞU ANADOLU	626.122.500	1.270.700.091	651.174.607	2.547.997.198
EGE	2.943.791.090	876.865.651	797.048.769	4.617.705.510
G.DOĞU ANADOLU	1.372.713.348	530.390.645	274.674.752	2.177.778.745
İÇ ANADOLU	2.824.815.925	1.237.490.986	970.019.645	5.032.326.556
KARADENİZ	1.928.059.912	1.199.562.972	979.703.361	4.107.326.245
MARMARA	2.368.018.310	915.740.461	1.031.536.577	4.315.295.348
K.Ö.Y. TOPLAMI	5.294.917.487	3.385.093.877	2.092.162.133	10.772.173.497
TÜRKİYE	14.920.079.937	6.652.064.612	5.178.206.046	26.750.350.595

**Kaynak:** DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/tarim.htm>, E.T. 1.10.2004.

2000 yılında Türkiye'nin toplam tarımsal üretim değeri değerlendirildiğinde İç Anadolu Bölgesi'nin yaklaşık olarak % 20'lik bir oranla ilk sırada yer almasına karşılık, Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgeleri bu anlamda görece düşük değerlere sahiptir. Ancak, bu bölgelerde, sanayi göstergelerinin gelişmiş bölgelerin oldukça gerisinde yer alması ve bölgelerin doğal koşullarının<sup>97</sup> tarım ve hayvancılığa

<sup>97</sup> Doğu Anadolu Bölgesi'nde tarımsal üretimin miktar ve çeşit yönünden kısıtlı olmasında jeolojik faktörlerin yanısıra, iklimsel faktörler de etkili olmaktadır ve bölgenin tarımsal üretim yapısını belirleyici ve en az değiştirilebilir bu özellikler, gelişimini olumsuz etkilemektedir. Dolayısıyla, Doğu Anadolu Bölgesi'nde yarı kapalı ekonomik yapı ve belirtilen doğal koşulların etkisiyle, tarım büyük ölçüde, öz tüketime yönelik bir yapı sergilemektedir.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

elverişli olması nedeniyle toplam tarımsal faaliyetlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Tarımsal üretim değerleri İBBS Düzey 2 bölgeleri açısından ele alındığında ise, Tablo 32’de görüldüğü üzere 2000 yılı itibarıyla en yüksek payın Manisa (Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak), Samsun (Samsun, Tokat, Çorum, Amasya), Aydın (Aydın, Denizli, Muğla) ve Konya (Konya, Karaman) Alt Bölgeleri’ne ait olduğu görülmektedir. Buna karşılık, İstanbul, Zonguldak (Zonguldak Karabük, Bartın), Mardin (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak) ve Kastamonu (Kastamonu, Çankırı, Sinop) Alt Bölgeleri, toplam tarımsal üretim değerlerinin en düşük düzeyde olduğu alt bölgeleri oluşturmaktadır.

**Tablo 32:** İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Tarımsal Üretim Değerleri (2000)  
(Cari Fiyatlarla) (YTL.)

ALT BÖLGELER	BİTKİSEL ÜRETİM DEĞERİ	CANLI HAYVANLAR ÜRETİM DEĞERİ	HAYVANSAL ÜRÜNLER ÜRETİM DEĞERİ	TOPLAM TARIMSAL ÜRETİM DEĞERİ
TR10	57.522.118	42.324.996	101.461.215	201.308.329
TR21	523.795.715	199.621.878	139.375.126	862.792.719
TR22	742.234.380	315.042.921	385.921.649	1.443.198.950
TR31	747.838.346	175.951.197	235.328.654	1.159.118.197
TR32	1.192.703.222	252.983.550	157.912.888	1.603.599.660
TR33	1.003.249.522	447.930.904	403.807.227	1.854.987.653
TR41	867.973.792	225.386.995	192.174.912	1.285.535.699
TR42	503.204.723	454.002.388	515.913.531	1.473.120.642
TR51	461.370.214	151.814.075	153.552.479	766.736.768
TR52	880.861.938	366.955.459	337.292.066	1.585.109.463
TR61	933.485.501	225.141.552	158.606.543	1.317.233.596
TR62	1.130.694.304	220.094.291	165.706.142	1.516.494.737
TR63	792.379.047	176.077.963	149.735.650	1.118.192.660
TR71	825.026.910	206.222.925	137.982.074	1.169.231.909
TR72	418.023.990	379.618.067	256.322.951	1.053.965.008
TR81	88.311.113	97.400.477	50.305.628	236.017.218
TR82	194.402.624	204.824.162	126.833.685	526.060.471
TR83	1.016.318.395	405.920.468	289.515.506	1.711.754.369
TR90	536.380.547	276.512.001	282.599.973	1.095.492.521
TRA1	119.208.714	294.584.668	159.052.060	572.845.442
TRA2	103.158.564	350.264.301	142.543.466	595.966.331
TRB1	287.476.238	245.637.740	175.576.819	708.690.797
TRB2	121.746.672	407.360.989	186.011.050	715.118.711
TRC1	403.491.251	117.031.344	95.688.139	616.210.734
TRC2	712.354.567	297.802.855	111.147.150	1.121.304.572
TRC3	256.867.530	115.556.446	67.839.463	440.263.439
TÜRKİYE	14.920.079.937	6.652.064.612	5.178.206.046	26.750.350.595

**Kaynak:** DPT: İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 59.

### 3- Mali Göstergeler

#### a- Kamu Yatırım Harcamaları

Tablo 33 çerçevesinde 1990-2001 aralığında toplam kamu yatırım harcamalarının bölgeler arasındaki dağılımı incelendiğinde, en fazla payın 8.441.074.000 YTL. (2001 yılı fiyatlarıyla) ile Marmara Bölgesi'ne ait olduğu görülmektedir. Marmara Bölgesi'ni ise, İç Anadolu ve Ege Bölgesi takip etmektedir. Buna karşılık, 1990-2001 yılları arasında toplam kamu yatırım harcamalarının bölgeler arası dağılımı incelendiğinde, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin 2.954.619.000 YTL. ile sonuncu sırada yer aldığı ve toplam kamu harcamalarının Doğu Anadolu Bölgesi'nde 3.103.450.000 YTL. olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Kamu yatırım harcamaları açısından mevcut tabloya karşın, Cumhuriyet döneminin başlangıcından itibaren, geri kalmış yöreler için bu yörelerden elde edilen bütçe gelirin üzerinde harcama yapılmasının, planlı dönemin yatırım ve harcama politikalarının temelini oluşturduğu göz önünde tutulmalıdır<sup>98</sup>. Dolayısıyla, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ndeki iller için yapılan kamu harcamaları, izlenen maliye politikasının bir parçası olarak bu bölgelerdeki illerden elde edilen kamu gelirlerinin üzerinde seyretmiştir. Örneğin, 1946-1950 döneminde, her 100 birimlik kamu gelirin karşılık 197, 1951-1955 döneminde 200, 1956-1960 döneminde ise 156 birimlik kamu harcaması yapılmıştır<sup>99</sup>. Dolayısıyla belirtilen aralıkta doğu illerinde, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranının 1'in altında gerçekleştiği, yani söz konusu iller için yapılan harcamaların bu illerden elde edilen kamu gelirlerini aştığı görülmektedir<sup>100</sup>. Nitekim, 1945-2000 döneminde Doğu Anadolu Bölgesi'nde genel bütçe kapsamında yapılan harcamaların bölgeden elde edilen gelire oranı 3.56 kat iken, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde ise 3.75 kattır<sup>101</sup>. Kamu yatırım harcamaları İBBS Düzey 2 bölgeleri açısından ele alındığında ise, 1990-2001 yılları arasında İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa (Bursa, Eskişehir, Bilecik) ve Şanlıurfa (Şanlıurfa, Diyarbakır) Alt Bölgeleri'nin toplam kamu yatırım harcamalarının en yüksek düzeyde gerçekleştiği alt bölgeler olduğu görülmektedir. İBBS Düzey 2 bölgeleri içinde kamu yatırım harcamalarının en düşük düzeyde olduğu alt bölgeler ise, Mardin (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak), Kastamonu (Kastamonu, Çankırı, Sinop), Ağrı (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) ve Gaziantep (Gaziantep, Adıyaman, Kilis) Alt Bölgeleri'dir.

<sup>98</sup> Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN: a.g.e., 11.

<sup>99</sup> Sait AŞGIN: *Cumhuriyet Döneminde Doğu Anadolu'ya Yapılan Kamu Harcamaları (1946-1960)* (Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 2000), 195.

<sup>100</sup> 1946-1960 döneminde doğu illerinde kişi başına kamu harcaması ortalamasının, Türkiye ortalamasının üzerinde olduğu alanlar asayiş ve bayındırlıktır (Sait AŞGIN: a.g.e., 127, 195).

<sup>101</sup> Servet MUTLU: a.g.e., 336.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 33:** Kamu Yatırım Harcamalarının Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla) (1990-2001) (Bin YTL.)

BÖLGELER	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1990-2001 TOPLAM
<b>AKDENİZ</b>	335.382	244.718	415.130	213.581	178.115	143.147	224.716	294.095	273.277	239.028	521.042	431.264	3.513.496
<b>DOĞU ANADOLU</b>	287.468	246.906	255.032	309.254	162.766	262.477	261.752	316.420	246.940	266.471	276.706	211.256	3.103.450
<b>EGE</b>	761.225	574.463	677.683	443.520	213.831	209.659	264.389	357.797	383.286	392.032	424.663	344.136	5.046.683
<b>G. DOĞU ANADOLU</b>	459.372	294.786	258.249	195.683	123.929	177.023	230.031	261.595	243.305	204.670	288.667	217.309	2.954.619
<b>İÇ ANADOLU</b>	748.781	515.492	553.203	484.575	430.181	429.306	593.187	728.945	576.885	465.116	407.362	269.468	6.202.501
<b>KARADENİZ</b>	353.810	263.449	278.324	202.085	115.918	138.089	265.368	322.212	385.867	353.823	590.899	602.455	3.872.298
<b>MARMARA</b>	791.093	611.253	500.019	627.376	452.139	576.263	678.132	751.829	1.091.313	790.879	927.910	642.869	8.441.074
<b>K.Ö.Y. TOPLAMI</b>	1.342.965	1.002.561	1.082.689	808.198	451.892	633.816	913.176	1.049.950	1.070.602	982.551	1.500.800	1.347.447	12.186.646
<b>TÜRKİYE</b>	8.801.288	8.748.426	8.848.814	9.094.798	5.849.122	4.826.098	6.074.441	7.960.827	7.727.112	7.037.162	8.610.563	6.569.160	90.147.811

**Kaynak:** DPT: İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 22.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 34:** Kamu Yatırım Harcamalarının İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla) (1990-2001) (Bin YTL.)

ALT BÖLGELER	1990 TOPLAM	1991 TOPLAM	1992 TOPLAM	1993 TOPLAM	1994 TOPLAM	1995 TOPLAM
TR10	430.032.171	212.606.815	202.625.427	339.681.791	231.045.990	188.894.675
TR21	88.538.755	155.156.180	42.844.476	48.034.896	32.125.239	26.859.190
TR22	61.749.138	37.257.437	42.023.912	58.304.087	35.328.840	45.848.848
TR31	216.120.041	286.212.549	427.786.558	230.377.229	101.280.215	107.523.300
TR32	268.575.556	177.526.062	138.219.392	173.009.134	84.841.789	61.629.936
TR33	276.529.468	110.724.186	111.676.758	40.133.360	27.708.865	40.505.453
TR41	173.522.831	151.763.628	166.706.575	144.760.088	65.747.060	82.267.400
TR42	104.619.160	106.889.253	101.313.617	93.938.186	115.461.715	263.342.467
TR51	343.584.155	208.085.912	268.860.502	258.410.094	305.520.389	299.786.151
TR52	68.104.644	41.940.039	68.948.693	51.502.216	38.010.747	44.373.415
TR61	83.300.262	55.020.983	72.132.348	81.580.830	60.793.337	54.514.698
TR62	152.459.098	137.787.921	139.657.638	96.500.891	96.766.362	68.686.845
TR63	99.623.128	51.909.112	203.340.162	35.498.888	20.555.164	19.945.862
TR71	126.720.850	120.252.546	77.072.899	56.014.012	21.089.069	27.612.680
TR72	150.802.107	102.549.429	80.665.675	65.423.449	42.771.566	32.868.512
TR81	103.974.010	103.469.613	102.032.869	58.596.506	22.344.181	14.899.700
TR82	29.880.550	15.218.455	40.297.088	25.617.355	20.004.596	20.761.460
TR83	126.205.930	69.905.413	71.264.935	63.912.868	38.203.999	60.646.991
TR90	83.906.943	62.420.794	61.036.275	41.327.239	27.939.897	31.504.690
TRA1	51.563.316	41.009.853	49.270.896	93.914.692	52.159.023	97.662.644
TRA2	51.632.843	36.727.956	53.320.029	55.007.299	27.633.269	33.874.640
TRB1	118.033.556	130.602.112	113.030.469	130.841.142	68.575.045	112.776.417
TRB2	68.279.343	41.244.900	45.264.354	38.004.119	17.042.813	22.154.216
TRC1	59.270.180	33.253.305	40.724.922	29.969.105	17.749.131	19.452.509
TRC2	348.275.611	233.732.073	194.784.250	146.162.500	91.299.990	139.745.007
TRC3	51.825.894	27.800.758	22.739.749	19.551.458	14.880.373	17.825.272
TÜRKİYE	8.801.288.327	8.748.425.702	8.848.813.795	9.094.798.260	5.849.121.870	4.826.097.529

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 34:** Kamu Yatırım Harcamalarının İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla) (1990-2001) (Bin YTL.) (Devam)

ALT BÖLGELER	1996 TOPLAM	1997 TOPLAM	1998 TOPLAM	1999 TOPLAM	2000 TOPLAM	2001 TOPLAM	TOPLAM
TR10	266.592.968	317.104.520	437.006.693	482.081.519	532.654.261	230.186.000	3.870.512.830
TR21	33.105.733	60.801.290	51.178.454	39.616.991	44.453.889	32.507.000	655.222.095
TR22	73.685.205	86.269.663	67.839.347	65.415.068	78.810.045	129.729.000	782.260.591
TR31	133.253.270	132.812.838	204.544.644	140.030.593	199.651.773	146.770.000	2.326.363.009
TR32	87.066.789	159.931.117	134.980.727	211.047.003	157.485.538	146.879.000	1.801.182.042
TR33	44.079.331	65.052.779	43.760.757	40.954.686	67.525.263	50.487.000	919.137.903
TR41	190.883.757	226.255.509	515.698.609	170.850.259	199.714.195	154.904.000	2.243.073.911
TR42	156.167.939	127.664.171	79.865.933	87.331.966	120.585.357	130.429.000	1.487.608.764
TR51	339.495.539	435.481.126	264.583.965	191.253.938	174.847.212	116.131.000	3.206.039.983
TR52	60.015.020	61.628.849	37.305.751	39.645.272	65.260.715	35.552.000	612.287.361
TR61	78.935.083	132.228.910	124.135.474	99.913.392	102.955.211	97.087.000	1.042.597.527
TR62	111.895.102	105.660.428	104.118.135	93.026.247	112.644.904	46.408.000	1.265.611.572
TR63	33.885.983	56.205.820	45.023.864	46.088.043	305.441.655	287.769.000	1.205.286.681
TR71	56.357.072	58.838.797	53.546.467	47.496.188	69.823.430	55.040.000	769.864.010
TR72	104.796.737	133.191.007	182.717.522	150.869.296	66.581.728	40.898.000	1.154.135.027
TR81	26.430.244	28.576.049	23.970.919	25.729.170	36.438.604	28.933.000	575.394.864
TR82	44.985.214	43.424.581	35.808.336	26.104.307	35.480.890	33.679.000	371.261.832
TR83	118.481.691	135.017.368	97.273.116	131.182.134	125.794.446	94.557.000	1.132.445.890
TR90	60.845.957	85.173.890	206.283.345	147.274.679	374.965.419	431.526.000	1.614.205.129
TRA1	38.739.717	50.210.878	32.714.499	61.613.185	51.719.544	35.517.000	656.095.247
TRA2	29.267.033	43.680.600	21.600.015	22.038.904	23.544.425	19.117.000	417.444.012
TRB1	159.798.666	151.219.298	149.369.952	146.734.532	148.904.026	119.332.000	1.549.217.216
TRB2	38.791.518	74.869.316	44.242.578	41.051.503	53.297.659	38.011.000	522.253.316
TRC1	26.849.488	50.950.033	56.878.176	52.333.694	64.083.283	37.583.000	489.096.825
TRC2	193.143.859	197.734.428	173.453.006	142.940.127	214.778.520	164.360.000	2.240.409.374
TRC3	10.037.665	12.910.591	12.973.631	9.395.683	9.805.423	15.366.000	225.112.496
TÜRKİYE	6.074.440.994	7.960.827.434	7.727.111.607	7.037.162.433	8.610.562.982	6.569.160.000	90.147.810.933

**Kaynak:** DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/yatirimstablit.htm>, E.T. 1.10.2004.

### b- Genel Bütçe Gelirleri

1995-2001 yılları arasında genel bütçe gelirlerinin coğrafi bölgeler arasındaki dağılımı incelendiğinde, genel bütçe gelirlerinin en yüksek düzeyde olduğu bölgenin diğer bölgelerle belirgin bir farkla Marmara Bölgesi olduğu görülmektedir ve Marmara Bölgesi'ni İç Anadolu Bölgesi ve Ege Bölgesi takip etmektedir.

1995-2001 yılları toplam bütçe gelirleri değerlendirildiğinde, Marmara Bölgesi 177.965.319.000 YTL. (2001 yılı fiyatlarıyla) ile birinci sırada yer alırken, İç Anadolu Bölgesi 50.606.811.000 YTL. ile ikinci sırada yer almakta ve bu bölgeleri 30.554.630.000 YTL. ile Ege Bölgesi takip etmektedir. Buna karşılık Doğu Anadolu Bölgesi'nde 1995-2001 yılları genel bütçe gelirleri toplamı 3.444.287.000 YTL. (2001 yılı fiyatlarıyla) ile en düşük düzeyde gerçekleşmekte, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde ise 3.997.478.000 YTL. olduğu görülmektedir ve her iki bölgenin genel bütçe gelirleri toplamı KÖY toplamının<sup>102</sup> yaklaşık olarak % 30'unu oluşturmaktadır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ne ilişkin önemli bir nokta da tahakkuk eden kamu gelirinin Türkiye ortalamasına göre daha az bir bölümünün tahsil edilmesidir.

Marmara Bölgesi ile Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri arasındaki dramatik kopuş, diğer ekonomik ve sosyal göstergelerde olduğu gibi kamu gelirleri içinde, vergi gelirleri açısından da gözlenmektedir. Nitekim, 2003 ve 2004 yıllarında, tahsil edilen verginin % 81'i yalnızca İstanbul, Kocaeli, Ankara ve İzmir'den toplanırken, geri kalan % 19'u ise kalan 77 ilden toplanmaktadır ve Ülkemizin doğu illerinden toplanan vergilerin toplam tahsilat içindeki payı % 2 civarındadır<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> KÖY'lerden tahsil edilen vergi gelirlerinin toplam içindeki payı 2003 yılında % 5.1 iken, 2004'te % 5.5, 2005'te ise % 5.8 düzeyinde gerçekleşmiştir; ayrıca KÖY'ler açısından tahakkukun tahsilata oranı 2003'te % 92.7, 2004'te % 91.6; 2005'te ise % 93.5 düzeyindedir (Birinci Derece Kalkınmada Öncelikli Yörelere Edilen Genel Bütçe Vergi Gelirleri, [http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo\\_39.xls.htm](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo_39.xls.htm), E.T. 15.4.2006).

<sup>103</sup> Şükrü KIZILOĞ: "Vergilerin Yüzde 81'i 4 İlden", Hürriyet, 20 Nisan 2004, 15; Şükrü KIZILOĞ: "Türkiye'yi 13 İl Besliyor", Hürriyet, 5 Şubat 2005, 12.



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 35:** 2001-2005 Yıllarında 4 Büyük İlin Tahsil Edilen Vergideki Payı (%)

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>İSTANBUL</b>	41.06	42.39	43.82	42.66	40.27
<b>KOCAELİ</b>	16.35	18.16	16.91	16.80	17.17
<b>ANKARA</b>	16.12	13.31	12.60	12.43	13.61
<b>İZMİR</b>	5.75	6.28	7.59	8.90	9.35

**Kaynak:** Şükrü KIZILOL: "Vergilerin Yüzde 81'i 4 İlden", 15; Şükrü KIZILOL: "Türkiye'yi 13 İl Besliyor", 12; <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T7-61.htm>.

2005 yılının kesinleşen verilerine göre ise, örneğin Kilis, Bayburt, Ardahan illerinden toplanan vergiler toplam vergi gelirlerinin onbinde birini oluştururken, Bingöl, Tunceli ve Hakkari'den elde edilen vergiler, toplam vergi gelirlerinin onbinde ikisini oluşturmaktadır<sup>104</sup>. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin vergi gelirleri açısından bu görüntüsünün en önemli nedeni, bölgelerdeki ekonomik faaliyetlerin bölgeye özgü nedenlerle sınırlılığının yanı sıra, bu bölge sınırları içindeki sanayi kuruluşlarının ve bankaların, yönetim merkezlerinin genellikle başka bölgelerde olması nedeniyle, yaratılan katma değer ve buna bağlı vergi tahakkukunun bölge dışında gerçekleşmesidir<sup>105</sup>.

İBBS Düzey 2 Bölgeleri itibarıyla 1995-2001 aralığında toplam bütçe gelirlerinin en yüksek olduğu bölgeler sanayi, finans ve hizmet sektörünün etkisiyle İstanbul, Kocaeli (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova) Ankara ve İzmir Alt Bölgeleri'dir. Buna karşılık, genel bütçe gelirlerinin en düşük olduğu bölgeler ise, Ağrı (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan), Van (Van, Muş, Bitlis, Hakkari), Kastamonu (Kastamonu, Çankırı, Sinop) ve Mardin (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak) Alt Bölgeleri'nden oluşmaktadır.

<sup>104</sup> Şükrü KIZILOL: "Doğuya Yatırıma, Vergi Avantajı Ve Teşvik Getirilmeli", *Hürriyet*, 23 Mart 2006, 11.

<sup>105</sup> Şevket SAYILGAN: "Bankacılık Sektörünün Bölgesel Bazda Büyümeyi Finanse Etmesi", *Banka-Mali Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 12 (Aralık 2000), 30.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Tablo 36: Genel Bütçe Gelirlerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla)

BÖLGELER	1995 TOPLAM (BİN YTL.)	1996 TOPLAM (BİN YTL.)	1997 TOPLAM (BİN YTL.)	1998 TOPLAM (BİN YTL.)	1999 TOPLAM (BİN YTL.)	2000 TOPLAM (BİN YTL.)	2001 TOPLAM (BİN YTL.)	1995-2001 TOPLAM (BİN YTL.)
AKDENİZ	1.920.509	2.101.780	2.347.590	2.408.514	2.260.503	2.458.903	2.386.164	15.883.961
DOĞU ANADOLU	383.510	392.092	484.030	520.616	610.521	563.734	489.784	3.444.287
EGE	3.475.576	3.904.778	4.506.899	4.697.867	4.564.524	4.923.841	4.481.146	30.554.630
G.DOĞU ANADOLU	423.283	451.028	575.126	604.443	606.573	663.268	673.756	3.997.478
İÇ ANADOLU	4.873.091	5.201.721	6.518.204	7.758.442	8.348.565	8.364.566	9.542.223	50.606.811
KARADENİZ	1.219.073	1.334.902	1.530.448	1.514.007	1.471.544	1.499.743	1.371.830	9.941.548
MARMARA	16.583.117	20.325.835	24.214.013	27.010.731	27.418.794	31.909.129	30.503.700	177.965.319
K.Ö.Y. TOPLAMI	2.168.592	2.348.829	2.856.891	2.885.532	2.944.463	3.068.452	2.783.303	19.056.063
TÜRKİYE	29.701.229	35.133.384	42.345.872	44.983.653	45.346.339	52.964.567	51.784.579	302.259.623

Kaynak: DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/yatirimssabit.htm>, E.T. 1.10.2004.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Tablo 37: Genel Bütçe Gelirlerinin İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı (2001 Yılı Fiyatlarıyla)

BÖLGELER	1995 TOPLAM (BİN YTL.)	1996 TOPLAM (BİN YTL.)	1997 TOPLAM (BİN YTL.)	1998 TOPLAM (BİN YTL.)	1999 TOPLAM (BİN YTL.)	2000 TOPLAM (BİN YTL.)	2001 TOPLAM (BİN YTL.)	1995-2001 TOPLAM (BİN YTL.)
TR10	10.807.163	12.741.490	15.205.219	18.631.111	19.219.755	22.682.628	21.168.561	120.455.926
TR21	416.748	501.532	637.096	656.188	611.702	666.183	617.090	4.106.540
TR22	334.495	344.899	437.301	442.996	483.274	449.101	402.402	2.894.467
TR31	2.484.208	2.884.781	3.279.664	3.367.414	3.309.405	3.707.848	3.299.576	22.332.895
TR32	498.571	543.647	667.113	709.676	681.723	679.817	677.142	4.457.688
TR33	492.797	476.351	560.122	620.777	573.396	536.176	504.428	3.764.046
TR41	1.247.913	1.322.524	1.566.038	1.751.895	1.578.455	1.740.323	1.476.317	10.683.465
TR42	4.098.718	5.765.614	6.791.057	5.975.175	5.908.201	6.704.261	7.167.376	42.410.401
TR51	3.869.986	4.098.541	5.113.430	6.335.074	6.975.801	6.991.316	8.294.838	41.678.986
TR52	266.871	284.894	357.989	371.516	360.647	344.620	343.613	2.330.149
TR61	434.848	503.499	615.808	662.839	613.915	627.363	647.328	4.105.600
TR62	1.129.112	1.173.862	1.237.846	1.257.559	1.194.734	1.230.991	1.156.868	8.380.970
TR63	356.550	424.419	493.936	488.117	451.853	600.549	581.967	3.397.391
TR71	173.873	214.707	308.109	270.681	256.800	281.758	230.855	1.736.782
TR72	324.650	346.921	415.166	442.462	451.663	447.715	401.200	2.829.776
TR81	316.898	359.841	400.259	354.322	345.263	395.025	333.055	2.504.664
TR82	97.891	98.041	111.251	119.170	114.265	116.493	104.409	761.521
TR83	378.006	412.435	490.906	457.934	465.554	490.786	443.571	3.139.193
TR90	337.155	365.711	422.497	467.512	461.591	457.213	428.699	2.940.378
TRA1	113.224	111.242	128.468	131.259	123.611	136.916	120.294	865.014
TRA2	49.674	51.895	66.611	91.188	143.271	107.307	94.981	604.926
TRB1	154.959	157.520	192.825	196.960	192.420	205.090	186.824	1.286.598
TRB2	70.568	76.743	102.474	108.351	157.152	120.438	93.453	729.178
TRC1	227.586	245.536	296.288	295.868	296.167	288.568	281.278	1.931.291
TRC2	122.174	133.975	180.357	198.244	190.914	203.552	191.251	1.220.467
TRC3	73.523	71.517	98.481	110.331	119.492	171.147	201.227	845.720

Kaynak: DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/butcesabit.htm>, E.T. 1.10.2004.

### c- Toplam Banka Mevduatı Ve Banka Kredileri

Gelir düzeyi, tasarruf eğilimi, sermaye birikimi gibi değişkenlere göre belirlenen banka mevduatının ve banka kredilerinin 1995-2000 yılları arasında, coğrafi bölgelere göre dağılımı Tablo 38 ve Tablo 39 çerçevesinde incelendiğinde, gelir düzeyi ile ilişkili olarak toplam banka mevduatının ve banka kredilerinin açık ara ile en yüksek düzeyde olduğu bölgelerin Marmara Bölgesi ve İç Anadolu Bölgesi olduğu görülmektedir. Buna karşılık, belirtilen aralıkta toplam banka mevduatının ve kredilerinin en az seviyede olduğu bölgeler banka mevduatlarında Güneydoğu Anadolu Bölgesi iken, ekonomik faaliyetlerin sınırlılığına bağlı olarak banka kredilerinde Doğu Anadolu Bölgesi'dir. Diğer bir ifadeyle, Doğu Anadolu Bölgesi banka mevduatının, krediye en az dönüştürüldüğü bölgedir. Ayrıca, Doğu Anadolu Bölgesi, yalnızca bankacılık alanında değil, ticaret ve sigorta alanında da geri durumdadır<sup>106</sup>.

**Tablo 38:** Toplam Banka Mevduatının Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı  
(2001 Yılı Fiyatlarıyla)

BÖLGELER	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	KİŞİ BAŞINA (Bin YTL.)
AKDENİZ	3.759.293	4.432.118	4.816.203	5.192.574	7.105.783	6.630.325	760
DOĞU ANADOLU	958.851	1.096.256	1.194.423	1.286.644	1.605.377	1.313.309	213,6
EGE	6.691.553	8.026.022	8.381.082	8.918.928	11.623.978	10.148.816	1.133,50
G.DOĞU ANADOLU	818.776	942.003	997.611	1.132.243	1.567.772	1.222.703	185,1
İÇ ANADOLU	12.810.330	16.833.685	17.864.632	19.409.009	24.274.854	25.066.332	2.156,20
KARADENİZ	3.192.197	3.536.814	3.893.326	4.048.339	5.256.907	4.325.748	512,6
MARMARA	24.459.044	33.945.015	39.225.873	42.504.711	56.283.457	53.321.512	3.073,00
K.Ö.Y. TOPLAMI	5.914.353	6.571.532	7.135.658	7.420.049	9.366.291	7.667.037	313,9
TÜRKİYE	52.690.044	68.811.913	76.373.150	82.492.449	107.718.129	102.028.746	1.503,90

**Kaynak:** DPT: İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 46.

<sup>106</sup> Mustafa ERKAL: Bölgelerarası Dengesizlik Ve Doğu Kalkınması (İstanbul: Şamil Yayınevi, 1978), 236.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 39:** Toplam Banka Kredilerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı  
(2001 Yılı Fiyatlarıyla)

BÖLGELER	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	KİŞİ BAŞINA (Bin YTL.)
AKDENİZ	3.012.972	2.634.571	3.173.505	3.061.276	3.175.325	3.317.003	380,2
DOĞU ANADOLU	329.552	420.448	508.820	561.156	563.789	731.646	119
EGE	4.103.477	4.733.864	5.810.158	5.431.990	4.499.368	4.799.565	536,1
G.DOĞU ANADOLU	445.298	565.476	838.083	931.633	814.208	859.739	130,2
İÇ ANADOLU	8.904.681	12.154.506	15.227.827	10.095.968	11.884.755	10.194.532	876,9
KARADENİZ	1.872.224	1.480.672	1.854.555	2.324.932	2.800.786	3.467.521	410,9
MARMARA	14.688.730	19.258.826	24.668.724	24.000.872	22.076.534	24.520.368	1.413,20
K.Ö.Y. TOPLAMI	2.749.966	2.705.515	3.285.503	3.855.927	4.294.025	5.285.969	216,4
TÜRKİYE	33.356.934	41.248.362	52.081.671	46.407.827	45.814.765	47.890.374	705,9

**Kaynak:** DPT: *İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler* (Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002), 54.

Tablo 40'ta görüldüğü üzere, 1995-2000 yılları arasında İBBS Düzey 2 Bölgeleri itibariyle toplam banka mevduatının en yüksek düzeyde olduğu bölgeler ise, İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa (Bursa, Eskişehir, Bilecik) Alt Bölgeleri'dir. Türkiye'nin toplam banka mevduatının yaklaşık olarak % 50'si İstanbul odaklı olmak üzere Marmara Bölgesi'ne aitken, % 25'i Ankara'dan kaynaklanan bir biçimde İç Anadolu Bölgesi'ne aittir. İBBS Düzey 2 Bölgeleri itibariyle toplam banka mevduatının en düşük olduğu bölgeler ise, Mardin (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak), Van (Van, Muş, Bitlis, Hakkari), Ağrı (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) Alt Bölgeleri'dir. 2000 yılında Mardin Alt Bölgesi'nde toplam banka mevduatının 169.950.000 YTL. (2001 yılı fiyatlarıyla) olmasına karşın, İstanbul Alt Bölgesi'nde 45.710.888.000 YTL. olması toplam banka mevduatı açısından bölgeler arasındaki uçurumu ortaya koymaktadır. Görece geri durumdaki bölgelerdeki sınırlı tasarrufların bankacılık sistemi aracılığıyla gelişmiş bölgelere akımı, makasın tasarruflar konusunda gelişmiş bölgeler lehine açılmasında etkili bir faktördür.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

**Tablo 40:** Toplam Banka Mevduatının İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı  
(2001 Yılı Fiyatlarıyla)

ALT BÖLGELER	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	KİŞİ BAŞINA (Bin YTL.)
TR10	20.131.574	28.581.574	33.666.987	36.222.301	48.097.843	45.710.888	4.562,50
TR21	781.594	964.902	1.032.353	1.079.921	1.333.325	1.143.442	844,1
TR22	880.523	1.032.202	1.044.239	1.136.404	1.438.617	1.236.065	802
TR31	3.716.530	4.617.074	4.780.300	5.062.861	6.780.822	6.037.600	1.791,10
TR32	1.653.441	1.951.355	2.080.561	2.284.440	2.837.830	2.423.816	963,3
TR33	1.321.581	1.457.593	1.520.222	1.571.628	2.005.326	1.687.400	552,9
TR41	1.984.496	2.388.472	2.477.436	2.634.724	3.312.618	3.185.762	1.053,00
TR42	1.326.896	1.770.031	1.840.871	2.329.919	3.309.314	3.166.848	1.166,10
TR51	9.599.452	13.347.659	14.321.056	15.732.885	19.743.879	21.194.900	5.288,30
TR52	805.029	872.417	885.852	931.857	1.139.685	981.852	403,2
TR61	1.417.162	1.698.016	1.851.343	1.934.350	2.506.152	2.223.335	892,8
TR62	1.675.540	1.909.635	2.089.195	2.238.090	3.173.055	3.163.875	903,7
TR63	666.591	824.468	875.665	1.020.134	1.426.576	1.243.115	457,9
TR71	761.171	778.911	779.503	783.662	932.136	767.734	454,1
TR72	1.174.698	1.246.034	1.249.373	1.298.960	1.583.884	1.336.339	534,9
TR81	779.759	791.852	870.954	925.471	1.244.726	896.071	874,3
TR82	253.608	291.115	327.020	348.750	437.581	369.107	423,6
TR83	888.180	1.018.131	1.093.475	1.123.092	1.506.160	1.252.754	417,7
TR90	1.059.272	1.198.193	1.349.053	1.382.437	1.702.599	1.446.789	462
TRA1	278.297	292.053	323.144	312.657	382.449	321.636	238
TRA2	123.738	152.184	167.425	208.743	242.696	192.887	166,8
TRB1	486.762	548.446	570.931	621.910	786.982	642.123	362,7
TRB2	105.373	137.596	178.581	175.011	226.103	181.703	92,9
TRC1	508.066	555.542	556.669	634.362	923.639	675.434	333,7
TRC2	215.525	270.236	306.646	344.643	450.308	377.319	134,5
TRC3	95.186	116.225	134.296	153.237	193.825	169.950	95,5
TÜRKİYE	52.690.044	68.811.913	76.373.150	82.492.449	107.718.129	102.028.746	1.504,80

**Kaynak:** DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/mevduatsabif.htm>, E.T. 1.10.2004.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 41:** Toplam Banka Kredilerinin İBBS Düzey 2 Bölgelerine Göre Dağılımı  
(2001 Yılı Fiyatlarıyla)

ALT BÖLGELER	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	TOPLAM (Bin YTL.)	KİŞİ BAŞINA (Bin YTL.)
TR10	12.269.680	16.381.535	21.354.134	20.177.061	18.538.283	20.529.869	2.049,10
TR21	561.871	453.521	587.881	578.211	482.490	542.840	400,7
TR22	264.516	350.874	397.188	361.838	343.214	399.073	258,9
TR31	2.918.829	3.102.451	3.540.589	3.466.008	2.869.725	2.893.942	858,5
TR32	746.126	1.041.138	1.500.126	1.268.079	1.048.540	1.220.454	485,1
TR33	438.521	590.275	769.442	697.903	581.102	685.169	224,5
TR41	1.490.400	1.949.479	2.122.709	2.023.143	1.773.256	1.669.436	551,8
TR42	384.300	504.357	697.701	1.337.743	1.359.065	1.843.631	678,9
TR51	7.966.637	10.886.319	13.640.437	8.584.649	10.477.815	8.511.968	2.123,80
TR52	236.260	289.587	368.372	323.544	263.410	363.410	149,2
TR61	733.381	812.417	1.040.821	1.027.135	869.733	887.100	356,2
TR62	1.999.178	1.400.924	1.629.803	1.559.082	1.868.122	1.976.996	564,7
TR63	280.413	421.230	502.880	475.058	437.471	452.907	166,8
TR71	177.997	219.424	244.389	227.583	223.683	274.943	162,6
TR72	289.017	419.317	544.451	542.776	549.009	675.384	270,3
TR81	110.424	128.480	157.232	165.197	158.674	217.695	212,4
TR82	108.804	130.897	139.771	143.231	147.270	166.034	190,5
TR83	445.131	536.023	657.026	688.360	640.337	728.988	243
TR90	1.146.073	632.813	812.559	1.255.546	1.793.328	2.244.721	716,8
TRA1	121.492	132.653	158.838	150.150	139.939	190.568	141
TRA2	73.135	107.445	126.996	139.896	155.075	186.365	161,2
TRB1	101.525	136.670	182.139	212.141	205.685	254.359	143,7
TRB2	47.924	55.058	68.104	71.859	75.330	114.781	58,7
TRC1	314.086	368.529	595.240	641.340	547.197	516.647	255,3
TRC2	98.546	149.658	186.704	231.082	198.079	240.711	85,8
TRC3	32.666	47.288	56.138	59.211	68.932	102.380	57,6
TÜRKİYE	33.356.934	41.248.362	52.081.671	46.407.827	45.814.765	47.890.374	706,3

**Kaynak:** DPT: Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/kredisabit.htm>, E.T. 1.10.2004.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Düzyey 2 Bölgeleri, toplam banka kredileri açısından ele alındığında ise, Tablo 41 çerçevesinde, İBBS İstanbul, Ankara ve İzmir Alt Bölgeleri'nin toplam banka kredilerinin en yüksek düzeyde olduğu alt bölgeler olduğu, buna karşılık Mardin (Mardin, Batman, Siirt, Şırnak) ve Van (Van, Muş, Bitlis, Hakkari) Alt Bölgeleri'nin ise toplam banka kredilerinin en düşük düzeyde kaldığı alt bölgeler olduğu anlaşılmaktadır.

Kişi başına düşen banka kredilerinin bölgeler arası dağılımı incelendiğinde, Ankara Alt Bölgesi'nin 2.123,80 YTL. ile ilk sırada yer alırken, İstanbul Alt Bölgesi'nin 2.049,10 YTL. ile ikinci sırada yer aldığı görülmektedir. Şüphesiz alt bölgeler itibarıyla toplam banka kredilerinde en fazla İstanbul Alt Bölgesi'ne ait olmasına rağmen, kişi başına düşen banka kredilerinde İstanbul Alt Bölgesi'nin ikinci sırada yer almasında İstanbul Alt Bölgesi'nin nüfus miktarı etkili olmaktadır. Ayrıca, Ankara Alt Bölgesi için gerek banka mevduatları, gerekse banka kredileri açısından, özellikle kamu bankalarının yönetim birimlerinin Ankara'da bulunmasının etkili olduğu ifade edilebilir.

### III- TEŞVİK VE VERGİ MEVZUATI ÇERÇEVESİNDE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNE İLİŞKİN ESAS VE DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ

Türkiye'de 1980 sonrası uygulanan teşvik mevzuatının seçicilik kriterine göre gelişimi şu şekilde gerçekleşmiştir<sup>107</sup>:

Türkiye'de uzun yıllar boyunca özendirme önlemleri, sayıları 200-250 arasında değişen yatırım konusu için tek tek belirlenirken, 1984 yılından sonra bu yöntem yerine, özendirme önlemlerinden yararlanmayan 40-50 civarındaki yatırım konusu ilan edilmeye başlanmıştır. Ancak 1990 yılından itibaren, kısmen de olsa seçiciliği hedefleyen bu yaklaşım tamamen terkedilerek sektörel ayrıma son verilmiş, her iş kolu özendirme önlemlerinden yararlanır hale getirilmiştir.

Daha sonra 1993 Yılı Yatırım Kararnamesi ile sınırlı sayıdaki yatırım konusunun yayınlanması uygulamasına geri döndüyse de, 1995 yılından itibaren pozitif ve negatif listelere bağlı olarak yapılan sektörel tercihler sona erdirilmiş, bunun yerine KÖY, normal ve gelişmiş yöre şeklindeki bölgesel ayırım ağırlık kazanmaya başlamıştır. Günümüzde mevcut teşvik mevzuatı çerçevesinde uygulanan yatırıma yönelik destekler;

<sup>107</sup> Oktay GÜVEMLİ-Nurgül R. CHAMBERS-Mustafa İME: a.g.e., 176.



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Genel nitelikli destekler,
- Bölgesel nitelikli desteklerden

oluşmaktadır.

Genel teşvik mevzuatına temel oluşturan "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar"<sup>108</sup> ile "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin 2002/1 sayılı Tebliğ"<sup>109</sup> ve KOBİ yatırımlarına yönelik "Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmelerin Yatırımlarında Devlet Yardımları Hakkında Karar"<sup>110</sup> ile "Küçük Ve Orta Ölçekli İşletmelerin Yatırımlarında Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin 2001/1 sayılı Tebliğ"<sup>111</sup> ve "2003/1 sayılı Genelge"<sup>112</sup> değerlendirildiğinde, mevzuatın bazı istisnalar dışında bölgesel ve sektörel ayırım içermeyen yatay ve genel nitelikte olduğu ifade edilebilmektedir. Dolayısıyla bu mevzuat KÖY'lerde ve diğer yörelerde kredi şeklindeki mali desteklere yönelik düzenlemeler dışında aynı düzeyde uygulanmaktadır. Bu anlamda, genel yatırım teşvik mevzuatı ve KOBİ yatırım teşvik mevzuatından<sup>113</sup> oluşan genel destek sisteminde bölgesel farklılıklar, yalnızca belirli destek yoğunluğunu etkilerken, bölgesel amaçlı uygulamalar doğrudan belirli bölgelere yöneliktir.

Geçmiş dönemde yoğunlukla Doğu Ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki illere yönelik düzenlemelerden "Yarım Kalmış Veya İşletme Sermayesi Yetersizliği Nedeniyle Faaliyete Geçememiş Yatırımların Ekonomiye Kazandırılmasına Dair Karar"<sup>114</sup>, "Yatırım Dönemi Enerji Desteğine İlişkin Karar"<sup>115</sup>, "İşletme Dönemi Enerji Desteğine İlişkin Karar"<sup>116</sup>, "Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Ka-

<sup>108</sup> BKK. 2002/4367, R.G. T. 9.7.2002, S. 24810.

<sup>109</sup> R.G. T. 30.07.2002, S. 24831.

<sup>110</sup> BKK. 2000/1822, R.G. T. 18.01.2001, S. 24291.

<sup>111</sup> R.G. T. 18.02.2001, S. 24322.

<sup>112</sup> R.G. T. 10.09.2003, S. 25225.

<sup>113</sup> KOBİ'lere yönelik devlet yardımları, Türkiye'de toplam işletmelerin % 98.8'ini oluşturan ve toplam üretimdeki payı % 37.7 olan KOBİ'lerin, istihdam imkanlarının, uluslararası rekabet güçlerinin ve finansman olanaklarının artırılabilmesi amacıyla ilave destek unsurlarını kapsamaktadır (Nevzat SAYGILIOĞLU: "KOBİ Yatırımlarında Devlet Destekleri", *Yaklaşım Dergisi*, 48 (Aralık 1996), 6-7).

<sup>114</sup> BKK. 99/12474, R.G. T. 5.3.1999, S. 23630.

<sup>115</sup> BKK. 97/9955, R.G. T. 24.10.1997, S. 23150.

<sup>116</sup> BKK. 99/12478, R.G. T. 5.3.1999, S. 23630.

nun<sup>117</sup>”, “Doğal Afetten Zarar Gören Yatırımların Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Karar<sup>118</sup>” çerçevesinde sağlanan teşvikler, ve günümüzde uygulanmakta olan “Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun<sup>119</sup>” bölgesel nitelikli düzenlemeler olarak ele alınmaktadır.

## **A- VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN UYGULANMASI AÇISINDAN BÖLGESEL AYRIM VE GELİŞİMİ**

Türkiye’de teşviklerin etkinliğinin artırılması amacıyla gerçekleştirilen gelişmiş, normal, kalkınmada öncelikli yöreler ve özel amaçlı bölgeler biçimindeki bölgesel ayırım ve gelişimi şu şekildedir:

### **1- Gelişmiş Ve Normal Yöreler**

Yatırımların büyük kısmı, “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar”’da “Gelişmiş Bölge” olarak kabul edilen yedi ilimizde toplanmaktadır. Bu iller, İstanbul ve Kocaeli (il sınırları dahil) ile Ankara, İzmir, Adana, Antalya ve Bursa’dan (Büyükşehir Belediyesi sınırları içi) oluşmaktadır. Yatırımların “gelişmiş yöre” olarak kabul edilen bu illerde, özellikle İstanbul’da yoğunlaşması sonucu, sanayicilerin İstanbul’un çevresinde yatırım yapmasını sağlamak üzere Bilecik, Çanakkale, Edirne ve Kırklareli zamanla KÖY kapsamına alınmış, ayrıca İstanbul’da, yatırımlara yönelik bir sınırlama getirilerek yalnızca tevsi (genişleme) ve modernizasyon yatırımları için teşvik sağlanmıştır<sup>120</sup>. Ancak düzenlemeler çerçevesinde alınan önlemlere rağmen, yatırımların İstanbul’da yoğunlaşması önlenememiştir.

### **2- Kalkınmada Öncelikli Yöreler**

Türkiye’de 1968 yılında başlatılan KÖY uygulaması<sup>121</sup>, sanayileşme ve madencilik, ticaret ve mali gelişmeler, tarımda gelişme ve modernleşme, toplumsal ve kültürel gelişme, sağlık, eğitim, demografi, haberleşme ve ulaştırma kriterleri kullanılarak sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından birbirine benzeyen özellikler gösteren homojen alanları ifade etmektedir.

<sup>117</sup> R.G. T. 23.01.1998, S. 23239.

<sup>118</sup> BKK. 99/13717, R.G. T. 24.12.1999, S. 23916.

<sup>119</sup> R.G. T. 6.2.2004, S. 25365.

<sup>120</sup> Mustafa SÖNMEZ: a.g.e., 100,101.

<sup>121</sup> KÖY Dairesi 1971 yılında DPT bünyesinde kurulmuş, 1990’lı yıllarda KÖY ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü adını almıştır, günümüzde ise, DPT içinde Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Müdürlüğü olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Gerek kamu kaynaklarının yatırımlar çerçevesinde dağılımı, gerekse özel sektör yatırımlarının yönlendirilmesi noktasında mekansal önceliklerin tespit edilmesine yönelik olarak 8 ana grupta toplanan ve sayısı 50'nin üzerinde olan değişkenin kullanıldığı çalışma sonunda<sup>122</sup> 1968 yılı itibarıyla 22 il KÖY kapsamına alınmıştır.

KÖY'lere ilişkin olarak daha sonraki süreçte önemli değişiklikler yapılmış, 1981 yılına kadar KÖY'ler arasında bir kademelendirme yapılmamışken, 1981 yılında KÖY'lere yönelik özendirme önlemleri açısından bazı illeri vurgulamak adına KÖY'ler, 1. ve 2. derece KÖY'ler olarak sınıflandırılmıştır. 1981'de KÖY kapsamındaki 25 ilin 20'si 1. derece KÖY, 5'i 2. derece KÖY; 1984'te 28 ilin 13'ü 1. derece KÖY, 15'i 2. derece KÖY; 1993'te 36 ilin 23'ü 1. derece KÖY, 13'ü 2. derece KÖY; 1996 yılında ise 38 il Bakanlar Kurulu Kararı'yla 1. derece KÖY kapsamına alınmıştır.

Dolayısıyla Şekil 3'te görüldüğü üzere zamanla, ülkemizin görece geri kalmış bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nin Gaziantep hariç tamamının, yani 22 ilin KÖY kapsamına alınmasının yanısıra, diğer bölgelerdeki birçok ilin KÖY kapsamına alınmasıyla Türkiye'de önemli bir coğrafi alan KÖY kapsamında sayılmıştır. KÖY'lere ilişkin önemli diğer bir nokta da, KÖY uygulamasının kalkınma faaliyetlerinin planlanması, programlanması ve uygulanması aşamalarında, teşvik sistemi, kaynak tahsisi ve kamu harcama politikaları ile ilişkilendirmiş olmasıdır<sup>123</sup>.

KÖY yaklaşımının aşırı yaygınlaştırılması sonucu ulaşılan son nokta ise, uygulamanın etkinliğini tartışılır hale getirmiştir. Nitekim, 2003 yılı itibarıyla, 81 ilimizden 49'u ve iki ilçe, yani Türkiye'nin yüzölçümünün % 55'i, nüfusun % 36'sı KÖY kapsamındadır ve KÖY'lerde kişi başına düşen GSYİH Türkiye ortalamasının % 56'sı kadardır<sup>124</sup>.

Ayrıca, 1999 yılı itibarıyla 17 serbest bölgenin 5'i, 43 organize sanayi bölgesinin 13'ü, 304 küçük sanayi sitesinin 133'ü, 53 devlet üniversitesinin 13'ü KÖY'lerde bu-

<sup>122</sup> Oktay GÜVEMLİ-Nurgül R. CHAMBERS-Mustafa İME: a.g.e., 250.

<sup>123</sup> Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN: a.g.e., 13.

<sup>124</sup> DPT: Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu (Ankara: DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayını, 2002), 95.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

lanmaktadır<sup>125</sup>. 2003 yılında tamamlanması planlanan organize sanayi bölgeleri ile KÖY'lerdeki organize sanayi bölgelerinin sayısının 31'e ve küçük sanayi sitelerinin tamamlanmasıyla sayılarının 172'ye çıkması beklenmektedir<sup>126</sup>.

**Şekil 3:** Birinci Derecede Öncelikli Yörelere (2003)



- |                    |                   |               |               |
|--------------------|-------------------|---------------|---------------|
| 1. Adıyaman        | 13. Çankırı       | 27. Kastamonu | 41. Sinop     |
| 2. Ağrı            | 14. Çorum         | 28. Kırkkale  | 42. Sivas     |
| 3. Aksaray         | 15. Diyarbakır    | 29. Kırşehir  | 43. Şanlıurfa |
| 4. Amasya          | 16. Elazığ        | 30. Kilis     | 44. Şırnak    |
| 5. Ardahan         | 17. Erzincan      | 31. Malatya   | 45. Tokat     |
| 6. Artvin          | 18. Erzurum       | 32. Mardin    | 46. Trabzon   |
| 7. Bartın          | 19. Giresun       | 33. Muş       | 47. Tunceli   |
| 8. Batman          | 20. Gümüşhane     | 34. Nevşehir  | 48. Van       |
| 9. Bayburt         | 21. Hakkari       | 35. Niğde     | 49. Yozgat    |
| 10. Bingöl         | 22. Iğdır         | 36. Ordu      | 50. Zonguldak |
| 11. Bitlis         | 23. Kahramanmaraş | 37. Osmaniye  |               |
| 12. Çanakkale      | 24. Karabük       | 38. Rize      |               |
| (Bozcaada ve       | 25. Karaman       | 39. Samsun    |               |
| Gökçeada İlçeleri) | 26. Kars          | 40. Siirt     |               |

<sup>125</sup> DPT: *Uzun Vadeli Strateji Ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, 69.

<sup>126</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2004 Yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf>, E.T. 15.10.2005.

### 3- Özel Amaçlı Bölgeler

“Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar” çerçevesinde endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı’nca belirlenen özel organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi siteleri dahil organize sanayi bölgeleri “özel amaçlı bölge” olarak kabul edilmektedir<sup>127</sup>.

Ancak, serbest bölgelerin de çalışmanın birinci bölümünde belirtildiği gibi, teorik bakımdan özel amaçlı bölge olarak değerlendirilmesi noktasından hareketle, çalışmada serbest bölgeler de bu kapsamda ele alınmaktadır.

## B- BÖLGESEL DÜZEYDE AYRICALIKSIZ OLARAK UYGULANAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNE İLİŞKİN ESAS VE DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ

### 1- Yatırımın Ve Üretim Kapasitesinin Arttırılmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerine İlişkin Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi

Bölgeler arası dengesizlikleri gidermek, istihdam yaratmak ve uluslararası rekabet gücünü arttırmak için kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler ile Avrupa Birliği normları ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak tasarrufları, katma değeri yüksek, ileri ve uygun teknolojileri kullanan yatırımlara yönlendirmek yoluyla yatırımların desteklenmesini amaçlayan Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar çerçevesinde uygulanan destek unsurlarından bölgesel ayırım yapılmaksızın tüm bölgeler yararlanmaktadır. Söz konusu destekler şunlardır:

#### a- Yatırım İndirimi İstisnası

Yatırım indirimi, ekonomik kalkınmanın sağlanması için yatırımlarla ilişkili olarak, işletmenin vergilendirilebilir kazancı üzerinden, yatırım için yapılan harcamaların bir kısmının indirilmesi yoluyla yatırım maliyetlerinin azaltılmasını ve bu şekilde karlılığın nisbi olarak arttırılmasını sağlamaya yönelik bir müessesedir.

Bu yaklaşım çerçevesinde, 202 sayılı Kanunla, 1963 yılında uygulamaya giren yatırım indirimi ile, yatırım harcamasının tamamının veya bir belirli bir oranının vergilendirilebilir gelirden indirilmesine olanak tanınarak, tasarruf sahiplerinin yatırıma yönlendirilmesi, böylece kalkınma için gerekli yatırımların ve istihdamın olanaklarının arttırılması amaçlanmıştır.

<sup>127</sup> DPT: Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Ankara: DPT Yayın No: 2681, 2004), 63.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Yatırım harcamalarının belirli koşullar çerçevesinde indirilmesine imkan veren yatırım indiriminin temel işlevlerinden ilki, yatırımın finansmanına katkı sağlaması ve yatırım maliyetlerini düşürmesi yönüyle yatırım hacminin yükseltilmesi iken, diğeri yatırımların ülke kalkınması için, gerekli bölgelere ve sektörler kaydırılmasıdır<sup>128</sup>. Dolayısıyla, yatırım indirimi ile; tasarruf sahiplerinin daha fazla yatırım yapmaları, kurumsallaşmanın teşviki, yatırımların ihtiyaç duyulan bölgelere ve sektörler yönlendirilmesi, istihdam olanaklarının artırılması gibi amaçların gerçekleştirilmesi mümkün olmaktadır<sup>129</sup>. Diğer bir ifade ile, yatırım indirimi, kalkınma planları doğrultusunda, yatırım indirimi oranının bölgesel, sektörel veya kesimler itibarıyla farklılaştırılabilmesi çerçevesinde, selektif bir politikanın izlenmesine elverişli bir müesese sayılmaktadır.

Ancak, 4842 sayılı Kanun çerçevesinde sistemin basitleştirilmesi gibi gerekçeler çerçevesinde yatırım indirimine ilişkin olarak, yatırım indirimi oranı, teşvik belgesi alma zorunluluğu, yatırım tutarı, yatırım indiriminde stopaj uygulaması, bölgesel ayrımlar<sup>130</sup> konusunda yapılan değişiklikler ve Gelir Vergisi Kanunu'nun 19. maddesi çerçevesinde yer alan hükümler<sup>131</sup>, verginin ektrafiskal fonksiyonlarının gerçekleştirilmesi bakımından son derece önemli nitelikler taşıyan yatırım indiriminin, söz konusu yapısını büyük ölçüde değişikliğe uğratmıştır.

Gelir Vergisi Kanunu'nun 19. maddesine göre, dar mükellefiyete tâbi olanlar dahil, ticari veya zirai kazançları bilanço esasına göre tespit edilen vergiye tâbi mükellefler (adi ortaklıklar, kollektif ve adi komandit şirketler ile kurumlar vergisi mükellefleri dahil) faaliyetlerinde kullanmak üzere satın aldıkları veya imal ettikleri amortismana tâbi iktisadi kıymetlerin maliyet bedellerinin % 40'ını vergi matrahlarının tespitinde ilgili kazançlarından yatırım indirimi istisnası olarak indirim konusu yapabilmektedir.

<sup>128</sup> Filiz GİRAY: "Vergisel Teşvik Türü Olarak Yatırım İndirimi", *Vergi Sorunları Dergisi*, 210 (Mart 2006), 124.

<sup>129</sup> Abdurrahman AKDOĞAN: *Vergilerin İncelenmesi Ve Değerlendirilmesi (Yasal Düzenlemelerin İşlevişleri Açısından)* (Ankara: Gazi Ü. Yayın No:165, İ.İ.B.F. Yayın No: 54, 1996), 32-33.

<sup>130</sup> Yatırım indiriminin genel fonksiyonunun yanı sıra, diğer önemli fonksiyonu olan bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesine yönelik olarak yatırımların belirli bölgelere yönlendirilmesi fonksiyonu, % 40 şeklinde tek bir oranın belirlenmesiyle uygulamadan kaldırılmıştır.

<sup>131</sup> Bkz ayrıntılı bilgi için Erol UÇMAZBAŞ: "Yatırım İndirimi Uygulaması Ve Uygulamada Özellik Arz Eden Eden Hususlar", *Vergi Dünyası Dergisi*, 292 (Aralık 2005), 136-146; Mehmet ALTINDAĞ: "Yatırım İndirimi İstisnasında Yeni Uygulama", *Vergi Dünyası Dergisi*, 272 (Nisan 2004), 31-39; Aykut KELECİOĞLU: "4842 Sayılı Kanunla Yatırım İndirimi Uygulamasında Yapılan Değişiklikler", *Vergi Sorunları Dergisi*, 176 (Mayıs 2003), 69-75.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Yatırım indirimi istisnası uygulamasına, istisnaya konu iktisadi kıymete ilişkin harcamaların yapıldığı yılda başlanmakta ve indirilecek tutara ulaşıncaya kadar devam edilmektedir. Yatırım harcamalarının yapıldığı yıla ilişkin vergi matrahının tespitinde, kazancın yetersiz olması nedeniyle dikkate alınamayan istisna tutarı ise, izleyen dönemlerde, söz konusu dönemlerde Devlet İstatistik Enstitüsü toptan eşya fiyatları genel endeksinde<sup>132</sup> meydana gelen artış oranında arttırılarak dikkate alınmaktadır.

Enflasyon düzeltmesi uygulanan dönemlerde, yatırım indirimi istisnası tutarının hesaplanmasında amortismanı tâbi iktisadi kıymetin aktife alındığı hesap dönemi sonundaki düzeltilmiş değeri esas alınmaktadır. Ancak iktisadi kıymetin aktife alındığı hesap döneminden önceki hesap dönemlerinde gerçekleşen harcamalar, gerçekleştirildikleri dönem sonundaki düzeltilmiş değerleri ile dikkate alınmaktadır. İzleyen dönemlerde enflasyon düzeltmesi nedeniyle bu harcamalardan kaynaklanan farklar üzerinden yatırım indirimi istisnası hesaplanmamaktadır.

Yatırım indirimine ilişkin diğer önemli bir konu da, belirli iktisadi kıymetler ile ilgili olarak yatırım indirimi hesaplanmasının söz konusu olmamasıdır. Şöyle ki;

- Bedeli 10.000 YTL.'den az olan iktisadi kıymetler<sup>133</sup>,
- Yüzer havuzlar ile oniki yaşından küçük gemiler hariç, yurt içinde veya dışında daha önce kullanılmış olan iktisadi kıymetler,
- Yatırım indiriminden yararlanan iktisadi kıymetlerin kullanılabilmesi için gerekli olan bilgisayar programları hariç gayri maddi haklar ile ekonomik ömrü 5 yıldan daha kısa olan özel maliyet bedelleri,
- Mal ve hizmet üretimi ile doğrudan ilgili olmayan alet, edevat, mefruşat ve büro demirbaşları,
- Bedelsiz olarak iktisap edilen iktisadi kıymetler,
- Mal ve hizmet üretim yeri olarak kullanılmak üzere inşa edilenler hariç satın alma suretiyle iktisap edilen veya inşa edilen binalar,
- Arazi veya arsalar,

<sup>132</sup> Türkiye İstatistik Kurumu Üretici Fiyatları Genel Endeksi.

<sup>133</sup> İktisadi ve teknik bakımdan bütünlük arz eden iktisadi kıymetler haddin aşılp aşılmadığının tespitinde bir bütün olarak dikkate alınmaktadır.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- İşletmenin esas faaliyet konusu ile ilgili olanlar hariç binek otomobili ve benzeri kara taşıtları, yat, kotra, tekne ve benzeri motorlu deniz araçları ile uçak ve helikopter gibi hava taşıtları,

-Yurt dışındaki yatırımlarda kullanılmak üzere alınan iktisadi kıymetler

için yatırım indirimi hesaplanmamaktadır. Ancak;

- Verimsiz yatırımların yaygın biçimde teşvik edildiği,

- Özendirme önleminin % 70'inin büyük ölçekli firmalar tarafından kullanıldığı ve bu durumun diğer firmalar açısından haksız rekabet yarattığı,

gereğesiyle<sup>134</sup>, 5479 sayılı Kanunla<sup>135</sup> 1.1.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere, Gelir Vergisi Kanunu'nun "Ticari ve Zirai Kazançlarda Yatırım İndirimi İstisnası" başlıklı 19. maddesi yürürlükten kaldırılmış olup, geçiş dönemi uygulamaları, Kanun'a eklenen Geçici 69. madde ile düzenlenmiştir. Buna göre gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri açısından;

- Önceki yıllarda kazancın yetersiz olması nedeniyle 01.01.2006 tarihinden önce indirilemeyen istisna tutarları,

- Gelir Vergisi Kanunu'nun 4842 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmadan önceki Ek 1.-6. maddeleri çerçevesinde başlanılan yatırımlarla ilgili olarak, 24.4.2003 tarihinden önce yapılan müracaatlara istinaden düzenlenen teşvik belgeleri kapsamında, 1.1.2006 tarihinden sonra yapılacak yatırım harcamaları dolayısıyla hesaplanacak istisna tutarları,

- Gelir Vergisi Kanunu'nun 19. maddesi kapsamında, 1.1.2006 tarihinden önce başlanılan yatırımlarla ilgili olarak iktisadi ve teknik açıdan bütünlük arz etmek şartıyla, bu tarihten sonra yapılacak yatırım harcamaları dolayısıyla hesaplanacak istisna tutarları,

yatırım indirimi istisnası olarak 2006, 2007 ve 2008 yıllarıyla sınırlı olmak üzere indirim konusu yapılabilecektir.

<sup>134</sup> Necati PERÇİN: "Yatırım İndiriminin Kaldırılmasına İlişkin Eleştiriler", *Mali Pusula Dergisi*, 16 (Nisan 2006), 47.

<sup>135</sup> R.G. T. 8.4.2006, S. 26133.



### **b- Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu İstisnası**

Gümrük vergisine ilişkin bu bağışıklık, Türkiye'nin sanayileşme bakımından bulunduğu konumla ilişkili olarak uygulanmaya başlanmış bir özendirme önlemdir. Nitekim, Türkiye 1980'li yıllarda, yalnızca mevcut kapasitelere dayanarak üretim yaparken, zamanla yeni kapasite yaratacak nitelikte üretime başlamış, söz konusu gelişim ise yurtdışından makine ve donanım satın alınmasını gerektirmiştir. Dolayısıyla, bu uygulamanın izlenen politikalara paralel olarak, yurtdışından makine ve donanım ithalatı ihtiyacı çerçevesinde ön plana çıkmış bir bağışıklık olduğu ve maliyetleri düşürerek yeni teknoloji kullanımının ülke düzeyine yaygınlaştırılmasında etkili olduğu ifade edilebilir.

Bu doğrultuda 1990 yılından itibaren teşvik belgesiz yatırımlarda gümrüksüz ithalat olanağına kavuşulmuş, projeler göz önünde tutulmaksızın gümrük bağışıklığı uygulanmaya başlanmıştır. 1993 yılından itibaren ise, teşvik belgesiz yatırımlarda gümrük muafiyeti yürürlükten kaldırılarak bu uygulama yerine, yatırımlara ilişkin projeye ait makine ve donanıma gümrük bağışıklığı uygulamasıyla önceki uygulamaların sakıncaları önlenmeye çalışılmıştır<sup>136</sup>.

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar'ın 12. maddesine göre, teşvik belgesi kapsamındaki makine ve teçhizat ithalatı, yürürlükteki İthalat Rejimi Kararı gereğince ödenmesi gereken gümrük vergisi ve Toplu Konut Fonu'ndan istisnadır. Ayrıca, makine ve teçhizat bedelinin % 5'ini geçmemek kaydıyla yedek parçaların ve gümrük vergisi ve Toplu Konut Fonu'ndan istisna edilmek kaydıyla yeni model üretimine yönelik otomobil ve hafif ticari araç yatırımlarında, yatırım dönemi içerisinde kalmak ve bir yıldan daha uzun süreli olmamak üzere CKD aksam ve parçalarının ithali teşvik belgesi kapsamında uygun görülebilir. Ancak, Karar çerçevesinde teşvik belgesi kapsamında hammadde, işletme malzemesi ve ara mallarının ithalatı öngörülmemiştir<sup>137</sup>.

Bunun dışında dikkate alınması gereken diğer önemli bir noktada, binek araçları, otobüs, çekici (Euro I, Euro II, Euro III veya Euro IV normlarına uygun yeşil motoru haiz olanlar hariç), yedek parça, treyler (frigorifik olanlar hariç), mobilya, yat, motorbot, kamyon (off road-truck tipi ile karayoluna çıkması mümkün olmayan kaya tipi damperli kamyonlar hariç), transmikser, kesintisiz güç kaynağı, beton santrali, forklift, beton pompası, inşaat malzemeleri, porselenden ve seramikten mamul sofras ve mutfak eşyasının teşvik belgesi kapsamında ithal edilmesi halin-

<sup>136</sup> Oktay GÜVEMLİ-Nurgül R. CHAMBERS-Mustafa İME: a.g.e., 173.

<sup>137</sup> Turan SERDENGEÇTİ: *Türkiye'de Genel Yatırım Ve KOBİ Teşvik Mevzuatı İle Uygulamaları*, 15.

de, yürürlükteki İthalat Rejimi Kararında öngörülen oranlarda gümrük vergisi ve Toplu Konut Fonu'nun tahsil edilmesidir.

İthalat Rejimi Kararı uyarınca yayımlanan "Eski, Kullanılmış veya Yenileştirilmiş Olarak İthal Edilebilecek Maddelere İlişkin Tebliğ" hükümleri uyarınca ithali mümkün olan kullanılmış makine ve teçhizat (karayolu nakil vasıtaları hariç), bölgesel ve sektörel kısıtlamalar da göz önüne alınarak proje bazında yapılacak değerlendirme sonucunda teşvik belgesi kapsamına dahil edilebilmektedir. Bunun dışında İthalat Rejimi Kararı uyarınca ithaline izin verilen kullanılmış makine ve teçhizatlar, ayrıca bu Karar kapsamındaki destek unsurlarından yararlandırılmamaktadır.

Gümrük vergisi bağışıklığına ilişkin söz konusu desteğin değerlendirilmesi durumunda, bir özendirme aracı olarak sistemde yer verilen bu vergisel desteğin, küreselleşmenin ve Gümrük Birliği gibi bölgesel entegrasyonların etkisiyle gümrük vergisi ve fonların düşürülmesi sonucu pratikteki öneminin azaldığı ifade edilebilmektedir<sup>138</sup>.

### c- Katma Değer Vergisi İstisnası

Katma Değer Vergisi Kanunu'nun, yatırımlarda istisnalara ilişkin 13/d. maddesi çerçevesinde, yatırım teşvik belgesine sahip olan mükelleflere belge kapsamındaki makine ve teçhizat teslimleri katma değer vergisinden istisna sayılmaktadır. Ayrıca, 4842 sayılı Kanun çerçevesinde Katma Değer Vergisi Kanunu'na eklenen Geçici 18. maddeye göre, katma değer vergisi istisnası, teşvik belgesine sahip katma değer vergisi mükellefiyeti bulunmayanlara 24.4.2003 tarihine kadar belge kapsamında yapılan makine ve teçhizat teslimleri için de uygulanır.

Yatırım malı makine ve teçhizatların söz konusu yasal düzenleme çerçevesinde, Katma Değer Vergisi'nden istisna edilmesi, yatırım aşamasında firmaların finansman giderlerinin düşmesi açısından önem taşımaktadır. Çünkü, özellikle yeni yatırımlarda, katma değer yaratılması kısa bir sürede gerçekleşmediği için yüklenen verginin fiilen indiriminin yapılamaması durumunda finansman sıkıntısı doğabilmektedir<sup>139</sup>. Ancak ilgili düzenlemeye göre, yatırım teşvik belgesinde öngörüldüğü şekilde gerçekleşmemesi halinde, zamanında alınmayan vergi alıcıdan, vergi ziyai cezası uygulanarak gecikme faizi ile birlikte tahsil edilmektedir.

<sup>138</sup> Şükrü KIZILO: "Yürürlükteki Yatırım Teşvikleri", *Yaklaşım Dergisi*, 54 (Haziran 1997), 71; Mustafa DURAN: *Türkiye'de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler Ve Etkinliği* (Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma Ve İnceleme Dizisi No:32, 2002), 19.

<sup>139</sup> Recep BIYIK-Aydın KIRATLI: *Vergi Teşvikleri Ve Korumaları* (İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, 2001), 21.

Zamanında alınmayan vergiler ile vergi cezalarında zamanaşımı, verginin tarihini veya cezanın kesilmesini gerektiren durumun meydana geldiği tarihi takip eden takvim yılının başından itibaren başlamaktadır.

#### **d- Vergi, Resim, Harç İstisnası**

3505 sayılı Kanun'un Geçici 2. maddesine göre, yatırımcının yatırımın tamamlanmasını takip eden 2 yıl içinde 1000 \$ tutarında ihracat yapacağına ilişkin taahhütte bulunması şartıyla,

i- Şirket kuruluşu,

ii- Teşvik belgesinde öngörülen yabancı kaynak tutarını geçmemek üzere bir yıl ve daha uzun vadeli olarak yurt içinden veya yurt dışından sağlanacak yatırım kredilerinin alınması ve geri ödenmesi,

iii- Teşvik belgesi yatırıma ilişkin gayrimenkulların ve irtifak haklarının aynı sermaye olarak konulması halinde bunların şirket adına tapuya tescilli işlemleri ve bu işlemlerle ilgili olarak düzenlenecek kağıtlar damga vergisinden ve harçtan istisna sayılmaktadır.

## **2- Özel Amaçlı Bölgelere Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerine İlişkin Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi**

Organize sanayi bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri, endüstri bölgeleri, sanayi siteleri ve serbest bölgelerden oluşan özel amaçlı bölgeler; altyapılarının hazırlanmış olması, enerji ve ulaşım yönünden sağladıkları avantajlar, çevre düzenlemelerinin yapılmış olması, hizmet kurumlarına yakınlıkları gibi çok çeşitli faktörler açısından müteşebbisler açısından önemli bir teşvik etkisi yapmaktadır<sup>140</sup>. Yığılmanın sağladığı dışsallıklara bağlı olarak ortaya çıkan artan getiriler çerçevesinde, müteşebbisler açısından avantajlı olan bu bölgelerin daha cazip hale getirilmesine yönelik olarak gerek teşvik, gerekse vergi mevzuatı çerçevesinde çeşitli vergi özendirme önlemlerine yer verilmektedir.

### **a- Organize Sanayi Bölgelerine Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi**

1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren Türkiye'de sanayileşmenin geliştirilmesi ve bölgesel kalkınmanın önemli bir aracı olarak görülen organize sanayi bölgeleri, orta ölçekli sanayi kuruluşları için altyapı geliştirmesinde önemli işleve sahiptir.

<sup>140</sup> Mustafa DURAN: *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları*, 29.

Organize sanayi bölgeleri, dışsal ekonomilerinin oluşumunda, sanayinin yerleşmesinde, sanayi birimleri arasındaki tamamlayıcılık ilişkisinin gelişmesinde ve bu şekilde sanayinin bölgeler arasında dengeli dağılımının sağlanmasında büyük katkı sağlayarak<sup>141</sup> bölgesel kalkınma üzerinde etkili olmaktadır. Sanayileşmenin ülke genelinde yaygınlaşması amacıyla özel sektör yatırımlarının teşvik edilmesinin yanısıra, fiziki bir düzenleme aracı olarak organize sanayi bölgeleri, bölgesel dengesizliklerin diğer cephesi olan aşırı kalabalıklaşmış kent sorununun çözümlenmesi ve planlı kentleşme açısından da önemli bir yere sahiptir. Bu doğrultuda, 1962 yılından 2002 yılının sonuna kadar 17.132 hektar alanda toplam 70 organize sanayi oluşturulmuştur<sup>142</sup>. Organize sanayi bölgelerinin, görece geri kalmış bölgelerdeki dağılımı incelendiğinde, Doğu Anadolu'da Erzurum, Malatya Ve Elazığ'da; Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde ise Gaziantep'te Urfa Ve Mardin'de olmak üzere toplam 6 adet organize sanayi bölgesi olduğu görülmektedir.

Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'na<sup>143</sup> göre ise, "organize sanayi bölgeleri";

- Sanayinin uygun görülen alanlarda yapılanmasını sağlamak,
- Kentleşmeyi yönlendirmek ve çevre sorunlarını önlemek,
- Bilgi ve bilişim teknolojilerinden yararlanmak,
- İmalat sanayi türlerinin belirli bir plan dahilinde yerleştirilmelerini ve geliştirilmelerini sağlamak,

amacıyla, sınırları belirlenmiş arazi parçalarının, gerekli altyapı hizmetleriyle ve ihtiyaca göre tayin edilecek sosyal tesisler ve teknoparklarla donatılıp planlı bir şekilde sanayi için tahsis edilmesiyle oluşturulan ve işletilen mal ve hizmet üretim bölgelerini ifade etmektedir.

Organize sanayi bölgelerinin kuruluş, yapım ve işletilmesine yönelik esaslarının düzenlendiği Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu'nun 21. maddesine göre, bölgelere sağlanan vergi özendirme önlemleri aşağıdaki gibidir:

- OSB tüzel kişiliği, Kanun'un uygulanması ile ilgili işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaf sayılmaktadır.

<sup>141</sup> Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN: a.g.e., 13.

<sup>142</sup> DPT: Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 66.

<sup>143</sup> R.G. T. 15.4.2000, S. 24025.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Atıksu arıtma tesisi işletenlerden, belediyelerce atıksu bedeli, dolayısıyla atıksu bedeli üzerinden tahsil edilen vergiler alınmamaktadır.

Ayrıca, Emlak Vergisi Kanunu'nun 5/f. ve 15/d. maddelerine göre,

- Organize sanayi bölgelerindeki binalar, inşalarının sona erdiği tarihi takip eden bütçe yılından itibaren 5 yıl süre ile geçici olarak emlak vergisi dışında tutulmaktadır.

- Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca, organize sanayi bölgeleri için iktisap olduğu veya bu bölgelere tahsis edildiği kabul edilen araziler sanayici lehine, tapudaki tescilin yapılacağı tarihe kadar geçici olarak arazi vergisinin dışında tutulmaktadır. Ancak arazi vergisine ilişkin, geçici istisnadan yararlanabilmek için arazinin belirtilen amaçlara tahsis edilmiş olduğunun ilgili vergi dairesine bütçe yılı içinde bildirilmesi şarttır. İstisnalar, arazinin bu bölgelere tahsis edildiği yılı takibeden bütçe yılından başlamaktadır. Bütçe yılı içinde bildirim yapılmazsa istisna, bildirim yapıldığı yılı takibeden bütçe yılından itibaren geçerli olmaktadır. Bu takdirde bildirim yapıldığı bütçe yılının sonuna kadar geçen yıllara ait istisna hakkı düşmektedir.

- Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17/4-k. maddesine göre organize sanayi bölgelerinin kurulması amacıyla oluşturulan iktisadi işletmelerin arsa ve işyeri teslimleri vergiden istisnadır.

- Harçlar Kanunu'nun 59/n. maddesine göre, organize sanayi bölgelerinde yer alan gayrimenkullerin ifraz veya taksim veya birleştirme işlemleri harçtan istisnadır.

- Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 7/25. maddesine göre, organize sanayi bölgelerinin alt yapılarını hazırlamak ve buralarda faaliyette bulunanların arsa, elektrik, gaz, buhar ve su gibi ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce birlikte oluşturulan ve kazancının tamamını bu yerlerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanan iktisadi işletmeler kurumlar vergisinden muaftır. Ayrıca, bu müesseselerin söz konusu faaliyetlerinden elde ettiği kazançlar Gelir Vergisi Kanunu'na göre tevkifata tabi tutulmamaktadır.

- Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesine göre, organize sanayi bölgelerinde yapılan yapı ve tesisler Bina İnşaat Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcından istisna sayılmaktadır.

Belirtilen desteklerin yanısıra organize sanayi bölgelerinde geçerli olan ve Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında düzenlenen vergi özendirme önlemleri çalışmanın ilerleyen kısmında incelenecektir.

### **b- Teknoloji Geliştirme Bölgelerine Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi**

Uluslararası ekonomideki değişiklikler, endüstriyel rekabet gücünü, kademe kademe, statik fiyat rekabetinden, rakiplerinden daha hızlı bilgi üreten firmaları karlı hale getiren dinamik bir yapı yönünde değiştirmiştir<sup>144</sup>. Bu bağlamda, günümüzde, ulusal rekabet gücünün yükseltilmesi için, düşük maliyet avantajına dayalı karşılaştırmalı üstünlük anlayışı yerine, yüksek Ar-Ge yoğunluğuna, yüksek inovasyon becerisine, yüksek rekabet gücüne, yüksek katma-değer üretimine dayanan dinamik rekabet üstünlüğü anlayışının benimsenmesi gerekmektedir<sup>145</sup>. Bölgesel politikaların hedef ve stratejilerinin de buna paralel bir anlayışla, kişi başına geliri temel alan geleneksel kriterlerden, istikrarlı yüksek katma değer, istihdam kalitesi gibi yeni alanlara kayması bir rastlantı değildir.

Günümüzde büyümenin ve uluslararası ticaretin temel faktörü olan buluşçuluğun geliştirilmesi, teknoloji geliştirme bölgelerinde gerçekleştirilen faaliyetler ile mümkün olabileceği için, bu bölgelerin vergi özendirme önlemleri ile desteklenmesi teknoloji politikası açısından önem taşıdığı kadar ekonomi politikasının amaçları açısından da önem taşımaktadır. Bilgi yayılmasının sağladığı dışsallıklar, cazip yaşam çevresi, eğitim olanakları gibi faktörlere bağlı olarak az gelişmiş bölgelerin kalkındırılmasında etkili olan teknoloji geliştirme bölgesi, Teknoloji Geliştirme Bölgesi Kanunu<sup>146</sup> çerçevesinde düzenlenmekte ve gerek söz konusu Kanun gerekse vergi mevzuatı kapsamında çeşitli vergi özendirme önlemlerine yer verilmektedir.

"Teknoloji geliştirme bölgesi", Teknoloji Geliştirme Bölgesi Kanunu'nun 2. maddesine göre; ileri teknoloji kullanan veya yeni teknolojilere yönelik firmaların, belirli bir üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü veya Ar-Ge merkez veya enstitüsü-

<sup>144</sup> Peter MASKELL & Anders MALMBERG: "Localised Learning And Industrial Competitiveness", *Cambridge Journal Of Economics*, 23 (1999), 167.

<sup>145</sup> Ramazan TAŞ: "Ar-Ge Yoğunluğu-Rekabet Gücü İlişkisi Açısından Türkiye-AB Karşılaştırmalı Analizi", *Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma-20. Türkiye Maliye Sempozyumu* (Pamukkale: 2005), 147.

<sup>146</sup> R.G. T. 06.07.2001, S. 24454.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

nün olanaklarından yararlanarak teknoloji veya yazılım ürettikleri, teknolojik bir buluşu ticari bir ürün, yöntem veya hizmet haline dönüştürmek için faaliyet gösterdikleri ve bu şekilde bölge kalkınmasına katkıda buldukları, aynı üniversite, ileri teknoloji enstitüsü veya Ar-Ge merkez veya enstitüsü alanı içinde veya yakınında; akademik, ekonomik ve sosyal yapının bütünleştiği siteyi veya bu özelliklere sahip teknoparkı ifade etmektedir.

Teknoloji Geliştirme Bölgesi Kanunu ile düzenlenen teknoloji geliştirme bölgelerinin temel kuruluş amaçları, üniversiteler, araştırma kurum ve kuruluşları ile üretim sektörleri arasındaki işbirliği çerçevesinde;

- Ülke sanayisinin uluslararası rekabet edebilir ve ihracata yönelik bir yapıya kavuşturulması için teknolojik bilgi üretilmesi,
- Üründe ve üretim yöntemlerinde yenilik geliştirilmesi,
- Ürün kalitesinin veya standardının yükseltilmesi,
- Verimliliğin artırılması, üretim maliyetlerinin düşürülmesi,
- Teknolojik bilginin ticarileştirilmesi, teknoloji yoğun üretimin ve girişimciliğin desteklenmesi,
- Küçük ve orta ölçekli işletmelerin yeni ve ileri teknolojilere uyumunun sağlanmasıdır.

Belirtilen amaçların yanısıra, bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun kararları da dikkate alınarak teknoloji yoğun alanlarda yatırım olanakların yaratılması, araştırmacı ve vasıflı kişilere iş imkânı yaratılması, teknoloji transferine yardımcı olunması ve yüksek/ileri teknoloji sağlayacak yabancı sermayenin ülkeye girişini hızlandıracak teknolojik alt yapının sağlanması teknoloji geliştirme bölgelerinin oluşturulmasının diğer önemli amaçları arasında yer almaktadır.

Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun destek ve muafiyetlere<sup>147</sup> ilişkin 8. maddesine göre;

- Yönetici şirket, Kanun'un uygulanması ile ilgili işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaf sayılmaktadır.

<sup>147</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Zeki DOĞAN: "Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin Sağladığı Vergisel Avantajlara İlişkin Son Değişikliklerin Analizi", *Vergi Dünyası Dergisi*, 281 (Ocak 2005), 94-100.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Atık su arıtma tesisi işleten bölgelerden, belediyelerce atık su bedeli, dolayısıyla atıksu bedeli üzerinden tahsil edilen vergiler alınmamaktadır.

- Bölgelerin kurulması için gerekli arazi temini, alt yapı ve yönetim binası inşası ile ilgili giderlerin yönetici şirketlerce karşılanamayan kısmı, yardım amacıyla Bakanlık bütçesine konulan ödenekle sınırlı olmak üzere karşılanabilmektedir.

Ayrıca, Teknoloji Geliştirme Bölgesi Kanunu'na, 5035 sayılı Kanun'un 44. maddesi ile eklenen Geçici 2. maddeye göre;

- Yönetici şirketlerin Kanun kapsamında elde edecekleri kazançlar, 31.12.2013 tarihine kadar gelir ve kurumlar vergisinden istisnadır.

- Bölgede faaliyet gösteren gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, bu bölgedeki yazılım ve Ar-Ge faaliyetlerinden elde edecekleri kazançları 31.12.2013 tarihine kadar gelir ve kurumlar vergisinden istisnadır.

- Bunun dışında, bölgede çalışan araştırmacı, yazılımcı ve Ar-Ge personelinin bu görevleri ile ilgili ücretleri 31.12.2013 tarihine kadar her türlü vergiden istisnadır.

Ancak, bu noktada yönetici şirket, ücreti gelir vergisi istisnasından yararlanan kişilerin bölgede fiilen çalışıp çalışmadığını denetleme yetkisine sahiptir. Bölgede fiilen çalışmayanlara istisna uygulandığının tespit edilmesi halinde, ziyaa uğratılan vergi ve buna ilişkin cezalardan yönetici şirket de ayrıca sorumludur. Ayrıca, teknoloji geliştirme bölgelerinde çalışanlar için söz konusu olan bu istisna yalnızca, ilgili maddede belirtilen personelin ücretleri üzerinden hesaplanan vergilerle sınırlı olup, ücret üzerinden hesaplanan sosyal sigorta ve diğer kesintilerle ilgili yükümlülükler için söz konusu olmamaktadır.

5281 sayılı Kanun'un 41. maddesi çerçevesinde, Geçici 2. maddeye eklenen fıkraya göre, madde hükümleri TÜBİTAK-Marmara Araştırma Merkezi Teknoloji Serbest Bölgesi yönetici şirketi, bu bölgede faaliyet gösteren Gelir ve Kurumlar Vergisi mükellefleri ile bölgede çalışan araştırmacı, yazılımcı ve Ar-Ge personelinin bu görevleri ile ilgili ücretleri bakımından da uygulanmaktadır.

Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu dışında vergi mevzuatı çerçevesinde teknoloji geliştirme bölgelerine yönelik diğer destekler ise şöyledir:

- Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 14/6. maddesine göre mükelleflerin işletmeleri bünyesinde gerçekleştirdikleri yeni teknoloji ve bilgi arayışına yönelik araştırma ve geliştirme harcama tutarının % 40'ı kurum kazancından indirilebilecek gider olarak dikkate alınır.



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- 5035 sayılı Kanun'un 11. maddesi ile Katma Değer Vergisi Kanun'una eklenen Geçici 20. maddeye göre ise, teknoloji geliştirme bölgesinde faaliyette bulunan girişimcilerin kazançlarının gelir veya kurumlar vergisinden istisna bulunduğu süre içinde münhasıran bu bölgelerde ürettikleri ve sistem yönetimi, veri yönetimi, iş uygulamaları, sektörel, internet, mobil ve askeri komuta kontrol uygulama yazılımı şeklindeki teslim ve hizmetleri katma değer vergisinden istisna sayılmaktadır. Bu noktada, Maliye Bakanlığı; program ve lisans türleri itibarıyla istisnadan yararlanılacak bedele ilişkin olarak asgari sınır belirlemeye, istisna uygulanacak yazılım programlarını tanımlamaya ve uygulamaya ilişkin usul ve esasları tespit etmeye yetkilidir.

- Harçlar Kanunu'nun 59/n. maddesi çerçevesinde, teknoloji geliştirme bölgelerinde yer alan gayrimenkullerin ifraz veya taksim veya birleştirme işlemleri harçtan istisnadır.

Ancak teknoloji geliştirme bölgelerine ilişkin söz konusu özendirme önlemlerine rağmen, Türkiye'de son yıllarda izlenen sanayileşme politikasının, ucuz işgücüne dayandığı ve özellikle emek-yoğun sektörlerde maliyetlerin bu şekilde düşürülmesi yoluyla rekabet avantajı sağlandığı görülmektedir. Oysa, özellikle gelişmiş Batı ülkelerinde rekabet avantajı, yüksek teknolojinin kullanıldığı kaliteli ürünlerle kazanıldığı için Ar-Ge faaliyetlerine ve yatırımlarının önemli bir ağırlığı söz konusudur. Örneğin, 1997 yılında Türkiye'de Ar-Ge harcamalarının GSYİH içindeki payı % 0.49 iken, bu oran Ar-Ge harcamalarının Avrupa'da en düşük olduğu Avusturya'da % 1.6 düzeyinde, Avrupa'da en yüksek olduğu İsviçre'de % 3.5 düzeyindedir<sup>148</sup>. 2002 yılı itibarıyla Türkiye'nin Ar-Ge harcamasının GSYİH içindeki payı ise % 0.66'ya yükselmiştir, ancak bu oran AB-15 ortalamasının üçte biri ve OECD ortalamasının dörtte biri kadardır<sup>149</sup>.

### c- Endüstri Bölgelerine Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi

Ülke ekonomisinin gelişimini ve teknoloji transferini sağlamayı, üretimi ve istihdamı arttırmayı, yatırımların özendirilmesini, yabancı sermaye girişinin arttırılmasını hedefleyen endüstri bölgeleri, endüstriyel yoğunlaşma çerçevesinde rekabet üstünlüğü sağlanmasına yönelik özel amaçlı bölgeler içinde önemli bir yer tutmaktadır. Endüstri bölgelerine yönelik Endüstri Bölgeleri Kanunu<sup>150</sup> çerçevesinde, endüstri bölgeleri kurulması ile yatırımların teşvik edilmesi, yurt dışında çalışan Türk iş-

<sup>148</sup> Öznur YILDIRIM: "İhracata Yönelik Devlet Yardımları", *Vergi Sorunları Dergisi*, 141 (Haziran 2000), 32.

<sup>149</sup> Ramazan TAŞ: a.g.m., 160.

<sup>150</sup> R.G. T. 19.01.2002, S. 24645.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

çilerinin tasarruflarının Türkiye’de yatırıma yönlendirilmesi, yabancı sermaye girişinin artırılmasının sağlanması amaçlanmaktadır. Endüstri bölgelerinin kurulması, Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulunun oluşumu<sup>151</sup>, bölgelerin yönetim ve işletilmesi ve bölgelerde gerçekleştirilecek yatırımlara ilişkin izin ve teşvikler ilgili Kanun çerçevesinde düzenlenmektedir<sup>152</sup>.

Endüstri Bölgeleri Kanunu’nun özendirme önlemlerine ilişkin 4. maddesine göre, endüstri bölgelerinde yeni işe başlayan gerçek ve tüzel kişilerin bu bölgelerde yapacakları yatırımlara yatırım teşvik kararname çerçevesinde hangi teşviklerin verileceği ve verilecek tüm teşviklerin hangi yatırımlara ne şekilde ve ne ölçüde uygulanacağı hususlarında Bakanlar Kurulu yetkilidir.

Endüstri bölgeleri içinde kalan özel mülkiyet konusu arazi ve arsaların yatırım faaliyetlerine tahsisi amacıyla, Kamulaştırma Kanunu’nun 27 nci maddesi hükümlerine göre acele kamulaştırma yapılabilmektedir. Bu şekilde kamulaştırılan taşınmaz mallar, tapuda Hazine adına tescil edilmektedir. Kamulaştırılan bu taşınmaz malların kamulaştırma bedelleri Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bütçesinden karşılanmış ise, bu taşınmaz mallar üzerinde sözleşmesinde belirtilen süre kadar yatırımcılar lehine bedeli karşılığında, kamulaştırma bedeli yatırımcılar tarafından karşılanmış ise yatırımcılar lehine bedelsiz olarak irtifak hakkı tesis edilebilir. Ayrıca, irtifak haklarına ilişkin tüm işlemler Maliye Bakanlığınca yapılmaktadır.

Endüstri bölgelerinin bir anlamda, organize sanayi bölgelerinin daha büyük ölçekli bir versiyonu olmasından dolayı, kanun koyucu organize sanayi bölgelerinin endüstri bölgelerine dönüştürülmesine yönelik düzenlemelere de yer vermiştir.

Endüstri Bölgeleri Kanunu’na 5195 sayılı Kanun ile eklenen geçici 1. maddeye göre, Endüstri Bölgeleri Kanunu’nun yürürlük tarihinden önce Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümlerine göre kurulmuş bulunan mevcut organize sanayi bölgelerinden, sanayi parsellerinin tahsis oranı yüzde elliden düşük olan, tahsisi

<sup>151</sup> Endüstri Bölgeleri Kanunu’nun 2. maddesine göre endüstri bölgeleri kurulacak alanları belirleyen Kurul; Bakanlık Müsteşarı’nın başkanlığında, Maliye, Bayındırlık ve İskan, Tarım ve Köyişleri, Çevre ve Orman Bakanlıkları, Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıklarından en az genel müdür seviyesinde bir temsilci ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği temsilcisinden oluşmaktadır.

<sup>152</sup> Endüstri Bölgeleri Kanunu’nun 4/b. maddesi çerçevesinde, ileri teknoloji kullanılması ve araştırma geliştirmeye imkân tanınması şartıyla, bilişim teknolojisi, tıp teknolojisi ve tarımsal endüstri de dahil, "ihtisas endüstri bölgeleri" oluşturulabilmektedir ve ihtisas endüstri bölgelerinin kurulmaları ve işletilmeleri ile yararlanılacak teşvikler, diğer endüstri bölgelerinde uygulanan usul ve esaslara tabi sayılmaktadır.

yapılmamış parsellerin bütünlük arz edecek şekilde bir arada bulunduğu, alt yapı inşaatı tamamlanmış ya da tamamlanmak üzere olan karayolu, demiryolu, liman, havaalanı yakınlığı gibi alt yapı avantajı bulunan bölgelerden Bakanlıkça uygun görülenler, Bakanlar Kurulunca "endüstri bölgesi" olarak ilân edilebilmektedir<sup>153</sup>.

Endüstri bölgesi kurulması talep edilen yerlerde, organize sanayi bölgelerinin bulunması durumunda ise, mevcut organize sanayi bölgeleri bu madde uyarınca kısmen veya tamamen endüstri bölgesi olarak ilân edilebilirler. Endüstri bölgesi olarak ilân edilen organize sanayi bölgelerinin yönetim ve işletmesinden, ildeki sanayi odası ya da sanayi ve ticaret odası bünyesinde kurulacak Endüstri Bölgeleri İşletme Müdürlüğü sorumlu olmaktadır. Organize sanayi bölgesi yönetimi, endüstri bölgesi ilânına ilişkin Bakanlar Kurulu kararının Resmi Gazetede yayımlanmasını takiben bir yıl içinde, bölge yönetimini Endüstri Bölgesi İşletme Müdürlüğüne devretmektedir. Bu bölgelerde, bu Kanun ile tanımlanan yatırımı gerçekleştiren yatırımcılar, bu Kanun ile getirilen özendirme önlemlerinden yararlanmaktadır.

Harçlar Kanunu'nun 59/n. maddesi çerçevesinde, endüstri bölgelerinde yer alan gayrimenkullerin ifraz veya taksim veya birleştirme işlemleri harçtan istisnadır.

Ayrıca endüstri bölgeleri çalışmanın izleyen kısmında belirtileceği üzere, Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kapsamında yer alan vergi özendirme önlemlerinden ve diğer mali özendirme önlemlerinden yararlanmaktadır.

#### **d- Sanayi Sitelerine Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi**

1965 yılında başlatılmış olan küçük sanayi siteleri uygulamasıyla, 2002 yılı sonu itibarıyla 362 küçük sanayi sitesinde 83.318 işyerinde yaklaşık olarak 500.000 kişiye istihdam olanağı sağlanmıştır<sup>154</sup>.

Kendisi teşvik niteliği taşıyan sanayi sitelerinin daha cazip hale getirilerek sanayileşmenin sağlanması için vergi sistemi çerçevesinde yer verilen destekler şu şekildedir:

<sup>153</sup> Organize sanayi bölgelerinin endüstri bölgelerine dönüştürülebilmesi için aranan kriterler, Bakanlık tarafından hazırlanarak yürürlüğe konulacak yönetmelikle düzenlenmektedir.

<sup>154</sup> DPT: Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 66.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Emlak Vergisi Kanunu'nun 5/f. maddesine göre, sanayi ve küçük sanat sitelerindeki binalar, inşalarının sona erdiği tarihi takip eden bütçe yılından itibaren 5 yıl süre ile geçici olarak emlak vergisi dışında tutulmaktadır.

- Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17/4-k. maddesine göre, küçük sanayi sitelerinin kurulması amacıyla oluşturulan iktisadi işletmelerin arsa ve işyeri teslimleri ile konut yapı kooperatiflerinin üyelerine konut teslimleri vergiden istisnadır.

- Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 7/25. maddesine göre, küçük sanayi sitelerinin alt yapılarını hazırlamak ve buralarda faaliyette bulunanların arsa, elektrik, gaz, buhar ve su gibi ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, kamu kurumları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerce birlikte oluşturulan ve kazancının tamamını bu yerlerin ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanan iktisadi işletmeler kurumlar vergisinden muaf sayılmaktadır. Bu müesseselerin söz konusu faaliyetlerinden elde ettiği kazançlar Gelir Vergisi Kanunu'na göre tevkifata tabi tutulmamaktadır.

- Belirtilen desteklerin yanısıra, Belediye Gelirleri Kanunu'nun 80. maddesine göre, sanayi ve küçük sanat sitelerinde yapılan yapı ve tesisler Bina İnşaat Harcı ve Yapı Kullanma İzni Harcından istisna sayılmaktadır.

### e- Serbest Bölgelere Yönelik Esas Ve Düzenlemelerin İncelenmesi

"Serbest bölgeler"; ülkenin siyasi sınırları içinde yer almakla birlikte gümrük bölgesi dışında sayılan, ülkede geçerli olan ticari, mali ve iktisadi alanlara ilişkin hukuki ve idari düzenlemelerin uygulanmadığı veya kısmen uygulandığı, sınai ve ticari faaliyetler için daha geniş desteklerin tanındığı ve fiziki olarak ülkenin diğer kısımlarından ayrılan yerler olarak tanımlanmaktadır<sup>155</sup>.

Serbest bölgelerin kuruluşuna, işletilmesine ve faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik Serbest Bölgeler Kanunu'nun<sup>156</sup> 1. maddesi çerçevesinde serbest bölgelerin amaçları;

- Türkiye'de ihracat için yatırım ve üretimi artırmak,
- Yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak,
- Ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek,

<sup>155</sup> Serbest Bölgeler, <http://www.dtm.gov.tr/sb/Atinterb.htm>, E.T. 3.12.2004.

<sup>156</sup> R.G., T. 15.6.1985, S. 18785.

- Dış finansman ve ticaret imkanlarından daha fazla yararlanmak

olarak belirtilmektedir. Ancak, Kanun kapsamında, serbest bölgelerin amaçları arasında doğrudan belirtilmemekle birlikte, serbest bölgelerde yapılan yatırımlar, özellikle serbest üretim bölgeleri çerçevesinde bölgesel istihdam olanaklarını artırarak, bölge çevresinden üretim faktörleri talepleri ile gelir ve talep düzeyini yükselterek, yabancı sermaye ve teknoloji transferi sağlayarak bölgesel kalkınma üzerinde etkili olmaktadır.

Bu doğrultuda, belirtilen amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak vergi özendirme önlemlerine ilişkin geniş kapsamlı düzenlemelere yer verilmiş, ancak Avrupa Birliği ile uyum sürecinde uygulamaların kapsamı daraltılarak Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çerçevesinde önemli kısıtlar getirilmiştir<sup>157</sup>. Şöyle ki;

Serbest Bölgeler Kanunu'na, Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile eklenen geçici 3. maddeye ve Kanun'la aynı tarihte yürürlüğe Kurumlar Vergisi Tebliği'ne<sup>158</sup> göre, maddenin yürürlüğe girdiği 6.2.2004 tarihi itibarıyla Serbest Bölgeler Kanunu'na göre kurulan serbest bölgelerde faaliyette bulunmak üzere ruhsat almış mükelleflerin;

i) Bu bölgelerde gerçekleştirdikleri faaliyetleri dolayısıyla elde ettikleri kazançları, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla faaliyet ruhsatlarında belirtilen süre ile sınırlı olmak üzere gelir veya kurumlar vergisinden istisna sayılmaktadır. Bu istisnanın Gelir Vergisi Kanunu'nun 94 üncü maddesinin birinci fıkrasının (6) numaralı bendinin (b) alt bendi kapsamında yapılacak tevkifata etkisi bulunmamaktadır. Serbest bölgelerde faaliyette bulunan gelir veya kurumlar vergisi mükelleflerinin, 06.02.2004 tarihinden sonra Gelir Vergisi Kanunu'nun 94 üncü ve Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 24 üncü maddesi kapsamına giren ödemeler üzerinden tevkif ettikleri vergileri, bağlı oldukları vergi dairesine mükellefiyet tesis ettirerek sorumlu sıfatıyla beyan edip ödemeleri gerekmektedir.

ii) Serbest bölgelerde istihdam ettikleri personele ödedikleri ücretler 31.12.2008 tarihine kadar gelir vergisinden istisnadır. Ancak, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla ruhsatlarında belirtilen süre 31.12.2008 tarihinden daha önceki bir

<sup>157</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Erhan GÜMÜŞ: "Türkiye'de Serbest Bölgeler Ve 5084 Sayılı Kanun Sonrasında Serbest Bölgelerde Vergi Uygulamaları", *Vergi Dünyası Dergisi*, 276 (Ağustos 2004), 141-148; Mehmet KALKINOĞLU: "Serbest Bölgelerin Sınırlı Çekiciliği: Son Değişiklikler Ve Serbest Bölgelerin Geleceği", *Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi*, 9 (Eylül 2004), 21-33.

<sup>158</sup> R.G., T. 4.9.2004, S. 25573.

tarihte sona eriyorsa, istisna uygulamasında ruhsatta yer alan sürenin bitiş tarihi dikkate alınmaktadır.

iii) Serbest bölgelerde gerçekleştirdikleri faaliyetleri ile ilgili olarak yaptıkları işlemler 31.12.2008 tarihine kadar her türlü vergi, resim ve harçtan istisnadır.

iv) Ayrıca, serbest bölgelerde faaliyette bulunan gelir veya kurumlar vergisi mükelleflerinin bu bölgelerde imal ettikleri ürünlerin satışından elde ettikleri kazançları Avrupa Birliğine tam üyeliğin gerçekleştiği tarihi içeren yıllık vergileme döneminin sonuna kadar gelir veya kurumlar vergisinden istisnadır. Bu istisnanın Gelir Vergisi Kanunu'nun 94 üncü maddesinin birinci fıkrasının (6) numaralı bendinin (b) alt bendi kapsamında yapılacak tevkifata etkisi bulunmamaktadır.

Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çerçevesinde yapılan düzenlemelerin dışında, serbest bölgelere yönelik olarak vergi düzenlemeleriyle tanınan ayrıcalıklar şöyledir:

- Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 17/4-ı. maddesi çerçevesinde serbest bölgelerde verilen hizmetler katma değer vergisinden istisnadır.

- Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nun 7/7. maddesine göre; Gümrük Kanunu'nun transit, gümrük antrepo, dahilde işleme, gümrük kontrolü altında işleme rejimlerine tabi tutulanlar ile serbest bölgeler ve geçici depolama yerleri hükümlerinin uygulandığı mallar özel tüketim vergisinden istisna sayılmaktadır.

Ancak, 1995 yılında Doğu Anadolu Bölgesi'nde kamu öncülüğünde kurulan ve bölgedeki tek serbest bölge olan Doğu Anadolu Serbest Bölgesi'nin<sup>159</sup> kapanma noktasına geldiği dikkate alınacak olursa, mevcut şartlar çerçevesinde serbest bölgelere yönelik vergi özendirme önlemlerinin geri kalmış bölgeler açısından işlevsel olduğunu ifade etmek mümkün olamamaktadır.

<sup>159</sup> Erzurum'da kurulan ve 1994 yılında faaliyete geçen Doğu Anadolu Serbest Bölgesi'ndeki ticaret hacmi 1996'da 3, 1997'de 1, 1998'de 0.5, 1999'da 0.6 ve 2000'de 1.8 milyon \$ gibi oldukça sınırlı bir düzeyde gerçekleşmiştir (Recep BİYİK-Aydın KIRATLI: a.g.e., 180).

### C- BÖLGESEL DÜZEYDE AYRICALIKLI OLARAK UYGULANAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNE İLKİŞKİN ESAS VE DÜZENLEMELERİN İNCELENMESİ

Gerek "Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Kanun", gerekse "Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", temelde merkezci kuvvetlerin yoğun olmadığı, dolayısıyla dışsal ekonomilerin oluşmamasına bağlı olarak yığılma sürecinin gerçekleşemediği bölgelere yatırımların çekilmesi, istihdamın artırılması için bu alanların kuruluş yeri avantajlarının vergi ve vergi dışı desteklerle artırılmasına yöneliktir.

Nitekim, Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Kanun'un 1. maddesinde düzenlemenin amacının; Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde vergi özendirme önlemleri ve bedelsiz kamu arsa ve arazisi sağlamak yoluyla yatırımların ve istihdam olanaklarının artırılması olduğu belirtilirken; benzer biçimdeki amaçlar Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 1. maddesinde,

- Bazı illerde vergi ve sigorta primi teşviklerinin uygulanması,
- Enerji desteği sağlanması,
- Yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin edilmesi yoluyla

yatırımların ve istihdam olanaklarının artırılması şeklinde ifade edilmektedir. Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çerçevesinde, söz konusu amaçlar doğrultusunda sağlanan vergi ve vergi dışı mali özendirme önlemleri ise şunlardır<sup>160</sup>:

- Gelir vergisi stopajı desteği,
- Sigorta primi işveren hissesi desteği,
- Bedelsiz yatırım yeri tahsis,

<sup>160</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Ali ÇELİKKAYA: "Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle İlgili 5084 Sayılı Kanununun 4325 Sayılı Kanun İle Mukayeseli Analizi", *Vergi Sorunları Dergisi*, 189 (Haziran 2004), 134-147; Mehmet Şevki KAYA: "Yatırımların Ve İstihdamın Artırılmasına Yönelik Yeni Teşvikler; Vergi Ve Sigorta Primi İndirimleri, Enerji Desteği Ve Bedelsiz Yatırım Yeri Tahsisi", *Vergi Sorunları Dergisi*, 186 (Mart 2004), 23-28; Mustafa Gürhan ACAR: "5084 Sayılı "Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"la Getirilen Düzenlemeler", *Vergi Dünyası Dergisi*, 271 (Mart 2004), 103-109.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Enerji desteği,
- Organize sanayi bölgelerindeki parsellerin bedelsiz tahsisi.

Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Kanun ve Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çerçevesinde düzenlenen ve araştırmanın izleyen kısmında ayrıntılı biçimde incelenecek olan vergi özendirme önlemlerinin dışında, ayrıcalıklı diğer bir uygulama da Emlak Vergisi Kanunu'nda hüküm altına alınmış olan sanayi tesisleri istisnasıdır.

### 1- Gelir Vergisi Stopajı Desteği

Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 3. maddesi çerçevesinde uygulanan "gelir vergisi stopajı desteği" biçimindeki vergi özendirme önleminin uygulamasıyla, destek kapsamında değerlendirilecek işçiler dolayısıyla hesaplanacak gelir vergisinin tamamının veya bir kısmının, verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden gelir vergisinden terkin edilmesi yoluyla istihdamın işverene maliyetin azaltılması amaçlanmıştır.

Yasal çerçevesi Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 2. maddesinde çizilen, gelir vergisi stopajı desteği biçimindeki vergi özendirme önleminin yönelik olduğu iller, Tablo 42 ve 43'te belirtildiği üzere; DİE tarafından 2001 yılı için belirlenen kişi başına düşen GSYİH tutarı 1500 ABD \$ veya daha az olan 36 il ile DPT Müsteşarlığı tarafından 2003 yılı için belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre endeks değeri eksi olan 13 ili kapsamaktadır<sup>161</sup>.

<sup>161</sup> "Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Kanun" 22 ile yönelikken, "Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" kapsamında sağlanan desteklerden yararlanan illerin sayısının siyasi faktörlerin de etkisiyle 36'dan 49'a çıkarılması şüphesiz, "Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Kanun"da olduğu gibi düzenlemenin belirlenen hedeflere ulaşmasında engel oluşturmaktadır.



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Yasal düzenleme kapsamında desteklerden yararlanan iller şunlardır:

**Tablo 42:** Kişi Başına Düşen GSYİH'nın  $\leq$  1500 \$ Olduğu İller (2001)

İL	KİŞİ BAŞINA GSYİH (\$)	İL	KİŞİ BAŞINA GSYİH (\$)	İL	KİŞİ BAŞINA GSYİH (\$)
Kırşehir	1488	Osmaniye	1157	Adıyaman	918
Sinop	1459	Düzce	1142	Kars	886
Giresun	1443	Çankırı	1136	Van	859
Amasya	1439	Siirt	1111	İğdır	855
Uşak	1436	Gümüşhane	1075	Yozgat	852
Malatya	1417	Ordu	1064	Ardahan	842
Sivas	1399	Erzurum	1061	Hakkari	836
Tokat	1370	Bartın	1061	Bingöl	795
Diyarbakır	1313	Bayburt	1017	Bitlis	646
Afyonkarahisar	1263	Şanlıurfa	1008	Şırnak	638
Batman	1216	Mardin	983	Muş	578
Erzincan	1158	Aksaray	966	Ağrı	568

Kaynak: R.G. T. 4.6.2005, S. 25835.

2003 yılı için belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre endeks değeri eksi olan 13 il ise şunlardan oluşmaktadır:

**Tablo 43:** Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksinin  $< 0$  Olduğu İller (2003)

İL	SOSYO-EKO. GELİŞMİŞLİK ENDEKSİ	İL	SOSYO-EKO. GELİŞMİŞLİK ENDEKSİ	İL	SOSYO-EKO. GELİŞMİŞLİK ENDEKSİ
Kilis	-0,41175	Çorum	-0,32761	Elazığ	-0,10131
Tunceli	-0,40003	Artvin	-0,26018	Karaman	-0,09852
Kastamonu	-0,37558	Kütahya	-0,20684	Nevşehir	-0,07483
Niğde	-0,35582	Trabzon	-0,18582		
Kahramanmaraş	-0,34968	Rize	-0,17840		

Kaynak: R.G. T. 4.6.2005, S. 25835.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 3. maddesine göre, 31.12.2008 tarihine kadar uygulanmak üzere, belirtilen illerde;

- 1.4.2005 tarihinden itibaren<sup>162</sup> yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, en az otuz işçi çalıştırmaları koşuluyla bu iş yerlerinde çalıştırdıkları işçiler ile,

- 1.4.2005 tarihinden önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin 1.1.2005 tarihinden önce ilgili idareye vermiş oldukları en son aylık prim ve hizmet belgelerindeki işçi sayısını en az en az % 20 oranında artırmaları ve çalıştırılan toplam işçi sayısının asgari otuz kişiye ulaşması halinde, bu iş yerlerinde çalıştırılan toplam işçi sayısını geçmemek üzere artırdıkları işçi sayısı ile mevcut işçilerden artırdıkları işçi sayısının iki katı kadar işçinin, ücretleri üzerinden hesaplanan gelir vergisinin organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kurulu iş yerleri için tamamı<sup>163</sup>, diğer yerlerdeki iş yerleri için % 80'i, verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden vergiden terkin edilmektedir<sup>164</sup>.

Terkin edilecek tutar, işçi sayısı ile asgari ücret üzerinden ödenmesi gereken gelir vergisinin çarpımı sonucu bulunacak değer üzerinden yukarıda belirtilen oranlara göre saptanan tutarı aşmamaktadır.

<sup>162</sup> 5350 sayılı Kanun'un 2. maddesi çerçevesinde, daha önce "1.10.2003" olan tarih "1.4.2005" şeklinde değiştirilerek kapsam genişletilmiştir.

<sup>163</sup> Sağlanan desteklerin organize sanayi veya endüstri bölgelerinde farklılaştırılarak uygulanmasında, çalışmanın özel amaçlı bölgelere ilişkin destekler kısmında belirtildiği üzere, söz konusu bölgelerde altyapı yatırımları yetersizliğinin giderilmiş olması ve bu bölgelerde yığılmaya bağlı olarak ortaya çıkan yerleşme ekonomilerinin sağlayacağı artan getiriler dikkate alınmaktadır.

<sup>164</sup> "Gelir Vergisi Stopajı Desteği"ne ilişkin düzenlemelerle benzer yaklaşım çerçevesinde, 5084 sayılı Kanun'un 4. maddesine göre, 31.12.2008 tarihine kadar uygulanmak üzere, 2 nci maddenin (a) bendi kapsamındaki illerde,

a) 1.4.2005 tarihinden itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, en az otuz işçi çalıştırmaları koşuluyla, bu iş yerlerinde çalıştırdıkları işçilerin,

b) 1.4.2005 tarihinden önce işe başlamış olan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, 1.1.2005 tarihinden önce ilgili idareye vermiş oldukları en son aylık prim ve hizmet belgelerindeki işçi sayısını en az yüzde yirmi oranında artırmaları ve çalıştırılan toplam işçi sayısının asgari otuz kişiye ulaşması halinde, bu iş yerlerinde çalıştırılan toplam işçi sayısını geçmemek üzere, artırdıkları işçi sayısı ile mevcut işçilerden artırdıkları işçi sayısının iki katı kadar işçinin, prime esas kazançları üzerinden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 72 ve 73 üncü maddeleri uyarınca hesaplanan sigorta primlerinin işveren hissesinin; organize sanayi veya endüstri bölgelerinde kurulu iş yerleri için tamamı, diğer yerlerdeki iş yerleri için % 80'i Hazinece karşılanır.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Bu destekten tam veya dar mükellef olunması farketmeksizin, yalnızca gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri yararlanacak, bunların dışındaki mükelleflerin yararlanması mümkün olmayacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarına ait iktisadi işletmeler ise, kurumlar vergisi mükellefi olması şartıyla bu destekten faydalanabilmektedir. Ancak kanun koyucu, istihdamın kanun kapsamında olmayan bölgelerden, bu bölgelere kaydırılmasını önlemek için söz konusu vergi özendirme önlemlerinden yararlanmada belirli kriterler getirmiştir.

Buna göre:

- Mevcut ve faaliyette bulunan işletmelerin devredilmesi, birleşmesi, bölünmesi veya nevi değiştirilmesi,
- Mevcut bir işletmenin kapatılarak değişik bir isim, unvan veya iş birimi olarak açılması,
- Yönetimi ve kontrolü elinde bulunduracak şekilde doğrudan veya dolaylı ortaklık ilişkisi bulunan şirketler arasında istihdamın kaydırılması,
- Şahıs işletmelerinde işletme sahipliğinin değiştirilmesi,

gibi ek bir kapasite ve istihdam artışına neden olmayan işlemler sonucu gelir vergisi stopajı desteğinden faydalanılması mümkün olmamaktadır.

Diğer önemli bir nokta da, vergi özendirme önleminde yararlanan mükelleflerin, sonradan yapılan tespitlere göre, bu destekten yararlanma şartlarına sahip olmadıklarının belirlenmesi durumunda, tahakkuk ettirilerek terkin edilen verginin Vergi Usul Kanunu ve Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun çerçevesinde gerekli müeyyidelere bağlı olarak tahsil olunacağına yasal kapsam altına alınmasıdır.

### **2- Gelir ve Kurumlar Vergisi İndirimi**

Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Kanun'un 3/b. maddesi çerçevesinde düzenlenen, gelir ve kurumlar vergisi indirimi, 1.1998 ile 31.12.2000 tarihleri arasında, "Olağanüstü Hal Bölgesi" kapsamında sayılan illere yöneliktir.

Olağanüstü Hal Bölgesinde Ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdam Yaratılması Ve Yatırımların Hızlandırılmasına İlişkin Kanun'un 2. maddesine göre, "Olağanüstü Hal Bölgesi" kapsamındaki iller ise; Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, "Olağanüstü Hal Bölgesi" ve mücavir alanına dahil iller ile Devlet İstatistik Ens-

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

titüsü Başkanlığınca belirlenen kişi başına GSYİH miktarları 1 500 \$ ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi -0.5 ve daha düşük bulunan illerden Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek illeri kapsamaktadır. Bu iller üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar<sup>165</sup>:

- "Olağanüstü Hal Bölgesi" kapsamında olan Diyarbakır, Hakkari, Siirt, Şırnak, Tunceli ve Van illeri,

- "Olağanüstü Hal Bölgesi" illerinin mücavir alanına giren Batman, Bingöl, Bitlis, Mardin, ve Muş illeri,

- Kişi başına GSYİH değerleri  $\leq 1500$  \$ olan ve sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi -0.5'in altında kalan Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Bayburt, Erzurum, Gümüşhane, Iğdır, Kars, Ordu, Şanlıurfa ve Yozgat illeridir.

Belirtilen 22 ilde, yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, işe başlama tarihinden itibaren yatırım dönemi dahil kazançlarının gelir ve kurumlar vergisinden istisna olduğu 5 vergilendirme sonundan başlamak ve 31.12.2007 tarihinde sona ermek üzere, bu illerdeki işyerlerinde fiilen ve sürekli olarak on ve daha fazla işçi çalıştırmaları şartıyla, bu işyerlerinden elde ettikleri kazançları üzerinden hesaplanan gelir ve kurumlar vergisinden aşağıda belirtilen oranlarda indirim yapılır:

İndirim oranı;

- 10 işçi çalıştıranlarda % 40,

- 51 ve daha fazla işçi çalıştıranlarda % 60'tır.

- 11 ile 50 arasında (50 dahil) işçi çalıştıranlar için indirim oranı, % 40 oranına, her işçi için 0.5 puan eklemek suretiyle bulunur. Söz konusu indirim oranı, kazançta değil, kazanç üzerinden hesaplanan vergiye uygulanmaktadır.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği 1.1.1998 tarihinden önce kapsama dahil illerde işyeri bulunan gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, 31.10.1997 tarihinden önce vermiş oldukları en son 4 aylık sigorta prim bordrolarında bildirdikleri işçi sayısına ilave olarak yeni işe aldıkları ve bu işyerlerinde fiilen çalıştırdıkları işçi sayısının 10 ve daha fazla olması halinde, 1.1.1998-31.12.2007 tarihleri arasında bu işyerlerinden

<sup>165</sup> Bkz. ayrıntılı bilgi için Turan SERDENGEÇTİ: 4325 Sayılı Kanunla Sağlanan Devlet Yardımları Ve Kanun Kapsamındaki İller İle İlgili İstatistikî Bilgiler (Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003).

elde ettikleri kazançları üzerinden hesaplanan gelir ve kurumlar vergisine yukarıda belirtilen indirim oranları uygulanır. Bu kapsama giren kazançlar üzerinden, Gelir Vergisi Kanunu'nun 94 üncü maddesinin 6 numaralı bendinin (b) alt bendine göre tevkif edilecek gelir vergisi için de yukarıda belirtilen oranlarda indirim yapılır.

### 3- Sınai Tesisler İstisnası

Bölgesel düzeyde ayrıcalıklı vergi düzenlemelerinden diğeri de geri kalmış bölgelerde uygulanan "sınai tesisler istisnasıdır". Emlak Vergisi Kanunu'nun geçici muafiyetlere ilişkin 5/e. maddesinde hüküm altına alınan söz konusu düzenlemeye göre, Devlet Planlama Teşkilatı tarafından tespit edilen ve tayin edilen geri kalmış bölgelerde inşa edilmiş olan sınai tesisler, inşalarının sona erdiği yılı takip eden bütçe yılından itibaren beş yıl süre ile geçici olarak emlak vergisinin dışında tutulmaktadır.

Geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasına yönelik uygulamalardan olan istisna kapsamına DPT tarafından "KÖY" olarak belirlenen yöreler girmekte, KÖY dışında inşa edilen sınai tesisler ile KÖY kapsamında bulunsada dahi lojmanlar, idare binaları gibi sınai tesis niteliğinde olmayan tesisler bu istisnadan yararlanamamaktadır<sup>166</sup>.

<sup>166</sup> Doğan ŞENYÜZ: Türk Vergi Sistemi (Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 2005), 631.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE İZLENEN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE POLİTİKANIN ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

#### I- PLANLI DÖNEMDE UYGULANAN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Bölgeler arası farklılıklar, gerek ulusal birliğin güçlendirilmesi, gerekse hedeflenen uluslararası bütünleşmenin sağlanması noktasında, üstesinden gelinmesi gerekli bir sorundur. Ayrıca yalnız gelir artışının sağlanması değil, gelirin sosyal sınıflar ve bölgeler arasındaki dağılımında denge oluşturulması da sosyal refah devleti ilkesinin bir gereğidir. Ancak, "bölgesel dengesizlik", Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ekseninde, gerek planlı döneme geçiş öncesi, gerekse planlı dönemde Cumhuriyet tarihinin başından itibaren üzerinde önemle durulan bir konu olmasına rağmen, köklü çözüm yolları bulunamamış, belirgin ilerleme sağlanamamış bir olguyu temsil etmektedir. Çünkü, Türkiye'de bölgesel kalkınma, bölgeler arası dengesizlikler, bölgesel planlama konularında, temel ilkeleri belirlenmiş, uzun vadeli, sistematik bir bölgesel kalkınma politikası izlenmediği için belirlenen hedeflere tam olarak ulaşılmasında başarı sağlanamamıştır.

Diğer bir ifade ile geri kalmış bölgelerin analizlerinin yapılarak kamu yatırımlarının bu bölgelere yönlendirilmesi gibi, söz konusu bölgelere yönelik belirli araçlara her plan döneminde başvurulmasına karşın, bölgeler arası farklılıklar belirgin bir azalma göstermemiştir. Çünkü, geri kalmış bölgelerde planlı ve rasyonel bir gelişimin sağlanması için, ekonomik ve teknolojik tedbirlerin yanısıra, kalkınmayı sağla-

yacak kitlenin sosyal davranış tarzı ve zihniyeti, yatırımcı kesimin psikolojisi gibi çok çeşitli faktör etkili olmaktadır<sup>1</sup>.

Örneğin, 7. Kalkınma Planı'na göre, KÖY politikaları ve özendirme önlemleri ile geri kalmış bölgelerin kalkınmasında ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında olumlu gelişme sağlanmıştır, ancak bölgeler arası dengesizlik sorun olarak devam etmektedir. Bu noktada, KÖY kapsamındaki il sayısının zaman içinde artışının, kaynakların dağılımı üzerindeki olumsuz etkisi dikkate alınmalıdır. Çünkü, planlı dönemde KÖY'lere ilişkin düzenleme çerçevesinde ilk uygulamada, 22 il KÖY kapsamında yer alırken, 1968-2001 yıllarında KÖY uygulamasına yönelik olarak 17 kez değişiklik yapılarak uygulamanın kapsamı genişletilmiş, ancak etkinliği azalmıştır<sup>2</sup>.

Kalkınma planları itibarıyla bölgesel gelişmeye ilişkin farklı kavramlara yer verilmesi ve farklı politikaların geliştirilmesi de bütünlüğün sağlanamamasında etkili olan diğer önemli bir faktördür. Çünkü, Türkiye'de planlı döneme geçiş sonrası gerçekleştirilen kalkınma planları incelendiğinde bölgesel politika ve bölge planlaması yaklaşımlarında kapsam ve ölçek bakımından tutarsızlıklar olduğu görülmektedir<sup>3</sup>.

Nitekim, kalkınma planlarında bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının tespitinde esas alınan bölgesel ayırmda 1960'larda ve 1970'li yıllarda homojen bölge ve homojen alan dikkate alınırken, 1980'lerden sonra polarize bölge<sup>4</sup>; 2000'li yıllarda ise önceleri yalnızca coğrafi bölge, daha sonra ise, coğrafi bölgelerin yanısıra istatistikî bölge birimlerinin esas alındığı görülmektedir. Bölge anlayışındaki bu değişken yapının yanısıra, mekan boyutunun ulusal planlamaya gerektiği biçimde dahil edilmemesi ve ulusal planlamanın aktif bir ögesi olmaması, kalkınmanın hedeflere uygun biçimde mekana yansıtılmaması ile sonuçlanmıştır. Dolayısıyla kalkınma planları çerçevesinde uygulanan politikalar bazı alanlarda yerel potansiyelin harekete geçirilmesini sağlamış olmakla birlikte, ülke genelinde bölgeler arası farklılıkların azalmasını sağlayamamıştır<sup>5</sup>.

1 Mustafa ERKAL: a.g.e., 166.

2 Kayhan TÜRK MENOĞLU: *Avrupa Kapısında Doğu Anadolu Gerçeği* (İstanbul: Ekspres Ofset, 2003), 15.

3 Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası Ve Türkiye'nin Uyumu: <http://www.ikv.org.tr/araştırmalar/kitap7.htm>, E.T. 15.8.2005.

4 Zeynel DİNLER: *Bölgesel İktisat*, 226.

5 Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN: a.g.e., 14.



8. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da belirtildiği gibi, bölgesel politikalara ilişkin diğer önemli sorunlar ise, mevzuatın sık değişmesi, bürokrasinin fazlalığı ve devlet yardımları konusunda kurumlar arası koordinasyon eksikliğidir. Ayrıca, yeterli finansman kaynaklarına sahip olunmaması, ulusal siyasette yaşanan kararsızlıklar doğrultusunda önceliklerin sürekli değişmesi ve bölgesel kalkınma çabalarının belirli dönemlerde geri plana itilmesi etkili diğer faktörler arasındadır<sup>6</sup>.

Tarihsel gelişim süreci içinde ortaya çıkan ve sürmekte olan farklılıkların plansız, parçacıl, kısa vadeli çözümler yerine, uzun vadeli bir strateji doğrultusunda, bütüncül, sistematik ve istikrarlı bir yaklaşım çerçevesinde belirlenen çözümlere dayandırılmasının, bu doğrultuda izlenecek politikanın etkinliğini artıracacağı dikkate alınmalıdır. Ayrıca, kalkınma anlayışında ön plana çıkan "sürdürülebilirlik" kavramının bölgesel anlamda da ön plana çıkartılması ve bölgesel politikalara adapte edilmesi gerekmektedir. Çünkü, ekonomik büyümenin yanısıra, sosyal refah artışını, sosyal, doğal ve fiziksel çevrenin korunmasını ve iyileştirilmesini ifade eden sürdürülebilirliğin kalkınma planlarında göz ardı edilmesi, bölgesel kalkınmaya yönelik izlenen stratejilerin başarısızlığının temel nedenleri arasındadır<sup>7</sup>.

## II- TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL YARDIMLAR, POLİTİKALAR, İSTATİSTİKLER VE KALKINMA AJANSLARI YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM KONUSUNDAKİ YAKLAŞIMININ DEĞERLENDİRİLMESİ

### A- BÖLGESEL AMAÇLI DEVLET YARDIMLARI YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA UYUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Avrupa Birliği Müktesabati (Acquis Communautaire) 32 farklı altbaşlıkta yer almakta "Devlet Yardımları" üzerinde önemle durulan temel mevzuat alanlarından birini oluşturmaktadır. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında bu alandaki uyumlaştırma süreci 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve Türkiye ile Avrupa Birliği arasında ortaklığın temel ilkelerinin belirlendiği Ankara Anlaşması'nın mali nitelik taşıyan hükmü olan 16. maddesi ile başlamıştır. Anlaşma ile Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın söz konusu alanlardaki düzenlemeleri Türkiye açısından da kabul edilmiştir. Hükme göre;

<sup>6</sup> Ayşegül MENGİ: "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölge Planlaması Ve Türkiye", *GAP*, 15 (Mayıs 2001), 33.

<sup>7</sup> Özdemir AKMUT: "Doğu Anadolu'nun Kalkınması Sorunu", *Dışa Açılma Ve Doğu Anadolu'nun Kalkınma Sorunları-Üçüncü Ulusal İktisat Sempozyumu*, Edi. Erdinç TOKGÖZ-Cevat GERNİ (Erzurum: 1995), 44.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

*“Akit Taraflar Topluluğu kuran Antlaşma’nın üçüncü bölümünün birinci kısmında yer alan rekabet, vergileme ve mevzuatların yaklaştırılması ile ilgili hükümlerde anılan ilkelerin, ortaklık ilişkisine de uygulanmasını kabul eder.”*

Bu doğrultuda, Türkiye devlet yardımları konusunda, 16.8.1994 tarihinden itibaren Gümrük Birliği ve GATT’ın anti-sübvansiyon uygulaması çerçevesinde belirlenen çeşitli önlemleri uygulamaya geçirmeye başlamıştır<sup>8</sup>.

İzleyen süreçte, Avrupa Birliği’nin Türkiye’de uygulanmakta olan devlet yardımlarını değerlendirmesinde ise, Katma Protokol’deki bakış açısının hakim olduğu gözlenmektedir. Şöyle ki, Katma Protokol’ün 43/2. maddesine göre;

*“Geçiş dönemi boyunca Türkiye Avrupa Topluluğu Antlaşması’nın 87/3. maddesinin (a) fıkrası çerçevesinde “en az gelişmişlik düzeyindeki bölge” kapsamında sayılabilir ve Türkiye’nin ekonomik bakımdan kalkınmasına yönelik yardımlar, ortaklığın iyi işlemesiyle bağdaşır olduğu takdirde kabul edilebilir.”*

Ancak, hükmün devamında, süre açısından bir çekince konularak, şu şekilde bir ifadeye yer verilmektedir:

*“Geçiş dönemi sonunda Ortaklık Konseyi’nin Türkiye’nin o tarihteki ekonomik durumunu göz önünde bulundurarak hükmün süresinin uzatılmasının gerekip gerekmeyeceğini kararlaştırılır.”*

Benzer biçimde, 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı’nın II. Kısmında “Rekabet” alt başlığında, “Gümrük Birliği’nin Rekabet Kuralları” başlığı altında yer alan 34/3. maddesinde bölgesel yardımlara ilişkin paralel bir hükme yer verilmektedir. Söz konusu maddede, Katma Protokol’ün 43/2. maddesine paralel olarak;

*“Yaşam standartlarının anormal ölçülerde düşük olduğu veya işsizliğin ciddi düzeylerde olduğu bölgelerde ekonomik gelişmeyi hızlandırmak amacıyla verilen yardımların” ve “ticareti olumsuz etkilememek kaydıyla belli ekonomik faaliyetlerin ve belli yörelerin ekonomisinin geliştirilmesine yönelik yardımların” Gümrük Birliği’nin işleyişiyle bağdaşır sayılabileceği belirtilmektedir.*

Türkiye’nin tam üyelik için adaylığının resmen teyit edildiği 11 Aralık 1999 tarihindeki Helsinki Zirvesi sonrası ise, Türkiye için geliştirilen ve Kasım 2000’de yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi’nde devlet yardımları alanında, kısa vadede “Birlik

<sup>8</sup> TOBB: *Vergide Global Eğilimler, AB Ve Türk Vergi Sistemi*, 215.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

*kurallarına uygun NUTS sınıflandırmasının hazırlanması” gereğine, orta vadede ise “bölgesel yardım programlarını da kapsayacak biçimde devlet yardımlarında Avrupa Birliği Müktesabati ile tam uyumun sağlanmasına” yer verilmektedir. Çünkü, Avrupa Birliği’nde Birlik bütçesinden yapılan yardımların yanısıra, diğer kaynaklardan yapılan devlet yardımlarının düzeyi coğrafi bazda tespit edilen kalkınmışlık kriterleri olan NUTS çerçevesinde belirlenmektedir. Ayrıca, Katılım Ortaklığı Belgesi ile Avrupa Birliği tarafından Türkiye’ye sağlanacak mali yardımları tek bir çatı altında toplayan “Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Tek Çerçeve Kararı” Mart 2001’de kabul edilmiştir.*

Türkiye, Helsinki Zirvesi sonrası gelişmelere bağlı olarak belirlenen yükümlülükleri yerine getirme ve Avrupa Birliği’ne entegre olma konularındaki niyetini ve planlarını belli bir takvim çerçevesinde ortaya koymak üzere hazırlamış olduğu “Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”<sup>9</sup> 19.3.2001 tarihinde Avrupa Birliği’ne sunmuştur<sup>10</sup>.

“Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” çerçevesinde “devlet yardımları” konusunda yapılan tespitler doğrultusunda;

- Aynı konuda destekler içeren, ancak farklı birimler tarafından karar ve tebliğler çerçevesinde düzenlenen mevzuat bütünlüğünün sağlanması yoluyla yardım politikalarının uyumlu ve birbirini tamamlayıcı hale getirilmesi,

-Temelde, Avrupa Birliği mevzuatıyla uyumlu sayılan mevzuatımızın, devlet yardımları sisteminin tamamen Birlik’te uygulanmakta olan NUTS sistemine dayalı bölgesel esasa dayandırılması,

- Türkiye’nin yönetim yapısına bağlı olarak yalnızca merkezi yönetim çerçevesinde örgütlenen kurumsal yapıların devlet yardımlarının uygulanması, kontrolü, izlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda Birliğin idari yapılanmasına uygun hale ulaştırılması,

- Avrupa Birliği sisteminin Türkiye’ye adapte edilmesi için gerekli fiziksel yatırımların ve eğitim yatırımlarının gerçekleştirilmesi,

<sup>9</sup> BKK. 2001/2129, R.G. T. 24.3.2001, S. (Mük) 24352.

<sup>10</sup> 24.3.2001 tarihinde Türkiye’nin Katılım Ortaklığı Belgesi olarak kabul edilen “Türkiye’nin Katılması İçin Ortaklığın İlkeleri, Öncelikleri, Ara Hedefleri ve Koşulları Hakkında Konsey Kararı” adlı metin Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi’nde 27.3.2001 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

şeklinde bir dizi hedef belirlenmiştir<sup>11</sup>. Ancak, "Ulusal Program" da, "devlet yardımları" konusunda bir çekince konularak, Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine yönelik olarak Birlik kararlarının veya kriterlerinin yerli mevzuatın içine yerleştirilmesinin, diğer bir ifadeyle birebir üstlenilmesinin uyum sorununu çözmeyeceğine dikkat çekilmektedir. Buna bağlı olarak, sorunun çözümüne yönelik olarak meydana gelebilecek idari ve teknik sıkıntıların aşılabilmesi ve uyum sürecinin kısaltılabilmesi için ortak teknik çalışmalar yapılması gereği vurgusu yapılmaktadır.

2003 yılında düzenlenen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "Üyelikten Kaynaklanan Yükümlülükleri Üstlenebilme Yeteneği" başlığı altında devlet yardımları ile ilgili müktesebata uyum sağlanması ve Avrupa Birliği kriterlerine uygun etkin bir devlet yardımları kontrolünün sağlanması için bir ulusal devlet yardımları izleme otoritesinin kurulması gereği üzerinde durulmakta<sup>12</sup>, 2004 Yılı Programı'nda ise, "Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları" konusunda; yatırımlarda devlet yardımlarında özellikle geri kalmış bölgelerin geliştirilmesine yönelik düzenlemelerin gerçekleştirileceği ve özendirme önlemlerinden yararlanılmaya devam edileceği belirtilmektedir.

Dolayısıyla, devlet yardımlarına ilişkin belirtilen süreç dikkate alınarak, Türkiye'nin yaşam standartlarının anormal ölçülerde düşük olduğu veya işsizliğin yoğun olduğu kabul edilen az gelişmiş bölgelerinin ekonomik gelişmesine katkıda bulunmak üzere verilen yardımların, belirlenmiş kriterler çerçevesinde Gümrük Birliği'nin işleyişiyle uyumlu olduğu gibi, Avrupa Birliği müktesebatıyla da uyumlu olduğu ifade edilebilir. Ancak, bölgesel kalkınmaya yönelik vergi özendirme önlemlerinin devlet yardımları yasağı kapsamında değerlendirilmemesi için belirli kriterleri taşıması gerekmektedir. Şöyle ki;

Üye devletler tarafından bölgesel yardımlara ilişkin olarak Komisyon'a sunulan raporlarda Komisyon tarafından, yardımın devlet yardımları kapsamına girip girmediği, Birlik hukukuna uygunluğu, 87/3 (a) veya (c) kapsamında yer alan bir bölgede olup olmadığı, bölgesel yardım tavanına uygunluğu incelenmektedir.

<sup>11</sup> 2003 yılında revize edilen Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program" da 2003-2004 yılları için devlet yardımları alanında eğitim, danışmanlık, tercüme harcamaları için Avrupa Birliği kaynaklarından 1 milyon € finansman talep edilmiştir (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program (Ankara: Hazine Müsteşarlığı Basımevi, 2003), 874).

<sup>12</sup> DPT: Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi (Ankara: DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2003), 11.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/1. maddesi ve 1.12.1997 tarihinde işletme vergilendirmesinde temel kuralları belirlemek üzere kabul edilen "The Code Of Conduct On Business Taxation" a göre aşağıdaki kriterleri taşıyan yardımlar Komisyon tarafından devlet yardımı olarak kabul edilmektedir:

i) Vergi matrahının düşürülmesi, vergi miktarında tam veya kısmi indirim, vergi borcunun ertelenmesi, silinmesi veya yeniden düzenlenmesi şeklinde, uygulamadan yararlananlara normal vergi sınırlarının dışında bir avantaj sağlaması<sup>13</sup>,

ii) Devlet kaynaklarından veya devlet tarafından gerçekleştirilmesi,

iii) Rekabeti ve ticareti olumsuz etkilemesi,

iv) Belirli işletmeleri veya belirli ürünlerin üretimini teşvik edici olması.

Bu kriterlere göre, vergi sisteminin yapısına bağlı olarak tüm işletmelere, grup veya sektörler için yönelik vergi özendirme önlemleri devlet yardımları sayılmazken, belirli işletmelere, grup veya sektörler için yönelik spesifik ve selektif uygulamalar, devlet yardımları kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak;

- Teknik nitelikteki vergi düzenleme ve uygulamaları (vergi oranlarının tespiti, farklı amortisman uygulamaları, çifte vergilendirmeyi ve vergiden kaçınmayı önleyici hükümler gibi),

- Genel ekonomik hedefler doğrultusunda belirli üretim maliyetleri üzerindeki vergi yükünü azaltmaya yönelik vergi düzenleme ve uygulamaları (AR-GE, çevre, eğitim, istihdamın desteklenmesine yönelik düzenlemeler gibi)

şeklinde, temelde üye devletlerin ekonomi politikaları doğrultusunda belirlenen ve vergi yükünü üretim faktörleri arasında hedeflenen biçimde dağıtma gücünün yansımaları olarak ortaya çıkan düzenlemeler, devlet yardımları kapsamında değerlendirilmemektedir<sup>14</sup>. Örneğin gelir vergisi tarifesi gibi artan oranlı vergi uygulaması, amortisman yöntem ve oranlarındaki farklılıklar, belirli indirim, istisna ve muafiyet uygulamalarında olduğu gibi, fiskal ve ekstra fiskal amaçlar çerçevesinde vergi sisteminin yapısından kaynaklanan farklılıklar, ayrıcalıklı uygulamalar sa-

<sup>13</sup> Hakan ÜZELTÜRK: "Avrupa Birliği-Türkiye:Devlet Yardımları", *Vergi Sorunları Dergisi*, 154 (Temmuz 2001), 109, 110.

<sup>14</sup> İbrahim SEPİCİ: "İşletmelerin Doğrudan Vergilendirilmesi Ve Avrupa Birliği Devlet Yardımları Mevzuatı", *Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve İske Ve Kararları* (Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003), 139.

yılmamaktadır. Ayrıca bir firmanın özendirme önlemlerinden, diğerine göre daha fazla yararlanması da rekabet kurallarına aykırı değildir.

Ancak bazı firmaların vergi sisteminden kaynaklanan mali yükümlülüklerinden genel vergi sisteminin yapısına aykırı biçimde kısmen veya tamamen muaf tutulması veya çeşitli biçimlerde desteklenmesi Komisyon tarafından devlet yardımları yasağına girmektedir. Şöyle ki, genel vergi sistemi içinde başvurulmayan, ancak vergi matrahının azaltılmasına yönelik olarak, örneğin bazı mükelleflere yönelik finansal hizmetlerde sıfır veya indirimli oran uygulaması şeklindeki özel istisna ve indirimler bu kapsamdadır<sup>15</sup>.

Bu doğrultuda, vergi özendirme önlemlerinin devlet yardımları açısından değerlendirilmesinde, Komisyon tarafından belirlenmiş yol gösterici kriterler şunlardır<sup>16</sup>:

- i- Genel vergi kurallarının istisnasını oluşturan belirli vergi kuralları,
- ii- Vergi idaresinin ihtiyari uygulamaları sonucu ortaya çıkan belirli vergi uygulamaları,
- iii- Belirli işletme, ürün, sektör veya bölgelere yönelik özel düzenleme yapılmasını gerektiren durumların dışında kalan vergi avantajları,
- iv- Aynı hükümlerin Komisyon'un izin verdikleri dışında bölgesel kalkınmaya veya çevrenin korunmasına katkı sağlamak üzere kullanılması.

Kriterlerden anlaşılacağı gibi, bölgesel politikalar çerçevesinde uygulanan ve Komisyon onayından geçmiş vergi özendirme önlemleri ve diğer mali yardımlar, devlet yardımları yasağının dışında kalmaktadır. Örneğin, zor durumda bulunan işletmelerin kurtarılmasına ve yeniden yapılandırılmasına yönelik yardımlar<sup>17</sup>, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/1. maddesine göre rekabeti ve ticareti olum-

<sup>15</sup> Hakan ÜZELTÜRK: a.g.m., 114.

<sup>16</sup> Hakan ÜZELTÜRK: a.g.m., 109.

<sup>17</sup> Kurtarma yardımları, krediler ve devlet garantileri ile sınırlı tutulurken; yeniden yapılandırılma yardımları, sermaye katkısı, kredi garantileri, borçların silinmesi, vergi muafiyetleri, sosyal güvenlik primlerine katkı biçiminde gerçekleştirilmektedir (İbrahim USLU: "Avrupa Birliği'nde Kurtarma Ve Yeniden Yapılandırmaya Yönelik Devlet Yardımları", Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve İlke Ve Kararları (Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003), 93).

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

suz etkilemesine karşın, bölgesel politikalar çerçevesinde uygulandıkları takdirde Ortak Pazarın işleyişiyle uyumlu sayılmaktadır. Ancak, zor durumdaki bir firmanın yalnızca az gelişmiş bir bölgede bulunması dolayısıyla, ayrıcalıklı olarak kurtarılmasının bölgesel kalkınma açısından faydalı olmayacağı gibi rekabet şartlarını da uzun vadede olumsuz etkileyeceği dikkate alınmalıdır<sup>18</sup>. Bu durumda, üye devletler tarafından Komisyon'a sunulan rapor üzerinde yapılan inceleme sonucu, Avrupa Topluluğu Antlaşması'na göre Ortak Pazarın işleyişiyle bağdaşmadığı kabul edilen devlet yardımlarının, yararlanan taraflardan geri alınması söz konusu olmaktadır. Buna göre vergi özendirme önlemleri biçimde bir devlet yardımı için, fiilen ödenen vergi ile ödenmesi gerekli vergi tutarı arasındaki farka belirli bir faiz eklenerek hesaplama yapılmaktadır<sup>19</sup>.

Dolayısıyla bölgesel amaçlı vergi özendirme önlemlerinin devlet yardımları yasası kapsamında değerlendirilmemesi, belirtilen kriterlere uygun hareket edilmesine bağlıdır. Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma konusunda, Türkiye'de vergi ve vergi dışı araçların kullanılması yoluyla verilen ve verilmesi hedeflenen doğrudan ve dolaylı destekler konusunda belirli koşullar çerçevesinde mevzuat açısından Komisyon engeliyle karşılaşılması söz konusu olmayacaktır ve Türkiye 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı gereği, en az gelişmişlik düzeyinde bulunan bölge statüsünde olduğu için Avrupa Birliği'nde olduğu gibi devlet yardımlarından azami derecede yararlanabilecektir.

### **B- BÖLGESEL POLİTİKALAR YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA UYUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ**

"Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"na göre, Türkiye açısından, ekonomik, sosyal, kültürel kalkınma yoluyla ülkenin tamamında kalkınmayı hedefleyen bölgesel politikanın temel amacı, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasıdır. Bu politikanın uygulanmasında sürdürülebilirlik, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımçılık ilkeleri temel noktaları oluşturmaktadır. Çünkü, geliştirilen plan ve projelerin uygulanması ve izlenmesi toplumsal katılımçılık ve sorumluluk ilkelerinin ön planda tutulduğu bir ortamda mümkün olabilmektedir. Bu sebeple, bölgesel kalkınma konusunda toplumun tüm kesimlerinin görüşlerinin alındığı ve temel noktalarda uzlaştığı kararların alınması ve uygulamaya geçirilmesi rasyoneldir. Dolayısıyla, kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği ön planda tutulmalıdır. Türkiye'de;

<sup>18</sup> İbrahim USLU: a.g.m., 97.

<sup>19</sup> İbrahim SEPİCİ: a.g.m., 142.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Bölgesel gelişmeye yönelik plan ve politikaların belirlenmesini,
- Devlet kaynaklarının bölgesel gelişme amacı çerçevesinde dağıtımını

üstlenmiştir ve "Bölgesel politika" ile merkezi yönetim içinde doğrudan DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü (BGYUGM) sorumludur. BGYUGM'nin yanısıra KOSGEB'e bağlı Bölgesel Kalkınma Enstitüsü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı gibi belirli bakanlıklar da bölgesel politika çerçevesinde faaliyette bulunan merkezi yönetim kuruluşlarıdır.

Bölgesel politikalara ilişkin bu yapının değişimi yönündeki hedefler, "Ulusal Program" da;

- Kısa vadede, Avrupa Birliği kriterlerine uygun hedef bölgelerin tanımlanması,
- Orta vadede ise, bölgesel ve yöresel potansiyellerin belirlenmesi yerel aktörlerin de katılımıyla bu potansiyellerin kalkınmaya kanalize edilmesi için ihtiyaç duyulan projelerin hazırlanması,

şeklinde belirtilmiş ve söz konusu hedeflere ulaşılması için Avrupa Birliği kaynaklarından toplam 20 milyar € finansman talebinde bulunulmuştur.

Avrupa Birliği'nin 19 Mayıs 2003 tarihinde Türkiye'nin katılım öncesi stratejisini belirtmek üzere kabul ettiği Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de kısa vadede;

- Ulusal kalkınma planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması yoluyla, bölgesel farklılıkları azaltmayı hedefleyen ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi,
- Müktesebatın uygulanmasını basitleştirecek yasal çerçevenin kabul edilmesi,
- Bölgelere yönelik kamu yatırımları için çok yıllık bütçeleme yönteminin oluşturulması,
- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi

gereği; orta vadede ise, bölgesel kalkınma planlarının uygulanması için, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması gereği belirtilmektedir<sup>20</sup>. Türkiye'nin Katılım

<sup>20</sup> DPT: Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 15, 20.



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Ortaklı Belgesi üzerine, yeniden revize ederek kabul ettiği Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'da<sup>21</sup>, "Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Yeteneği" başlığı altında "Bölgesel Politika Ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" alanında gerekli mevzuat uyumunun sağlanacağını belirtmiştir<sup>22</sup>.

2004 yılı Programı'nda ise bölgeler ve iller arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve geri kalmış yörelerde gelir düzeyinin ve refah düzeyinin artırılması ihtiyacının devam ettiği; buna bağlı olarak,

- Kamu yatırımlarının İBBS Düzey 2'lerde çok yıllık bütçeleme yöntemine göre dağıtılması ve izlenmesinin gerçekleştirileceği,

- Bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin yasal düzenlemelerin yapılmasının sağlanacağı,

- DPT Müsteşarlığı tarafından 2004-2006 yıllarını kapsayacak Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlıklarının tamamlanmasıyla ekonomik ve sosyal uyuma dönük mali yardımların bütüncül bir anlayışla çok yıllık programlama yöntemiyle değerlendirileceği,

- Avrupa Birliği'ne uyumlu bölgesel kalkınma ve sınır ötesi işbirliği programları hazırlanması ve uygulanmasına yönelik çalışmaların sürdürüleceği,

belirtilmektedir<sup>23</sup>.

Ayrıca, 2004 yılı Programı'nın Beşinci Bölümü'nde yer alan "Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları" başlığı altında yer alan amaçlar kapsamında<sup>24</sup>;

- Büyük şehirlere göçün önlenmesi amacıyla geri kalmış yörelerde altyapı yatırımlarına önem verileceği,

- KÖY'lerdeki nitelikli personel açığının giderilmesi amacıyla, işsizliği azaltıcı, gelir arttırıcı faaliyetlerin desteklenmesinin sürdürüleceği,

<sup>21</sup> BKK. 2003/5930, R.G. T. 24.7.2003, S. (Mük.) 25178.

<sup>22</sup> Nurettin BİLİCİ: a.g.e., 87, 88.

<sup>23</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2004 Yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf>, E.T. 15.10.2005.

<sup>24</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2004 Yılı Programı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf>, E.T. 15.10.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Katılım Ortaklığı Belgesi ve Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'da yer alan taahhütlerin hayata geçirilmesi için, Avrupa Birliği tarafından sağlanan katılım öncesi mali yardımdan kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik eğitim faaliyetleri konusunda yararlanılacağı,

- Sürdürülebilir kalkınmayı, yaşam kalitesinin iyileştirilmesini ön planda tutan, bu doğrultuda gelir ve istihdam artırıcı faaliyetleri temel alan yeni kırsal kalkınma yaklaşım ve modelleri geliştirilerek, kırsal alanda tarım sektöründe faaliyet gösteren nüfus için yeni fırsatlar oluşturulması ve yerel potansiyeli harekete geçirmeyi hedefleyen girişimcilik faaliyetlerinin destekleneceği vurgulanmaktadır.

### C- BÖLGESEL İSTATİSTİKLER YÖNÜNDEN AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA UYUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Avrupa Birliği içinde, gerek Birlik Bütçesi çerçevesinde uygulanan bölgesel kalkınma politikasında, gerekse ulusal düzeyde uygulanan politikalarda NUTS'a (Bölge Üniteleri İstatistiksel Nomenklatürü) göre hazırlanan kalkınmışlık kriterleri esas alınarak hareket edilmektedir. NUTS; Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 biçiminde üç farklı düzeye dayanan hiyerarşik bir sınıflandırmadır ve temel amaçları şunlardır<sup>25</sup>:

- i- Birliğin bölgesel istatistiklerinin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması,
- ii- Bölgelerin sosyo-ekonomik analizinin yapılması,
- iii- Birliğin bölgesel politikasının düzenlenmesi.

Bu çerçevede, Avrupa Birliği'nde 1988 yılından itibaren Birlik hukukunda yer alan NUTS sistemine göre veri üretilmekte ve spesifik anlamda bölgesel yardımlar, genel anlamda ise, tüm devlet yardımları NUTS sistemine dayalı karşılaştırılabilir, standart ve objektif bölgesel gelişmişlik haritasına göre verilmektedir.

1 Mayıs 2004'den itibaren 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin bölgelerinin NUTS'a dahil edilmesiyle, yeni üye ülkeler açısından da belirtilen amaçlara ulaşılması ve böylece, Birliğin tamamında bölgesel istatistiklerin uyumlaştırılması sağlanmıştır. Bu şekilde, bir ülkenin sınırında başlayıp diğer ülkenin sınırları içinde devam eden bölgelerin gelişmişlik düzeyleri bakımından farklı kategoride değerlendiril-

<sup>25</sup> European Commission: Regions (Nomenclature Of Territorial Units For Statistics, Nuts 2003/EU 25) (Luxembourg: Office For Official Publications Of The European Communities, 2004), 12.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

rilmesi veya bir üye açısından az gelişmiş olarak değerlendirilen bir bölgenin başka bir ülkede farklı biçimde değerlendirilmesi engellenmiş olmaktadır. Diğer bir anlatımla, NUTS sistemi bölgesel yardımların ülkeler arasında daha adil ve objektif dağılımını sağlamaya yönelik bir sistemi ifade etmektedir. Ayrıca NUTS sistemi bölgesel kalkınmanın sağlanmasında başvuru alan bölgesel yardımların ve diğer devlet yardımlarının yanısıra, altyapı yatırımları gibi kalkınma plan ve programlarıyla ilgili tüm uygulamalarda kullanılmaktadır.

Bu yapı çerçevesinde Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, coğrafi ünitelerin gelişmişlik düzeylerinin belirlendiği NUTS sistemi, Türkiye'de de bölgesel kalkınma politikası açısından uyumlaştırılması gereken alanların başında ifade edilmiştir. Bu sınıflandırma ile birbirine benzer yapıdaki yerlerden oluşan bölgeler ortaya çıkacak ve kullananlar bakımından karar almayı kolaylaştıran veriler üretilecektir<sup>26</sup>.

Bu doğrultuda kabul edilen "Türkiye İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS)"na göre Türkiye'nin 83 ili Düzey 3 olarak belirlenmiş, Düzey 3'ler kendi içinde 26 adet Düzey 2 bölgesi oluşturmuş, Düzey 2'ler ise 12 adet Düzey 1 bölgesi oluşturmuştur. Kararda, tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca bölgesel istatistiklerin toplanmasında, geliştirilmesinde, bölgelerin sosyo-ekonomik analizinin yapılmasında ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesinde bu sınıflandırmanın esas alınacağı belirtilmiştir. Böylece, İBBS için gerekli hukuki düzenlemenin gerçekleştirilmesi ile, Türkiye bölgesel istatistiklerinin Avrupa Birliği bölgesel istatistikleri ile karşılaştırılması açısından ciddi bir adım atılmıştır. Ayrıca, 2004 yılı İlerleme Raporu'na göre Türkiye'de İBBS Düzey 2 bölgelerinde Bölgesel Kalkınma Ajansları'na temel oluşturacak biçimde, dört adet hizmet birliği oluşturulmuş, bölgesel istatistik ofisleri açılmış ve bölgesel veriler için veri tabanları oluşturulmasına başlanmıştır.

NUTS sisteminin tam olarak uygulamaya geçirilmesi durumunda, Türkiye açısından veri üretilmesinde benimsenen coğrafi bölge esası ve devlet yardımlarında uygulanan gelişmiş, normal ve kalkınmada öncelikli yöre şeklindeki ayırmadan vazgeçilecek, kalkınma planları ve programlarda kullanılan tüm veriler bu esasa göre üretilecektir. Bu yaklaşımın bir parçası olarak, Türkiye'nin istatistik alanında Avrupa Birliği müktesebatına uyumunun yanısıra, bölgesel yardımların ve bunun ötesinde tüm devlet yardımlarının NUTS sistemine göre uygulanması, karşılaştırılması ve değerlendirilmesi mümkün olacaktır. Bu doğrultuda, Türkiye'de gerek Birlik düzeyinde, gerekse ulusal düzeydeki bölgesel politikanın objektif kriterlere göre uy-

<sup>26</sup> İKV: Avrupa Birliği'nin İstatistik Müktesebatı Ve Türkiye'nin Uyumunu (İstanbul: İKV Yayınları, Yayın No: 20, 2004), 50.

gulanması bakımından, hukuken geçerli olan NUTS sisteminin pratiğe geçirilmesinin yanısıra, gerekli kurumsal ve teknik düzenlemelerin finansman<sup>27</sup> ihtiyacının giderilerek gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Birlikte tam olarak sağlanacak uyumlaştırma sonucunda ise, NUTS'ın bölgesel istatistiklerin tek, tutarlı ve ayrıntılı bir hesabının sağlanması amacına ulaşılması sağlanacaktır.

#### **D- BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI YÖNÜNDE AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINA UYUMUN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Bölgesel Kalkınma Ajansları, Avrupa Birliği içinde Birlik Girişimleri ile birlikte özgün bölgesel politikalar üretilmesinde ve bir bölgedeki farklı yapıdaki işletme ve kurumların ortak bölgesel hedef çerçevesinde hareket ederek uluslararası alanda sürdürülebilir rekabet gücünün sağlanmasında önemli bir yere sahiptir.

Ajanslar, Avrupa Birliği'nde bölgeler arası işbirliğinin sağlanması noktasında benimsenen tabandan tavana yapılanmanın vazgeçilmez bir aracı sayılmaktadır. Avrupa Birliği'nin aday ülkelerden beklentisi de, bu ülkelerde bölgesel politikayı düzenleyen ve koordine eden, merkezi olmayan bir yapıda, yerel ve bölgesel ölçekteki kurumların oluşturulması için gerekli adımların atılmasıdır. Böylece Bölgesel Kalkınma Ajansları, fonların kullanımı için bölgelerin ihtiyaçlarının ve önceliklerinin bölgedeki tüm aktörlerin katılımıyla saptanması, projelerin üretilmesi ve uygulanması noktasında önemli görevler üstlenecektir. Ajanslar, performansa göre değerlendirilecek, belirli fonksiyonları yerine getirme kapasitesine bağlı olarak varlığını gösterecek ve fonlar çerçevesinde desteklenecektir.

Avrupa Birliği'nde 1950'li ve kimi ülkelerde ise 1960'lı yıllardan itibaren örgütlenen Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın Türkiye'de, 1990'lardan itibaren tartışılmaya başlandığı görülmektedir. Son yıllarda literatürde yer alan ve tam üyelik hedefi doğrultusunda uygulamaya geçirilmesi<sup>28</sup> giderek önem kazanan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın fonksiyonlarını Ülkemizde Avrupa Birliği'nde olduğu gibi tam anlamıyla yüklenen yapılar henüz oluşmamakla birlikte;

<sup>27</sup> 2003 yılında revize edilen Ulusal Program çerçevesinde, 2003-2005 yıllarında bölgesel istatistik sisteminin geliştirilmesi için gerekli yatırım, personel, eğitim harcamalarının finansmanı için ulusal bütçeden 30.000 €, Avrupa Birliği kaynaklarından ise, 1.899.560 € finansman talebinde bulunulmuştur (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: [Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program](#), 877).

<sup>28</sup> Bölgesel Kalkınma Ajansları oluşturma çabalarının amacı, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, kaynakların yerinden ve etkin kullanımını sağlamak, Avrupa Birliği programlarını uygulamak için özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve kamu sektörü arasındaki işbirliğini geliştirmek ve iller arasında koordinasyon sağlamaktır (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği: [Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program](#), 588).

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) çerçevesinde oluşturulan Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM),

- Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV) ve İzmir Ticaret Odası (İZTO) aracılığıyla oluşturulan Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı (EBKA),

- Doğu Anadolu Projesi (DAP) çerçevesinde oluşturulan Ekonomik Kalkınma Ajansı (EKA) <sup>29</sup>,

Bölgesel Kalkınma Ajansları oluşumuna yönelik deneysel nitelikteki ilk adımlar sayılabilir. Bu yapılanmalar genel hatlarıyla şu özelliklere sahiptir:

### **i- GAP ve GİDEM**

GİDEM'ler "GAP Bölgesinde Entegre Bölgesel Kalkınmanın Güçlendirilmesi ve Sosyo-Ekonomik Eşitsizliklerin Azaltılması Programı" çerçevesinde Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Şanlıurfa, Mardin'de 1997 yılından itibaren yatırımcılığı ve girişimciliği özendirmek, yerli ve yabancı sermayeyi bölgeye çekebilmek amacıyla kurulmuş olan ve bilgilendirme, eğitim, yatırım danışmanlığı hizmeti veren merkezlerdir<sup>30</sup>.

GİDEM'ler bir taraftan söz konusu alanlarda faaliyette bulunurken, diğer taraftan nitelikli işgücü, üretim ve teknolojinin gelişimini desteklemektedir. GAP-GİDEM büroları 1997-2002 yıllarındaki Proje'nin 1. bölümünde yatırım alanı, teşvik uygulamaları, makine ve ekipman temini konusunda toplam 300'ü uluslararası olan, 2.950 işletmeye; 2003'te ise 351 işletmeye tavsiye ve danışmanlık hizmeti vermiştir<sup>31</sup> ve GAP alanında oluşturulan GİDEM'ler, tabandan tavana doğru katılımcı bir anlayışla faaliyetlerini sürdürmektedir.

### **ii- EGEV ve EBKA**

1992 yılında kurulan EGEV, Ege Bölgesi'nin ekonomik gelişmesini hızlandırmak için yurtiçi ve yurtdışı yatırımcıların bölgeye ilgisini arttıracak tanıtım ve teşvik çalışmalarında bulunmak üzere kurulmuştur. Bu bağlamda, bölgenin diğer kurum ve kuruluşlarıyla işbirliği içinde hareket etmektedir.

<sup>29</sup> Serap KAYASÜ- Melih PINARCIÖĞLU- Suna Senem YAŞAR-Sencer DERE: a.g.e., 80.

<sup>30</sup> Serap KAYASÜ- Melih PINARCIÖĞLU- Suna Senem YAŞAR-Sencer DERE: a.g.e., 80-81.

<sup>31</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), <http://www.gap.gov.tr>, ET. 15.12.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

1994'te EGEV bünyesinde anonim şirket olarak kurulan EBKA'nın temel amaçları;

- Temelde Türkiye'yi tanıtmak, spesifik anlamda İzmir ve Ege Bölgesi'ni geliştirmek,

- Avrupa Birliği ülkeleriyle Ege Bölgesi'ndeki KOBİ'ler arasında teknoloji transferi ve ticari işbirlikleri geliştirmek, bilgi ağı kurmak

şeklindedir<sup>32</sup>.

### iii- DAP ve EKA

DPT tarafından, DAP çerçevesinde geliştirilmiş bir ekonomik kalkınma ajansı olan EKA'nın faaliyet alanı ve görevleri şu noktalardan oluşmaktadır<sup>33</sup>:

- Yatırımcılara ve işletmelere danışmanlık ve bilgi verme,

- Yatırımcıları ve işletmeleri yönlendirme,

- Yatırım ve işletmeleri izleme,

- Yatırımların ve işletmelerin finansmanı,

- Tanıtım ve yatırım çekme,

- İşgücü eğitimi.

Avrupa Birliği fonları ve ulusal bütçelerden desteklenen, bölgelerin ekonomik gücünün artırılması ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması yönündeki "Ekonomik Ve Sosyal Uyuma Destek" proje ve programlarında bunların izlenmesinden, raporlanmasından ve merkezi ve yerel koordinasyonun sağlanmasından DPT Müsteşarlığı sorumludur<sup>34</sup>. Bu doğrultuda, 2004 yılı İlerleme Raporu'nda DPT adına bölgesel kalkınma programlarının uygulanması amacıyla, dört NUTS 2 bölgesinde Hizmet Birlikleri oluşturulduğu belirtilmektedir. Bu sorumluluğun, bölgesel anlamda önce ara kurumlar olan Hizmet Birlikleri'ne ve daha sonra Bölgesel

<sup>32</sup> Serap KAYASÜ- Melih PINARCIOĞLU- Suna Senem YAŞAR-Sencer DERE: a.g.e., 81.

<sup>33</sup> Serap KAYASÜ- Melih PINARCIOĞLU- Suna Senem YAŞAR-Sencer DERE: a.g.e., 84-85.

<sup>34</sup> Arzu ODABAŞI: Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Fonları Ve Kullanım Koşulları (İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No:180, 2004), 19.

Kalkınma Ajansları'na aktarılması öngörülmektedir. Böylece, DPT bünyesinde merkezi yönetimin insiyatifi çerçevesinde kurulan hizmet birlikleri ve kurulması planlanan Bölgesel Kalkınma Ajansları ile, Avrupa Birliği tarafından desteklenen bölgesel kalkınma programlarının uygulanması sürecinde merkezi olmayan, bağımsız, özerk bir yapının oluşturulması ve zaman içinde bölgesel kalkınma stratejilerinin oluşturulmasının bölgesel aktörlere bırakılması sağlanmış olacaktır<sup>35</sup>. Ancak Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulması için gerekli hukuki altyapının "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun"<sup>36</sup> çerçevesinde oluşturulmasına rağmen henüz uygulamaya geçirilmemesinden dolayı, mevcut durumda bölgesel kalkınma programlarının uygulanmasından DPT adına, yalnızca Hizmet Birlikleri sorumludur.

Bölgesel Kalkınma Ajansları konusunda ise, Türkiye'nin içsel koşullarına uyumu ve beklentileri karşılama kapasitesine bağlı performansına göre belirli bir süreç içinde yeniden şekillendirilmesi rasyonel görünmektedir.

### **III- TAM ÜYELİĞİN MALİ YARDIMLAR VE YAPISAL HARCAMALAR YÖNÜNDEN TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİNE OLASI ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

#### **A- TAM ÜYELİĞİN MALİ YARDIMLAR YÖNÜNDEN TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ MALİ İŞBİRLİĞİNE OLASI ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

##### **1- 1999 Helsinki Zirvesi Adaylık Öncesi Dönemde Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar**

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin miladı sayılan Ankara Anlaşması'ndan Gümrük Birliği'ne kadar olan 32 yıllık süreçte, Türkiye için hibe, Birlik bütçesi ve Avrupa Yatırım Bankası kaynaklı kredi biçiminde 1.433 milyon € tutarında yardım öngörülmesine rağmen, yalnızca 830 milyon € tutarında oldukça düşük düzeyde bir yardım sağlanmıştır<sup>37</sup>. Birlik bütçesinden sağlanan hibe ve özel koşullu krediler ile Avrupa Yatırım Bankası tarafından kredi biçiminde sağlanan mali yardımlardan hibeler, merkezi ve yerel yönetimlere ait kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılırken, krediler kamu sektörünün yanısıra özel sektörün kullanımına da tahsis edilmiştir.

<sup>35</sup> [http://www.tepav.org.tr/download/23\\_may\\_2005/policy%20note.pdf](http://www.tepav.org.tr/download/23_may_2005/policy%20note.pdf), E.T. 10.10.2005.

<sup>36</sup> R.G. T. 8.2.2006, S. 26074.

<sup>37</sup> Arzu ODABAŞI: a.g.e., 8.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması'ndan sonra, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki mali işbirliğinin yürütülmesini sağlayan Mali Protokoller çerçevesinde Birlik Bütçesi ve Avrupa Yatırım Bankası kaynaklarından sağlanan mali yardımların dağılımı Tablo 44'teki gibidir:

**Tablo 44:** Mali Protokoller Çerçevesinde Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar (Milyon €)

Dönem	Birlik Bütçesi Kaynaklı Mali Yardımlar	Avrupa Yatırım Bankası Kaynaklı Mali Yardımlar	Toplam
1. Mali Protokol Dönemi (1964- 1969)	175	-	175
2. Mali Protokol Dönemi (1971-1977)	195	25	220
3. Mali Protokol Dönemi (1979-1982)	220	90	310
4. Mali Protokol Dönemi (1982-1986)*	375	225	600

\*4. Mali Protokol çerçevesinde Türkiye'ye sağlanması öngörülen 600 milyon € tutarındaki mali yardım, Yunanistan'ın vetosu sebebiyle kullanılamamıştır.

**Kaynak:** Çeşitli kaynaklardan elde edilen verilere göre tarafımızca oluşturulmuştur.

Tam üyelik yolunda önemli bir dönüm noktasını oluşturan 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararı'ndan sonra, 1996-1999 yıllarını kapsayan katılım öncesi dönemde ise, Türkiye'ye 2.5-3 milyar ECU tutarında yardım taahhüdünde bulunulmasına rağmen, Türkiye;

- Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası Paketi'nden 339.5 milyon ECU,
- MEDA I kredilerinden 200 milyon ECU,
- MEDA I fonlarından 375 milyon ECU

olmak üzere toplam olarak 914.5 milyon ECU tutarında mali yardımdan faydalanmıştır<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Nurettin BİLİCİ: a.g.e., 94.



Ankara Anlaşması'ndan 1999 Helsinki Zirvesi'ne kadar olan adaylık öncesi süreçte sağlanan mali yardımlar değerlendirildiğinde, Türkiye'ye sağlanmış olan mali yardımların diğer aday ülkelere verilen hibe ve kredi şeklindeki mali yardımlara kıyasla oldukça sınırlı kaldığı görülmektedir. Ancak diğer ülkelerle karşılaştırıldığında sembolik düzeyde kalmış olan bu yardımların adaylığın resmen tanındığı Zirve sonrası, özellikle 2004-2006 döneminde artış eğilimine girdiği dikkate alınmalıdır.

## 2- 1999 Helsinki Zirvesi Sonrası Katılım Öncesi Dönemde Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımlar

### a- Hibe Biçimde Sağlanan Mali Yardımlar

1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Anlaşması'ndan, 2004 yılına kadar Türkiye'ye yapılmış olan mali yardımlar değerlendirildiğinde, yaklaşık olarak % 50'sinden fazlasının Helsinki Zirvesi sonrası yapıldığı kaydedilmiştir. Nitekim, yalnızca 2004-2006 yıllarında Türkiye için öngörülen hibe şeklinde verilen mali yardım tutarının, 1.05 Milyar € olduğu görülmektedir<sup>39</sup>. Bu dönemde, Türkiye'nin gerek Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, gerekse Ulusal Program'da yer alan önceliklere uygun projeler çerçevesinde 2004'te 250 Milyon €, 2005'te 300 Milyon €, 2006'da ise 500 Milyon € hibe şeklindeki mali yardımdan faydalandırılması kararlaştırılmıştır<sup>40</sup>. Böylece "Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Tek Çerçeve Kararı" öncesi yıllık 177 Milyon € olan hibe biçimindeki mali yardım tutarı, yıllık 250 Milyon €'ya ulaşmıştır. Ayrıca bu dönemde Türkiye'ye hibe şeklinde sağlanacak mali yardımların hukuki temelini oluşturan ve 1 Ocak 2002'de yürürlüğe giren "Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Tek Çerçeve Kararı" ile daha önce,

- Akdeniz ülkelerinin dahil edildiği MEDA II programı dahilinde, 2000-2006 için yıllık 127 milyon €, toplam 889 milyon €,

- 10 Nisan 2000 tarihinde kabul edilen Gümrük Birliği'nin Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük çerçevesinde 2000-2002 yılları için yıllık 5 milyon €, toplam 15 milyon €,

- 22 Ocak 2001 tarihinde kabul edilen Ekonomik Ve Sosyal Kalkınmanın Güçlendirilmesine İlişkin Tüzük kapsamında 2000-2002 için yıllık 45 milyon €, toplam 135 milyon €,

<sup>39</sup> Arzu ODABAŞI: a.g.e., 9.

<sup>40</sup> DPT: Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi, 15.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

hibe niteliğindeki kaynağın mali yardımlara ilişkin işlemlerin hızlandırılması ve basitleştirilmesini sağlamak üzere, Birlik bütçesinde tek bir bütçe kalemi altında toplanması kararlaştırılmıştır<sup>41</sup>. DPT'nin 2003 yılında Avrupa Birliği desteğiyle uygulamaya başladığı bölgesel kalkınma programlarının bütçesi ise 273.86 milyon €'dur ve bu miktarın;

- 232 milyon €'su Avrupa Birliği MEDA II fonu çerçevesinde,
- 41.86 milyon €'su ise, ulusal kaynaktan,

sağlanmıştır. Avrupa Birliği'ne "Ekonomik Ve Sosyal Uyuma" yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına ilişkin çerçeve sağlanması amacıyla oluşturulmuş Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)'nda bölgesel kalkınmaya ilişkin gelişme eksenleri için öngörülen gider ve gelir tahminleri Tablo 45'teki gibidir:

**Tablo 45:** Ön Ulusal Kalkınma Planının Genel Finansmanı (Milyon €)

Gelişme Eksenleri	Toplam Tahmini Maliyet	AB Katkısı	Toplam Ulusal Kamu Katkısı	Özel Sektör Katkısı
Gelişme Eksenleri 1*	135	85	15	35
Gelişme Eksenleri 2**	70	48,5	21,5	-
Gelişme Eksenleri 3***	116	86	30	-
Gelişme Eksenleri 4****	207	152	53	2
<b>TOPLAM</b>	<b>528</b>	<b>371,5</b>	<b>119,5</b>	<b>37</b>

\* İşletmelerin rekabet gücünün artırılması.

\*\* İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması.

\*\*\* Altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi ve çevrenin korunması.

\*\*\*\*Bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması.

**Kaynak:** Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/oukp>, E.T. 15.10.2005.

Tabloda görüldüğü üzere, toplam 528 milyon € tutarındaki tahmini maliyetin 207 milyon €'sunun, bölgelerin ekonomik gücünün artırılması, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve kırsal kalkınmanın hızlandırılması için ayrılması ve 152 milyon €'sunun Avrupa Birliği kaynaklarından karşılanması öngörülmüş-

<sup>41</sup> Hakan KARABACAK: "Avrupa Birliği Mali Yardımları Ve Türkiye İle Mali İşbirliği, *Maliye Dergisi*, 146 (Mayıs-Aralık 2004), 92.

tür. Ancak "4. Gelişme Eksenini" çerçevesinde öngörülen yardım tutarlarının, gerek üye ülkelerle Türkiye arasında, gerekse 26 İBBS Düzey 2 Bölgesi arasındaki ciddi bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları dikkate alındığında, mevcut sorunların çözümü doğrultusunda atılacak adımlar ve yapılacak reformlar için yeterli düzeyde olmadığını ifade etmek mümkündür. Ayrıca, 2007-2013 yıllarını kapsayacak olan 4. Mali Plan Dönemi'ne ilişkin olarak, mikro hibeler ve belediye ve il özel idaresinin altyapı projeleri ile ilgili olarak kullanılacak daha büyük boyuttaki hibeler konusunda da Türkiye için ayrılması beklenen 900 milyon €'nun<sup>42</sup>, bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması için ihtiyaç duyulan mali destek konusunda yetersiz kalacağı görülmektedir.

#### **b- Kredi Biçiminde Sağlanan Mali Yardımlar**

Birliğin finansman kuruluşu olan Avrupa Yatırım Bankası, Birlik üyesi ülkelerin yanı sıra, diğer aday ülkeler ve Birlikle işbirliği içinde olan ülkelere de özellikle bölgesel kalkınmaya yönelik olarak ulaştırma, iletişim, enerji, çevre, sanayi ve hizmetler, eğitim ve sağlık alanlarındaki yatırımlara ilişkin projelerde "bireysel krediler" ve KOBİ'lere yönelik projelerde "global krediler" sağlamaktadır. Banka, projelerin kredilendirilmesinde 25 milyon €'luk sınırı dikkate alarak, 25 milyon €'nun üzerindeki sanayi ve altyapı projeleri için projenin % 50'sine bireysel kredi şeklinde finansman olanağı sunarken, bu tutarın altındaki yatırımlar için global krediler vermektedir. Türkiye açısından Avrupa Yatırım Bankasının sağladığı bireysel kredilerin tamamı Hazine Müsteşarlığı aracılığıyla kamu sektöründe kamu kuruluşları ve belediyelere ait altyapı yatırımlarında kullanılmıştır, bu dönemde özel sektör, söz konusu kredilerden faydalanamamıştır.

Yapılan incelemede, kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve sivil toplum örgütlerine kullanılan kredi miktarının özellikle Gümrük Birliği'ne girildiği ve bir sonraki aşamada tam üyelik için adaylığın resmen onaylandığı Helsinki Zirvesi'nden itibaren önemli artış gösterdiği görülmektedir. Türkiye'nin resmen aday ülke olarak tanıdığı Helsinki Zirvesi sonrası Türkiye, MEDA II Fonu, EURO-MED Avrupa-Akdeniz Ortaklığı Fonu, aday ülkeler için hazırlanan Katılım Ortaklığı Paketi, deprem için hazırlanan TERRA Paketi, Gümrük Birliği'nin geliştirilmesi için hazırlanan Yeni Kredi Paketi'nden yararlanmaya başlamıştır<sup>43</sup>. Birlik tarafından aday ülkeler arasında doğrudan bir paylaşımın yapılmadığı, bu nedenden ötürü Türkiye'nin uygun projeler bazında yararlanabileceği toplam yardım tutarını gösteren kredilerin 2000-2006 Mali Plan Dönemi'ndeki dağılımı Tablo 46'daki gibidir:

<sup>42</sup> [http://www.tepav.org.tr/download/23\\_may\\_2005/policy%20note.pdf](http://www.tepav.org.tr/download/23_may_2005/policy%20note.pdf), E.T. 10.10.2005.

<sup>43</sup> Can KÖSTEPEN: a.g.e., 1.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

**Tablo 46:** 2000-2006 Mali Plan Döneminde Türkiye'nin Yararlanabileceği Avrupa Yatırım Bankası Kredilerinin Dağılımı (€)

DÖNEM	KAYNAK	MİKTAR
2000-2003	Katılım Öncesi Paketi	8.500.000.000 €
2000-2006	MEDA II Paketi	6.425.000.000 €
2001-2006	Avrupa- Akdeniz Ortaklığı Paketi	1.000.000.000 €
2000-2003	Terra Paketi	600.000.000 €
2000-2004	Yeni Kredi Paketi	450.000.000 €

**Kaynak:** Can KÖSTEPEN: a.g.e., 37.

Türkiye mevcut uygulama çerçevesinde, Komisyon tarafından onaylanan projeler açısından Birlik Girişim'lerinden INTERREG III çerçevesinde desteklenmektedir. Ancak Türkiye için diğer ülkelerle karşılaştırıldığında oldukça kısıtlı durumda kalan kredi biçiminde sağlanan desteklerin zamanla artış göstermesi beklentileri mevcuttur. Çünkü gerek ekonomik göstergeler itibarıyla Türkiye'ye yakınlık gösteren İspanya'ya ve Yunanistan'a sağlanan yardımların boyutları, gerek Macaristan, Romanya, Polonya gibi Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine sağlanan yardımlar ve gerekse Türkiye gibi aday ülke konumunda olan Bulgaristan ve Romanya'ya yapılan yardımlar değerlendirildiğinde, Türkiye'ye sağlanmış olan mali yardımların oldukça düşük düzeyde kaldığı açıkça görülmektedir.

Yunanistan ve Birlik içinde yapısal harcamalardan en fazla yararlanan ülke olan İspanya'ya yapılan mali yardımlarla Türkiye'ye yapılan yardımların boyutları arasındaki farkı çarpıcı biçimde ortaya koymaktadır.

**Tablo 47:** Yunanistan, İspanya Ve Türkiye'ye Sağlanan Mali Yardımların Boyutları (Milyon €)

ÜLKE	DÖNEM	HİBE	KREDİ	TOPLAM
<b>YUNANİSTAN</b>	1981-2001 2004-2006	64.000 15.000	36.000	100.000
<b>İSPANYA</b>	1986-2001 2004-2006	65.000 21.000	60.000	125.000
<b>TÜRKİYE</b>	1963-2001 2004-2006	453 1.050	2.411.5	2.864.5

**Kaynak:** Nurettin BİLİCİ: a.g.e., 106.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Avrupa Yatırım Bankası sermayesine üye ülkeler tarafından yapılan katkı ile sağlanan kredi oranları dikkate alındığında, Türkiye'nin de tam üyelikle birlikte İspanya, Portekiz, Yunanistan gibi Banka sermayesine katılımının çok üzerinde kredi sağlayacağı düşünülmektedir.

**B- TAM ÜYELİĞİN YAPISAL HARCAMALAR YÖNÜNDEN TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ  
MALİ İŞBİRLİĞİNE OLASI ETKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Türkiye'nin Birliğe katılımının yaratacağı ekonomik etkiler, temelde Türkiye'nin Birlik bütçesine yapacağı katkı ve Birlik bütçesinden Türkiye için yapılacak harcamaların boyutları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Türkiye'nin tam üyeliğinin Birlik bütçesi üzerindeki muhtemel etkilerini ortaya koyan varsayımsal çalışmalar, Türkiye'nin Birliğin gelir bütçesine yapacağı katkının üzerinde bir tutarda kaynak sağlayacağını ve Avrupa Birliği bütçesine olan net katkısının negatif olacağını göstermektedir. Ancak Türkiye'nin GSYİH büyüme oranının zamanla AB-25 ortalamasının üzerinde gerçekleşeceği projeksiyonu çerçevesinde üyeliğin ilk yıllarında Avrupa Birliği bütçesine yapılacak katkının, ilerleyen yıllarda artış eğilimine girmesi ve net dengenin pozitifte dönüşmesi beklenmektedir. 10 Orta Ve Doğu Avrupa ülkesinde 2005 yılı için Birlik fonlarını kullanma kapasitesi olarak belirlenen % 0.69 Türkiye açısından baz alındığında, Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkisi Tablo 48'deki şekilde gerçekleşebilecektir:

**Tablo 48:** Türkiye İle Avrupa Birliği'nin Olası Bütçe İlişkisi (Milyon €)

	2014	2020
<b>GELİRLER</b>		
- Geleneksel Özkaynaklar	1.494	2.619
- KDV Geliri	255,4	455,5
-GSYİH Katkısı	3.192	5.693
<b>-TOPLAM (1)</b>	<b>4.941</b>	<b>8.768</b>
<b>HARCAMALAR</b>		
- Tarım Harcamaları	6.439	7.389
- Yapısal Harcamalar	4.405	7.857
<b>TOPLAM (2)</b>	<b>10.844</b>	<b>15.246</b>
<b>NET DENG (2-1)</b>	5.903	6.478

**Kaynak:** Türkiye'nin Üyeliğinin Avrupa Birliği'ne Muhtemel Etkileri, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/etki/olası.pdf>, E.T. 10.10.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

1996-1997 yılları itibariyle yapılan diğer bir araştırmaya göre ise, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliği durumunda Birlik bütçesine olası katkısı 3.850 milyon ECU değerinde hesaplanmışken, yaptığı katkıdan 8.300 milyon ECU daha fazla miktarda yapısal fonlardan 12.150 milyon ECU tutarında yardım alabilecektir<sup>44</sup>. Bütçeden elde edilebilecek bu kaynağın 6.400 milyon ECU'su tarımsal harcamalar çerçevesinde Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu-Garanti Bölümü için hesaplanmışken; 1.200 milyon ECU'nun Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu-Yönlendirme Bölümü; 2.300 milyon ECU'nun Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu; 750 Milyon ECU'nun Avrupa Sosyal Fonu; 1.500 milyon ECU'nun ise Uyum Fonu kapsamında kullanılması mümkündür<sup>45</sup>.

Bu bağlamda, Türkiye'nin tam üyeliği Avrupa Birliği yapısal politikasını ve politikanın gereği olarak yapılacak harcamaların boyutlarını önemli ölçüde etkileyecek; Türkiye için yapısal harcamalar çerçevesinde fonlar aracılığıyla sağlanacak bölgesel amaçlı mali yardımların önemli boyutta artış göstermesi kaçınılmaz olacaktır. Çünkü, Katma Protokol'le birlikte Türkiye, geçiş dönemi boyunca Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın 87/3. maddesinin (a) fıkrası çerçevesinde "en az gelişmişlik düzeyindeki bölge" olarak kabul edilmiştir ve hükmün süresinin uzatılması, geçiş dönemi sonunda Ortaklık Konseyi'nin Türkiye'nin o tarihteki ekonomik durumunu dikkate alarak vereceği karara bağlanmıştır.

Günümüzde, Türkiye'ye ilişkin bölgesel gelişmişlik haritası bazında yapılan analizler, gerek Türkiye ile Avrupa Birliği arasında, gerekse Türkiye'nin İBBS Düzey 2 bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklılıklarının ciddi düzeyde olduğunu kanıtlamaktadır. Türkiye'nin tespit edilmiş mevcut durumu Türkiye'nin tamamına yakınının 87/3 (a) kapsamında Hedef 1, Hedef 2 ve belirli durumlarda Hedef 3 bölgesi olarak değerlendirileceğini göstermektedir.

Bölgesel kalkınma açısından Hedef 1 ve Hedef 2 kriterlerine uygunluğun sağlanmış olması, Türkiye'nin bu kapsamda Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu başta olmak üzere, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Garanti Ve Yönlendirme Fonu, Uyum Fonu ve Birlik Girişimleri'nin sağladığı kredi ve hibelerden yoğun biçimde yararlanacağına kanıttır. Tam üyelik durumunda Türkiye'nin yapısal harcamalardan, yapısal fonlar ve Uyum Fonu çerçevesinde önemli tutarda mali destek sağlaması kaçınılmaz olacaktır.

<sup>44</sup> DPT: Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları Ve Türkiye'nin Tam Üyeliği: Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/>, E.T. 10.10.2005.

<sup>45</sup> DPT: Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları Ve Türkiye'nin Tam Üyeliği: Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/>, E.T. 10.10.2005.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Ayrıca, Bulgaristan ve Romanya gibi, Türkiye'nin aday ülke statüsünden tam üye ülke konumuna geçişi, öncelikle Avrupa Birliği'nin yüzölçümünü, nüfusunu, GSYİH'sını değiştireceği gibi, kişi başına düşen GSYİH ortalamasının Birlik ortalamasından en az % 25 oranında daha düşük olduğu NUTS 2 düzeyindeki bölgelerinin de yeniden şekillenmesini gerektirecektir.

Bu durumda 10 Orta Ve Doğu Avrupa ülkesinin Birliğe üyeliğinin Birlik bütçesinden ayrılan yapısal harcamaların dağılımını değiştirmesi gibi, nüfus ve yüzölçümü bakımından 10 yeni üye ülke ile karşılaştırılabilir düzeyde olan Türkiye'nin tam üyeliğinin de, Birliğin kişi başına düşen GSYİH ortalamasını değiştirmesi ve AB-25'in yapısal fonlardan aldığı mali desteğin miktarını ve dağılımını önemli ölçüde etkilemesi muhtemel görünmektedir. Ayrıca, 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin yanısıra Bulgaristan, Romanya ve Türkiye'nin Birliğe katılımı ile Avrupa Birliği'nde var olan sosyo- ekonomik gelişmişlik farklılıklarının da ciddi artış göstermesi kaçınılmazdır.

Mevcut ekonomik göstergeler çerçevesinde söz konusu ülkelerin Birliğe katılımının olası etkileri ile ilgili olarak Tablo 49'da yer alan senaryo niteliğindeki çalışma bölgesel farklılıklara ilişkin muhtemel gelişmeleri ortaya koymaktadır:

**Tablo 49:** Avrupa Birliği Genişlemelerinin Çeşitli Göstergelere Göre Olası Etkileri

	Yüzölçümü Artışı	Nüfus Artışı	Toplam GSYİH'daki Artış(€)	Kişi Başına GSYİH'daki Artış	Kişi Başına Düşen Ortalama GSYİH* AB=100
<b>AB-15/AB-25</b>	% 23	% 20	% 4,7	-% 8,8	91,2
<b>AB-25/AB-27</b>	% 9	% 6	% 0,7	-% 4,3	87,4
<b>AB-27/AB-27+Türkiye</b>	%18	% 15	% 2,2	-% 9,1	79,4

\* 2003 yılı satın alma gücü paritesine göre.

**Kaynak:** Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 İlerleme Raporu- Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Muhtemel Üyeliğinin Sonuçları: <http://abm.tobb.org.tr/mevzuatvedokumanlar/etki%20raporu.doc>, E.T. 10.10.2005.

Bu durumda AB-15 açısından, bölgesel kalkınmaya yönelik fonlardan yüksek miktarda yararlanan ülkelerin bölgeleri, düzey açısından yeniden tanımlanacak ve mevcut durumda yardım alan NUTS 2 düzeyindeki bölgeler, kişi başına düşen GSYİH ortalaması Birlik ortalamasının üzerinde kalacağı için yardımdan yararlan-

mayacaktır. Buna karşılık Türkiye’de mevcut bölgesel dengesizliklerin sürmesi durumunda, Türkiye’nin bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik mali yardımlardan önemli ölçüde faydalanması söz konusu olacaktır. Ancak diğer üye ülkelerde olduğu gibi Avrupa Birliği fonlarından sağlanacak destek, Birlik perspektifine uygun projelerin hazırlanması, geliştirilmesi ve gerekli idari ve kurumsal altyapının oluşturulmasına bağlıdır.

#### **IV-TÜRKİYE’DE ÖZEL SEKTÖRÜN REEL YATIRIMLARININ GELİŞİMİ ÇERÇEVESİNDE YATIRIMLARIN BÖLGESEL DAĞILIMININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Bölgesel kalkınma politikalarının, ulusal kalkınma politikalarından bağımsız biçimde ele alınmasının mümkün olmaması ve bölgesel politikaların ekonominin performansından ve ekonomik istikrardan doğrudan etkilenmesi, politikanın etkinliğinin makroekonomik çerçeveye birlikte sorgulanmasını gerektirmektedir. Araştırmanın izleyen kısmında, Türkiye’de 1980 sonrasında yatırımların bölgesel dağılımı ve vergi özendirme önlemlerinin etkinliği bu bakış açısı doğrultusunda analiz edilecektir.

#### **A-1980-1989 DÖNEMİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN REEL YATIRIMLARI VE YATIRIMLARIN BÖLGESEL DAĞILIMI**

Kalkınmanın, yatırımların fonksiyonu olması dolayısıyla, gerek kamunun izlediği doğrudan politikalara bağlı olarak kamu yatırımlarının gelişimi, gerekse doğrudan politikaların yanısıra, dolaylı politikaların özel sektör yatırımlarına yansımalarının sonucu olarak özel yatırımların genel gelişimi, ulusal ve bölgesel kalkınma açısından önem taşımaktadır. Çünkü, ekonomik kalkınma, bir anlamda GSMH’ye oranla giderek daha fazla yatırım yapılabilme süreci olarak da tanımlanabilir.

Bu sebeple, ülkenin ekonomik performansının, ekonomide uzun dönemli büyümenin ve verimliliğin en önemli göstergelerinden birisi olan sabit sermaye yatırımlarının, GSMH içindeki payının<sup>46</sup> dönemler itibarıyla gelişiminin değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Ancak, bölgesel kalkınma olgusu temelde, kamunun doğrudan ve dolaylı politikaları çerçevesinde düzenleyici ilkesine dayanmakla birlikte, politikanın başarılı olmasında ve gelişmenin sürekliliğinde piyasa güçlerinin karar verme süreçleri rol oynadığı için<sup>47</sup>, araştırmanın izleyen kısmında sağlanan desteklerin etkinliğinin sorgulanması açısından, ağırlıklı olarak özel sektör yatırımlarının gelişimi ele alınacaktır.

<sup>46</sup> Ramazan GÖKBUNAR: a.g.e., 1.

<sup>47</sup> Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN-Erdoğan SATILMIŞ: a.g.e., 7.



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

1980-1989 yıllarında toplam yatırımların gelişimi çerçevesinde kamu sektörünün ve özel sektörün sabit sermaye yatırımlarının GSMH'daki payı Tablo 50'de belirtildiği gibi gerçekleşmiştir:

**Tablo 50:** 1980-1989 Yıllarında Kamu Sektörü Ve Özel Sektör Sabit Sermaye Yatırımlarının\* GSMH İçindeki Payı (%)

YILLAR	KAMU YAT./GSMH	ÖZEL YAT./GSMH	TOPLAM YAT./GSMH
1980	8.7	13.1	21.8
1981	9.0	10.8	19.8
1982	8.2	11.0	19.2
1983	8.7	11.4	20.1
1984	8.0	11.3	19.3
1985	9.2	11.0	20.1
1986	10.2	12.6	22.8
1987	10.0	14.7	24.6
1988	8.9	17.3	26.1
1989	7.5	15.0	22.5

\*Sabit sermaye yatırımları, işletmeye ait yapı, tesis ve büyük onarımlarla makine, teçhizat, donanım, yan ve yardımcı tesisler, ulaştırma araçları gibi uzun ömürlü üretim araçlarını temsil etmektedir.

**Kaynak:** DPT: *Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)* (Ankara: 1997), 26.

Ülkemiz açısından toplam sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı incelendiğinde, 1980 sonrası dönemde önemli bir değişimin olmadığı, ancak izlenen politikalara bağlı olarak kamu ve özel sektör arasındaki dağılımın değiştiği görülmektedir. Nitekim, kamu yatırımları, yapısal dönüşümün yaşandığı 1980'lerin başında ağırlıklı olarak sabit düzeyde kalırken, dönem sonunda azalma eğilimine girmiş, buna karşılık özel sektör yatırımları 1980 sonrasında uygulanan politikalara paralel olarak, ikinci yarıda artış göstermeye başlamış ve incelenen dönemde kamu yatırımlarının üzerinde gerçekleşmiştir.

1980 yılında GSMH'nin % 13.1'ini oluşturan özel sektör sabit sermaye yatırımları, 1988 yılında % 17.3'e kadar yükselmiş; buna karşılık kamu sektörü sabit sermaye yatırımları, 1986 yılında % 10.2 ile en yüksek düzeye ulaşırken, belirtilen alt dönemin sonunda oransal bir azalma göstererek 1989'da % 7.5'e kadar gerilemiştir. Bu tablo çerçevesinde, 1980 sonrası izlenen politikaların etkisiyle, kamu sektörünün ekonomideki payının azaltılarak özel sektörün payının artırılmasına yönelik yaklaşımın, yatırımlar açısından gerçekleştirildiği ve yatırımlar içinde özel sektörün payı

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

nın 1980 sonrası önemli ölçüde arttığı ifade edilebilir. Dolayısıyla, sanayileşme açısından 1980-1989 dönemi değerlendirildiğinde, sanayinin özel sektör öncülüğünde büyüme, dışa açılma, entansif olma yönünden gelişme kaydeden bir yapı sergilediği görülmektedir. Ancak 1980'den 1990'lı yıllara kadar özel sektörün üretim yapısı ve rekabet gücü incelendiğinde, yeni teknolojik yatırımlar yapılmaksızın ve verimlilik artışı sağlanmaksızın, yalnızca kapasite kullanımının yükseltilmesi, işgücü verimliliğinin artırılması ve reel ücretlerin düşürülmesi çerçevesinde güç kazanıldığı görülmektedir.

Diğer bir anlatımla, belirtilen alt dönemde yeni yatırımlar yerine, mevcut sanayi kuruluşlarının kapasite kullanım oranlarının artırılması, üretimde yerli girdi yerine, yabancı girdi kullanılması, katma değeri yüksek ürünler ve nitelikli emek yerine, buna uygun olmayan bir model izlenerek üretim artışı sağlandığı görülmektedir.

1980-1989 aralığında, kamu sektörünün ve özel sektörün kapasite kullanım oranları Tablo 51'deki gibidir:

**Tablo 51:** 1980-1989 Yıllarında İmalat Sanayide Kamu Sektörü-Özel Sektör İtibariyle Kapasite Kullanım Oranları\* (%)

YILLAR	KAMU S.	ÖZEL S.	TOPLAM
1980	59.6	54.3	55.2
1981	60.6	55.7	56.7
1982	67.2	58.0	59.4
1983	67.5	59.3	60.3
1984	79.3	73.3	74.3
1985	73.8	69.3	70.3
1986	72.5	69.1	70.0
1987	80.7	76.8	78.2
1988	78.4	75.9	76.7
1989	73.9	75.3	74.9

\* İmalat sanayi ile ilgili veriler gıda, dokuma, orman ve orman ürünleri, kağıt basım, kimya, taş-toprak, metal, makine, diğer imalat sanayi ile ilgili verilerin tümünü ifade etmektedir.

**Kaynak:** DPT: *Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)*, 19.

Tabloda görüldüğü üzere, 1980-1989 yılları açısından 1985-1986 ve 1988-1989 yılları dışında imalat sanayide gerek kamu, gerekse özel sektörün kapasite kullanım oranları belirlenen politikalar çerçevesinde giderek artış göstermiştir. Bu eği-

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

lim çerçevesinde, 1980 yılında % 59.6 olan kamu sektörü kapasite kullanım oranı, 1989'da % 73.9'a; % 54.3 olan özel sektör kapasite kullanım oranı % 75.3'e yükselmiş; toplamda ise % 55.2 olan kapasite kullanım oranı % 74.9 düzeyine ulaşmıştır. Dolayısıyla, 1980 sonrasında özel sektör tarafından doğrudan ihracata yönelik sanayileşme politikası çerçevesinde, yeni yatırımlar yerine, mevcut kapasite kullanımının artırılması yoluyla üretim artışının sağlandığını ifade etmek mümkündür.

Ayrıca, döneme ilişkin diğer önemli bir nokta da, Türkiye ekonomisinde 1988 yılı dışında, diğer yıllarda yatırımların tasarrufların üzerinde gerçekleşmesi ve tasarruf-yatırım dengesinin dış kaynak transferi ile mümkün olmasıdır<sup>48</sup>. Çünkü, kamu kesimi borçlanma gereği doğrultusunda izlenen faiz politikasının da etkisiyle, 1980 sonrası dönem açısından piyasa belirsizliğinden<sup>49</sup> dolayı bankaların reel kaynak maliyetlerinin arttığı ve kredi faiz oranlarına eklenen yüksek marjlarla birlikte kredi faizlerinin aşırı yükseldiği bir ekonomik ortamda, yatırımların yurtiçi kaynaklarla artması söz konusu olmamıştır.

Bu nedenden ötürü, Türkiye'de 1980 sonrası benimsenen politikalardan ticaret ekseninde dışa açılmada, özendirme önlemleri çerçevesinde vergi yüklerinin düşürülerek tasarrufların yatırımlara kanalize edilmesini esas alan gönüllü tasarruf modelinin bu amaca tam olarak hizmet ettiğini ve özel sektör tasarruflarının ve yatırımlarının yalnızca "vergi ve vergi dışı özendirme önlemleriyle" arttığını ifade etmek mümkün olmamaktadır. Ayrıca, 1980 sonrası yatırımlara yönelik genel eğilim, vergi özendirme önlemleri ile yatırımların yakın bir ilişkisi olmadığını göstermektedir, çünkü yatırımlarda finansman olanakları, faiz oranı, istikrar gibi vergi dışı faktörler, vergi özendirme önlemlerine göre daha fazla etkili olmuştur<sup>50</sup>.

Belirtilen makroekonomik gelişmeler çerçevesinde, yatırım yapma amacını ve isteğini somut biçimde ortaya koyarak, efektif yatırım talebini yansıtan<sup>51</sup> yatırım teşvik belgelerinin<sup>52</sup>, 1980-1989 döneminde bölgesel dağılımı ise Tablo 52'deki şekilde gerçekleşmiştir:

48 DPT: *Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)*, 25.

49 1980 sonrası, faiz oranlarının yükselerek ekonomik koşullara göre sık sık değişmesi, tasarruf ve özellikle yatırım kararları için, hiç uygun olmayan belirsiz, önceden görülmeyen bir ortam yaratmıştır (Yakup KEPENEK: *Türkiye Ekonomisi* (Ankara: 1990), 205).

50 İzzettin ÖNDER: "Kamu Kesimi Göstergeleri Ve Yatırımlar", *İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* (İstanbul: 1996/1997), 54.

51 Serdar ŞAHİNKAYA: a.g.m., 679.

52 Efektif yatırım talebini ortaya koyan yatırım teşvik belgelerinin tamamının yatırıma dönüşmediği; bir kısmının iptal edilirken, bir kısmının temsil ettiği yatırımların tamamlanmadığı teşvik belgelerine ilişkin değerlendirmede dikkate alınmalıdır.

**Tablo 52:** 1980-1989 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (Belge Sayısı)

Yıllar	Marmara	İç A.	Ege	Akdeniz	Karadeniz	Doğu A.	G.Doğu A.	Muhtelif	Toplam
1980	241	82	66	70	68	24	19	1	571
1981	1.203	838	196	466	250	108	180	4	3.245
1982	744	242	139	207	90	45	87	2	1.556
1983	443	143	106	125	70	33	55	2	977
1984	527	140	171	118	94	68	51	7	1.176
1985	743	272	285	179	167	84	94	9	1.833
1986	976	363	372	242	253	126	125	34	2.491
1987	1.068	409	482	302	291	102	121	53	2.828
1988	1.006	372	530	307	239	105	138	44	2.741
1989	922	390	501	306	441	183	405	109	3.257

**KAYNAK:** Mustafa DURAN: Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları (1968-1998) (Ankara: Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 1998), 220.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

1980–1989 yıllarında yatırım teşvik belgelerinin bölgesel dağılımı incelendiğinde, 1980, 1984, ve 1986 yıllarında en az teşvik belgesinin düzenlendiği bölgenin Güneydoğu Anadolu Bölgesi olduğu; belirtilen yılların dışında ise diğer bölgelerle açık ara ile Doğu Anadolu Bölgesi olduğu görülmektedir. Yatırım teşvik belgelerinin incelenen alt dönemde, coğrafi bölgeler arasındaki dağılımına göre;

- Marmara Bölgesi için 7.873,
- Ege Bölgesi için 2.848,
- İç Anadolu Bölgesi için 3.251,
- Akdeniz Bölgesi için 2.322,
- Karadeniz Bölgesi için 1.963,
- Güneydoğu Anadolu Bölgesi için 1.275,
- Doğu Anadolu Bölgesi için 878,

adet teşvik belgesi düzenlendiği görülmektedir.

Marmara Bölgesi; İstanbul, Bursa, Kocaeli gibi gelişmiş iller çerçevesinde her dönem, yatırım teşvik belgelerinin en fazla düzenlendiği bölge olma özelliğini korumuş; Ege Bölgesi İzmir'in de etkisiyle Marmara Bölgesini takip etmiş; İç Anadolu Bölgesi ise Ankara, Eskişehir, Kayseri gibi gelişmiş iller çerçevesinde en fazla teşvik belgesinin düzenlendiği üçüncü bölge olmuştur. Buna karşılık, incelenen dönemde, 1985, 1986 ve 1989 yılları dışında Doğu Anadolu Bölgesi veya Güneydoğu Anadolu Bölgesine ilişkin teşvik belgelerinin, Marmara Bölgesi için düzenlenen belgelerin % 10'unu dahi aşmadığı görülmektedir.

Yatırım teşvik belgelerinin en az Doğu Anadolu Bölgesi için düzenlenmiş olması, yatırım için gerekli diğer koşullarının olgunlaşmamasına ve yatırım ikliminin oluşmamasına bağlı olarak, sunulan özendirme önlemlerinin yalnız başına özel sektörü cezbetmediğini göstermektedir. Çünkü, sanayi hamlesinin yapıldığı illerin yoğunlaştığı bölgeler incelendiğinde, özendirme önlemlerinin yanısıra, pazar büyüklüğü, hammadde, ulaşım olanakları, fiziksel ve kurumsal altyapı gibi birçok faktörün yatırımları pozitif yönde etkilediği ve gelişmeyi teşvik ettiği görülmektedir<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> DPT: Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu, 71.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Ayrıca, müteşebbis açısından Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde yatırım yapılması konusundaki isteksizlikte, sermayenin getirisinin düşük olacağı fikrinin yanısıra, belirsizlikler ve risklerin de diğer bölgelere göre daha fazla olması nedeniyle olası ek risk faktörleri etkili olmaktadır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'ne ilişkin dikkate alınması gereken diğer önemli bir tespit de, 1980 sonrasında yapılan düzenlemeler çerçevesinde yatırımlara yönelik çok çeşitli özendirme önlemlerinden yararlanılmasına rağmen, bu bölgelerde fizibilitesi yapılmadan başlanmış, ancak tamamlanmamış veya üretime geçememiş çok sayıda sanayi tesislerinin bulunması<sup>54</sup>, dolayısıyla istatistiki olarak değerlendirme kapsamındaki teşvik belgelerinin tamamının yatırımlara dönüştürülmemiş olmasıdır. Şüphesiz, sağlanan desteklerin denetimi konusundaki eleştirilerin odak noktasını oluşturan bu tablonun ortaya çıkmasında, bazı illerdeki yatırımların yalnızca teşviğe dönük yapıda olmaları etkili olmuştur. Ayrıca, söz konusu yatırımların bir kısmı da tamamlanmış olmalarına rağmen, işgücü ve taşıma maliyetleri, pazar olanakları gibi faktörler çerçevesinde, rekabet güçlerini kaybederek üretimden çekilmek durumunda kalmışlardır.

### B- 1990-2000 DÖNEMİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN REEL YATIRIMLARI VE YATIRIMLARIN BÖLGESEL DAĞILIMI

Düşük reel ücret, yüksek faiz, yüksek döviz kuru politikalarının yanısıra, faktör verimliliği sağlanmadan ihracatta artışın sağlanması hedefinin sınırlarına gelinmesi nedeniyle, 1989 yılından itibaren yeni bir yapılanmaya gidilmiştir<sup>55</sup>. Dışa açık bu yeni yapılanmaya göre şekillenen ekonomik konjonktür, 1990-2000 yıllarında toplam yatırımların gelişimine ve kamu sektörü ve özel sektör tarafından gerçekleştirilen sabit sermaye yatırımlarına Tablo 53'teki şekilde yansımıştır:

<sup>54</sup> Uğur GÜLLÜLÜ-Cevat GERNİ: "Doğu Anadolu Ekonomisi, Yapısı-Gelişme Ve Hedefleri", *Dışa Açılma Ve Doğu Anadolu'nun Kalkınma Sorunları, Üçüncü Ulusal İktisat Sempozyumu*, Edî. Erdinç TOKGÖZ-Cevat GERNİ (Erzurum: 1995), 25.

<sup>55</sup> Oğuz OYAN - Ali Rıza AYDIN: a.g.e., 25-26.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 53:** 1990-2000 Yıllarında Kamu Sektörü Ve Özel Sektör Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%)

YILLAR	KAMU YAT./GSMH	ÖZEL YAT./GSMH	TOPLAM YAT./GSMH
1990	7.0	15.7	22.6
1991	7.5	16.2	23.7
1992	7.4	16.0	23.4
1993	7.2	19.1	26.3
1994	4.9	19.6	24.5
1995	4.2	19.8	24.0
1996	5.1	19.9	25.0
1997	5.8	20.3	26.0
1998	6.1	18.3	24.4
1999	6.2	15.9	22.1
2000	6.7	16.6	23.2

**Kaynak:** DPT: Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), 26; DPT: Temel Ekonomik Göstergeler (Ankara: 2001) verileri doğrultusunda hazırlanmıştır.

1990-2000 yılları, toplam yatırımlar açısından genel olarak değerlendirildiğinde, bu dönemin, toplam yatırımların önceki alt döneme göre daha yüksek düzeyde gerçekleştiği bir dönemi temsil ettiği görülmektedir. Nitekim, 1980-1989 döneminde toplam yatırımların GSMH içindeki payı ortalama % 21.63 olurken, 1990-2000 döneminde bu oran, % 24.11'e yükselmiştir.

Kamu sektörü ve özel sektör yatırımlarının gelişimi incelendiğinde ise, kamu yatırımlarının GSMH'ye oranının, 1980'li yıllara göre gerilediği ve 1990'da % 7.0 olarak gerçekleşirken, 1994 ve 1995 yıllarında sırasıyla % 4.9 ve % 4.2 ile son yılların minimum düzeyine indiği ve 2000 yılında % 6.7'ye yükseldiği görülmektedir. Özel yatırımlarda ise, 1980'li yıllardaki gelişimin, 1990'lı yıllarda özellikle 1992-1998 yılları arasında daha yüksek bir düzleme yerleşerek artarak sürdürüldüğü, ancak 1998 ve 1999 yıllarında önemli gerilemeler yaşandığı görülmektedir. 1980'de GSMH'ye oranla % 13.1 olan özel sektör sabit sermaye yatırımları, 1990'da % 15.7 olarak gerçekleşmiş, 1997'de % 20.3'e kadar ulaşmış, incelenen alt dönemin sonunda ise % 16.6'ya gerilemiştir.

Dolayısıyla, 1990 sonrasında sabit sermaye yatırımlarında gelişim seyri çerçevesinde, belirli yıllar dışında önemli ölçüde artışlar meydana geldiği ifade edilebilir, ancak söz konusu yatırım artışlarının daha yüksek düzeyde gerçekleşmesi için uy-

gun yatırım ortamının oluşamamasında şüphesiz, dönemin belirleyici ekonomik koşulları etkili olmuştur. Şöyle ki, kamu kesimi finansman açıklarının giderilmesine yönelik olarak 1980'li yıllardan itibaren izlenen borçlanma politikası ve 1989 yılında Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu hakkında çıkarılan 32 Sayılı Karar çerçevesinde sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, özel sektörün reel yatırımlarını önemli ölçüde etkilenmiş, reel yatırımlara kanalize edilebilecek fonlar finansal yatırımlara doğru kaymaya başlamıştır. Nitekim, 1989 yılını takip eden 1991, 1992 ve 1993 yıllarında KKBG/GSMH oranı sırasıyla % 10.2, % 10.6 ve % 12.0'a çıkarak maksimum düzeye ulaşmıştır<sup>56</sup>. Oranın bu kadar yüksek düzeylere çıkması ise, sonuçta yine iç ve dış borçlanmaya başvurulması gereğini doğurmuş, nominal faiz oranlarının enflasyon oranının üzerine çıkmasına ve borçlanmanın sarmal hale gelmesine neden olmuştur. İzlenen faiz politikasının de etkisiyle, özel sektör tarafından özellikle belirsizliğin hakim olduğu dönemlerde, işletme sermayesinin ve kar marjının korunması amacıyla fonların faaliyet dışı alanlarda değerlendirilmesi şeklindeki eğilim ise, alışkanlık haline dönüşmüş, üretime ve yatırıma olumsuz biçimde yansımıştır. Dolayısıyla, 1990 sonrası dönemde, kısa vadeli sermaye girişinin sağlanması için yüksek faiz-düşük döviz kuru politikalarının uygulandığı ortamın etkisiyle özel sektörün, uzun dönemli ve üretken sabit sermaye yatırımları yerine, kısa dönemde geri dönüşü olan, spekülatif kazançlara daha fazla yöneldiği ifade edilebilmektedir<sup>57</sup>.

Bu bağlamda belirtilen dönemde kamu açıklarının ve açıkların giderilmesine yönelik borçlanmalara bağlı olarak yapılan faiz ödemelerinin özel sektörün reel yatırımları üzerindeki dışlayıcı etkisinin olduğunu, ancak yatırımlar üzerindeki asıl dışlayıcı etkinin kamu yatırımları açısından gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Nitekim, kamu sektörü sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı 1988'de % 8.9 iken, 1989'da % 7.5, 1990'da % 7.0 olarak gerçekleşmiş ve izleyen yıllarda % 4.2'ye kadar gerilemiştir<sup>58</sup>. Dolayısıyla Türkiye'nin 1980'lerin sonundan itibaren, finansman ihtiyacını devlet iç borçlanma senetleriyle karşılama yolunu seçmesi sonucu artan faiz oranları, bir taraftan yatırım maliyetlerini yükseltirken, diğer taraftan sunduğu yüksek karlar çerçevesinde özel sektörü yatırımsızlığa itmiş, gerek ka-

56 DPT: *Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)*, 68.

57 Ebru VOYVODA-Erinç YELDAN: "Türk İmalat Sanayiinde İşgücü Üretkenliği Ve Ücretlerin Gelişimi", *Türk-İş Yıllığı-1999* (Ankara: Aydoğdu Ofset, 1999), 203-204.

58 DPT: *Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)*, 26.



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

mu sektörü, gerekse özel sektörün yatırımlarının gerilemesi, sanayileşmede ciddi duraklamalar yaşanmasına neden olmuştur<sup>59</sup>.

Bu koşullar çerçevesinde 1990-2000 yıllarında, yatırımların bölgesel dağılımı ise Tablo 54'teki gibi bir gelişim göstermiştir:

Bir önceki alt dönemde ortalama % 12.82 olan özel sektör sabit sermaye yatırımları/GSMH oranının, 1990-2000 döneminde, ortalama % 17.95'e yükselmesinin yansıması olarak bu dönemde yatırım teşvik belgelerinin sayısında da önemli bir artış yaşanmıştır.

Tablo 54 çerçevesinde, yatırım teşvik belgelerinin bölgesel dağılımı incelendiğinde ise, 1990 ve 1991 yılları dışında, 2001 yılına kadar istisnasız tüm alt dönem boyunca, yatırım teşvik belgelerinin en az düzenlendiği bölgenin Doğu Anadolu Bölgesi olmaya devam ettiği, bu anlamda ikinci sıradaki bölgenin Karadeniz Bölgesi ve üçüncü sıradaki bölgenin ise, Güneydoğu Anadolu Bölgesi olduğu görülmektedir.

1990-2000 yıllarında toplam yatırım teşvik belgelerinin coğrafi bölgeler itibariyle dağılımına göre;

- Marmara Bölgesi için 13.645,
- Ege Bölgesi için 5.829,
- İç Anadolu Bölgesi için 4.968,
- Akdeniz Bölgesi için 3.780,
- Güneydoğu Anadolu Bölgesi için 3.254,
- Karadeniz Bölgesi için 3.015,
- Doğu Anadolu Bölgesi için 1.793,

adet teşvik belgesi düzenlendiği görülmektedir. Marmara Bölgesi için düzenlenen 13.645 adet teşvik belgesine karşılık, Doğu Anadolu Bölgesi için 1.793 adet teşvik belgesi düzenlenmesi, özendirme önlemlerine rağmen yatırımların coğrafi

<sup>59</sup> Şiir YILMAZ: "Dünya Ve Türkiye Ekonomisi: Globalleşme, Finansal Liberalizasyon Ve Kriz", Yerel Ekonomilerin Sürdürülebilir Kalkınması Ve Çanakkale Örneği (Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2002), 41.

Tablo 54: 1990-2000 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (Belge Sayısı)

Yıllar	Marmara	İç A.	Ege	Akdeniz	Karadeniz	Doğu A.	G-Doğu A.	Muhtelif	Toplam
1990	425	205	129	157	387	697	1.130	10	3.140
1991	544	228	178	170	181	188	258	27	1.774
1992	747	195	264	137	114	41	32	23	1.553
1993	1.403	383	526	279	245	70	95	52	3.053
1994	645	150	244	124	117	39	53	22	1.394
1995	2.118	477	985	670	246	71	264	123	4.954
1996	1.950	735	904	627	348	112	316	32	5.024
1997	1.824	837	886	620	383	119	416	59	5.144
1998	1.575	690	636	410	432	178	323	47	4.291
1999	1.056	510	518	273	258	131	158	64	2.968
2000	1.358	558	559	313	304	147	209	73	3.521

**KAYNAK:** Mustafa DURAN: Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları (1968-1998), 220; Turan SERDENGEÇTİ: Türkiye'de Genel Yatırım Ve KOBİ Teşvik Mevzuatı ile Uygulamaları, 484-485.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

bölgeler arasındaki dengesiz dağılımının sürdüğünü göstermektedir. Bu dönemde Marmara Bölgesi için düzenlenen yatırım teşvik belgesi toplamının Doğu Anadolu Bölgeleri için düzenlenen belge sayısının yaklaşık olarak sekiz kat daha fazla olması bu yapının en açık göstergesi olarak kabul edilebilir. Türkiye'nin katma değer oluşumunu biçimleyen ticari ve sanayi faaliyetlerinin büyük kısmının İstanbul'da yoğunlaşması, hem İstanbul'un, hem de Marmara Bölgesi'nin hızlı bir gelişme temposuna girmesini kolaylaştırmış; böylece, İstanbul'un bir kalkınma kutbu özelliği göstermesi sonucu sanayi ve ticaret faaliyetlerinin zamanla tüm bölgeye yayılması, Marmara Bölgesi'nin Türkiye'nin en dinamik gelişme odağı ve çekim bölgesi olmasını sağlamıştır<sup>60</sup>. Nitekim, Türkiye'ye ilişkin veriler, bir bölgede yoğunlaşan sınıci aktivitelerin, mutlaka mali ve ticari aktivitelerin de o alanlarda yoğunlaşmasını sağladığını göstermektedir<sup>61</sup>.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi için düzenlenen yatırım teşvik belgelerinde, 1990-2000 aralığında görece bir artış yaşanmasında ise, GAP'a bağlı olarak Şanlıurfa Ve Diyarbakır illerindeki ekonomik canlanmanın yatırımlara yansması etkili olmuştur.

Ayrıca Güneydoğu Anadolu Bölgesi için, bölgede önemli kalkınma kutbu oluşturan ve bölgenin ekonomik ve sosyal gelişmişlik göstergelerini yükselten Gaziantep'te gerçekleştirilen yatırımların da, bölgedeki yatırımların gelişiminde önemli bir payının olduğu ifade edilebilir.

### **C- 2001-2005 DÖNEMİNDE ÖZEL SEKTÖRÜN REEL YATIRIMLARI VE YATIRIMLARIN BÖLGESEL DAĞILIMI**

2000'li yıllar kamu sektörü yatırımlarının yanısıra, özel sektör yatırımlarının da geliştiği bir dönemi ifade etmektedir. 2001-2005 yıllarında toplam yatırımlar ile kamu sektörü ve özel sektör sabit sermaye yatırımlarının GSMH'ye oranı, Tablo 55'teki gibi gerçekleşmiştir:

Kamu kesimi finansman açıklarıyla karşılıklı etkileşim içinde olan dış kaynaklı, kısa vadeli spekülative büyümenin oluşturduğu kırılgan büyüme yapısının, ekonomik konjonktürde neden olduğu dalgalanmaların, Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizleri'nin etkisiyle, özel sektörün reel yatırımlarının incelenen dönemde sağlıklı bir gelişim gösterdiğini ifade etmek mümkün olmamaktadır. Nitekim, 2000'li yıllarda özel

<sup>60</sup> Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN-Erdoğan SATILMIŞ: a.g.e., 70.

<sup>61</sup> Aydın GÜRKAN: a.g.e., 239.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

**Tablo 55:** 2001-2005 Yıllarında Kamu Sektörü Ve Özel Sektör Sabit Sermaye Yatırımlarının GSMH İçindeki Payı (%)

YILLAR	KAMU YAT./GSMH	ÖZEL YAT./GSMH	TOPLAM YAT./GSMH
1990	7.0	15.7	22.6
2001	6.4	12.6	19.0
2002	6.3	11.0	17.3
2003	4.9	11.2	16.1
2004	4.5	13.9	18.4
2005*	5.1	15.4	20.5

\*Geçici

**Kaynak:** DPT: Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-2005), <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0>, E.T. 15.3.2005; DPT: *Temel Ekonomik Göstergeler*, 36.

sektör sabit sermaye yatırımlarının GSMH içindeki payı 1990 yıllara göre, ciddi düzeyde gerileyerek 2001’de % 12.6, 2002’de % 11.0 ve 2003’te ise % 11.2 düzeyinde gerçekleşmiştir.

2001-2005 döneminde ortalama toplam sabit sermaye yatırımları oranı % 18.26’ya gerilemiş, bu yatırımlar içinde kamu sektörü yatırımları % 5.44 olarak gerçekleşirken; özel sektör sabit sermaye yatırımları 1980-1989 düzeyine dönerek ortalama % 12.82 olmuştur. Böylece, söz konusu dönemde toplam yatırımların yaklaşık olarak % 30’u kamu sektörü tarafından gerçekleştirilirken, % 70’i özel sektör tarafından gerçekleştirilmiştir.

Özel sektör yatırımlarının, kısmen, tasarrufların hareketliliğini kolaylaştıran ve fonları üretken özel sektör yatırımlarına tahsis eden finansal sektördeki gelişmelere ve kısmen de istikrarlı bir makroekonomik çerçeveye bağlı olarak harekete geçirilebildiği dikkate alındığında<sup>62</sup>, özel sektör yatırımlarında yaşanan gerilemelerin dönemsel nedenleri daha iyi anlaşılabilir. Ayrıca bu alt döneme ilişkin diğer önemli bir nokta da, 1970 sonrasında, ilk kez 2001 yılından itibaren sabit sermaye yatırımlarının yurtiçi tasarrufların altında gerçekleşmesidir<sup>63</sup>.

2001-2005 yıllarında, yatırımların gerek coğrafi bölgelere göre, gerekse gelişmiş, normal ve KÖY şeklindeki bölgesel ayrıma göre dağılımı Tablo 56 ve Tablo 57’deki gibi gerçekleşmiştir:

<sup>62</sup> Mohsin S. KHAN-Mannohan S. KUMAR: a.g.m., 84, 85.

<sup>63</sup> Yurtiçi tasarrufların ve sabit sermaye yatırımlarının gelişimi için bkz. DPT: *Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998)*, 25.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 56:** 2001-2005 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı

	Marmara	İç Anadolu	Ege	Akdeniz	Karadeniz	Doğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu	Muhtelif	Toplam
<b>Belge Sayısı (Adet)</b>									
2001	836	300	347	201	168	109	153	41	2.155
2002	1.351	372	451	301	189	85	212	41	3.002
2003	1.765	415	590	477	203	107	285	34	3.876
2004	1.518	727	640	431	318	161	264	19	4.078
2005	1.461	731	618	542	452	210	267	22	4.303
<b>Toplam Yatırım (1000 YTL.)</b>									
2001	4.592.776	963.709	1.247.221	2.178.563	681.300	338.097	827.756	754.604	11.584.826
2002	5.943.332	2.426.634	1.904.134	2.059.826	586.918	383.343	1.445.897	1.069.498	15.819.581
2003	12.459.614	3.467.907	2.668.460	3.594.669	664.473	451.684	1.798.539	510.178	25.615.524
2004	8.689.258	3.592.209	2.661.066	2.496.445	1.575.223	525.255	1.823.019	321.846	21.684.322
2005	9.232.983	3.331.662	3.327.497	4.315.969	1.653.821	811.123	1.210.661	188.038	24.071.753
<b>Sabit Yatırım (1000 YTL.)</b>									
2001	4.592.656	963.709	1.247.221	2.178.572	681.300	338.097	827.756	754.604	11.583.914
2002	5.943.951	2.426.634	1.904.134	2.059.826	586.918	383.343	1.445.897	1.069.498	15.820.201
2003	12.451.954	3.467.907	2.668.060	3.594.669	664.473	451.684	1.798.539	510.178	25.607.464
2004	8.689.258	3.592.209	2.661.066	2.496.435	1.575.223	525.255	1.823.019	321.846	21.684.312
2005	9.232.983	3.331.662	3.327.497	4.315.969	1.653.821	811.123	1.210.661	188.038	24.071.753

Tablo 56: 2001-2005 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Coğrafi Bölgelere Göre Dağılımı (Devam)

	Marmara	İç Anadolu	Ege	Akdeniz	Karadeniz	Doğu Anadolu	Güneydoğu Anadolu	Muhtelif	Toplam
<b>İşletme Sermayesi (1000 YTL.)</b>									
2001	10	-	-	-	-	-	-	-	10
2002	5	-	-	-	-	-	-	-	5
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Döviz Kullanımı (1000 \$)</b>									
2001	2.614.878	557.785	716.785	1.079.639	358.226	180.768	450.776	190.818	6.149.675
2002	2.485.880	885.898	583.485	845.386	239.414	133.429	762.478	471.062	6.407.032
2003	5.784.452	1.207.762	1.101.171	1.032.379	261.877	166.618	918.242	178.132	10.650.633
2004	3.957.473	1.468.624	926.286	630.542	543.542	158.041	864.778	78.757	8.628.043
2005	3.973.096	1.229.635	999.853	1.172.271	526.133	199.426	544.852	60.051	8.705.317
<b>İstihdam (Kişi)</b>									
2001	41.423	13.243	17.821	12.283	8.625	3.872	7.771	1.990	107.028
2002	53.634	19.058	22.074	16.370	11.318	3.499	11.607	5.225	142.785
2003	64.887	19.623	26.767	31.578	9.092	4.992	14.765	10.313	182.008
2004	53.998	27.182	27.686	22.933	16.440	7.671	11.125	464	167.499
2005	48.294	26.300	25.061	39.143	24.431	8.347	8.724	491	180.791

**Kaynak:** Ocak-Aralık Aylarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Bölgesel Dağılımı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti108.htm>, E.T. 29.9.2004, 23.2.2006 elde edilen veriler doğrultusunda tarafımızdan düzenlenmiştir.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 57:** 2001-2005 Yıllarında Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Yörelere Göre Dağılımı

YILLAR	KÖY	NORMAL YÖRE	GELİŞMİŞ YÖRE
<b>Belge Sayısı (Adet)</b>			
2001	438	925	793
2002	448	1.363	1.187
2003	517	1.739	1.617
2004	799	1.796	1.480
2005	1.078	1.707	1.515
<b>Toplam Yatırım (1000 YTL.)</b>			
2001	1.887.231	5.382.180	4.314.124
2002	1.938.403	7.351.994	6.491.482
2003	2.922.618	9.164.506	13.488.434
2004	3.562.213	10.082.970	8.023.285
2005	4.760.237	10.697.629	8.609.179
<b>Sabit Yatırım (1000 YTL.)</b>			
2001	1.887.231	5.382.189	4.314.004
2002	1.938.403	7.352.014	6.492.082
2003	2.922.618	9.164.106	13.480.775
2004	3.562.213	10.082.960	8.023.285
2005	4.760.237	10.697.629	8.609.179
<b>İşletme Sermayesi (1000 YTL.)</b>			
2001	-	-	10
2002	-	-	-
2003	-	-	5
2004	-	-	-
2005	-	-	-
<b>Döviz Kullanımı ( 1000 \$)</b>			
2001	991.345	2.936.470	2.221.483
2002	817.422	3.061.942	2.518.064
2003	1.242.082	3.613.916	5.783.092
2004	1.254.987	3.868.453	3.504.603
2005	1.648.189	3.673.792	3.382.330
<b>İstihdam (Kişi)</b>			
2001	19.718	49.560	37.750
2002	24.225	71.889	46.671
2003	28.196	87.001	61.812
2004	35.293	82.105	50.101
2005	40.161	91.117	49.513

**Kaynak:** Ocak-Aralık Aylarında KÖY, Normal ve Gelişmiş Yörelere Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti104.htm>, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti105.htm>, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti106.htm>, E.T. 29.9.2004, 23.2.2006 elde edilen veriler doğrultusunda tarafımızdan düzenlenmiştir.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Tablo 56'da görüldüğü üzere Marmara Bölgesi diğer bölgelerle karşılaştırıldığında, önemli bir farkla teşvik belgelerinin en fazla düzenlendiği bölge olma özelliğini sürdürmüştür. Diğer bir ifade ile, her dönem teşvik belgelerinin % 50'sinden fazlasını alan ve özendirme önlemlerinden en fazla yararlanan Marmara Bölgesi'nin 2001-2005 döneminde de, bu özelliğini koruduğunu ifade etmek mümkündür.

2001-2005 yıllarında toplam yatırım teşvik belgelerinin coğrafi bölgeler itibarıyla dağılımına göre;

- Marmara Bölgesi için 6.931,
- Ege Bölgesi için 2.646,
- İç Anadolu Bölgesi için 2.545,
- Akdeniz Bölgesi için 1.952,
- Karadeniz Bölgesi için 1.330,
- Güneydoğu Anadolu Bölgesi için 1.181,
- Doğu Anadolu Bölgesi için 672,

adet teşvik belgesi düzenlendiği görülmektedir. Yatırımlarda istihdam edilen kişi sayısı ise düzenlenen belgeler çerçevesinde,

- Marmara Bölgesi için 262.236,
- Akdeniz Bölgesi için 122.307,
- İç Anadolu Bölgesi için 119.409,
- Ege Bölgesi için 105.406,
- Karadeniz Bölgesi için 69.969,
- Güneydoğu Anadolu Bölgesi için 53.992,
- Doğu Anadolu Bölgesi için 28.381

olarak görünmektedir.



## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Sonuç olarak, 1980-2005 dönemi değerlendirildiğinde, bölgeler arasında sosyal ve ekonomik farklılıkların bir yansıması olarak yatırımların da bölgeler arasında dengesiz biçimde dağıldığı görülmektedir. Şöyle ki, teşvik belgeleri çerçevesinde, yatırımların bölgesel dağılımına göre, Marmara Bölgesi'nin payı % 38.47 iken, Ege Bölgesi'nin payı % 15.31, İç Anadolu Bölgesi'nin payı % 14.56, Akdeniz Bölgesi'nin payı % 10.89, Karadeniz Bölgesi'nin payı % 8.53'tür. Yatırım teşvik belgelerinin en az düzenlendiği bölgeler olan Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin payı % 7.72 iken, Doğu Anadolu Bölgesi'nin payı ise % 4.52'dir.

2001-2005 alt dönemi, yatırım teşvik belgelerinin KÖY, normal ve gelişmiş yörelere göre dağılımı açısından değerlendirildiğinde ise, belirtilen dönemde, 49 ilden oluşan KÖY'ler için toplam 3.280 adet belge düzenlendiği, normal yöreler için 7.530 adet belge düzenlendiği, buna karşılık 7 ilden oluşan gelişmiş yöreler için 6.592 adet teşvik belgesi verildiği, dolayısıyla, bu açıdan Türkiye'nin yüzölçümünün yaklaşık olarak % 55'ini kapsayan KÖY'ler için düzenlenen belgelerin gelişmiş yöreler için düzenlenen belgelerin % 50'sini oluşturduğu görülmektedir.

Türkiye'de izlenen doğrudan ve dolaylı politikalara rağmen, incelenen dönemde de özel sektör yatırımlarının ağırlıklı olarak imalat ve hizmet sektörü temelinde, çekici faktörlere bağlı olarak İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük kentler ve yakın çevrelerinde yoğunlaşmaya devam ettiği görülmektedir.

2001-2005 döneminde gelişmiş bölgelerde imalat sektörü için düzenlenen teşvik belgesi sayısı 4.350 iken, hizmet sektöründe 2.151 belge düzenlenmiş; buna karşılık aynı dönemde KÖY'lerde imalat sektörü için 1.613, hizmet sektörü içinse 1.302 belge düzenlenmiştir (EK 2). Dolayısıyla, kamu müdahalelerine rağmen, coğrafi yapı, iklim özellikleri, iç ve dış pazarlara uzaklık, talep düzeyi yerleşim birimlerinin dağınıklığı gibi gelişme sürecine yön veren faktörler, çerçevesinde batıda yoğunlaşma eğilimi devam etmiştir<sup>64</sup>. Ayrıca, özellikle son on yılda, büyük metropollerin ve bunların çevresindeki sanayi merkezlerinin yanısıra Denizli, Gaziantep, Çorum, Kahramanmaraş ve Konya gibi illerin kendi kaynaklarını harekete geçirerek sanayileşme sürecini başlattığı ve bunu ihracata dönüştürebildikleri görülmektedir<sup>65</sup>. Son dönemdeki gelişmelere ilişkin diğer bir tespit de, teşvik sağlanan yatırımlar incelendiğinde, yatırımların Trakya'da Tekirdağ ve Kırklareli, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde Gaziantep ve Kahramanmaraş, Ege Bölgesi'nde Denizli, İç Anadolu Bölgesi'nde Kayseri gibi tekstil sektörünün kaldıraç fonksiyonu gör-

<sup>64</sup> Bülent DİNÇER-Metin ÖZASLAN-Erdoğan SATILMIŞ: a.g.e., 8.

<sup>65</sup> Ayda ERAYDIN: "Küreselleşme-Yerelleşme Ve İşlevleri Farklılaşan Kentler", 385.

düğü illerde toplanmasıdır<sup>66</sup>. Dolayısıyla, yatırımların bu görünümü çerçevesinde sağlanan teşviklerin geleneksel büyüme kutuplarının dışında, özellikle tekstil sektörünün hakim olduğu illerde yoğunlaştığı ifade edilebilir.

#### V- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ, POLİTİKANIN VE POLİTİKA ARACI OLARAK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR

#### A- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI AÇISINDAN VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Gelişmekte olan ülkelerde, kalkınma ve sanayileşme stratejileri doğrultusunda yaygın biçimde kullanılan özendirme önlemlerinin yüksek kaynak maliyeti söz konusu olduğu için, özendirme önlemlerinin etkinlik açısından değerlendirilmesi giderek önem kazanmaktadır<sup>67</sup>. Bu sebeple, ulusal ve yerel bazda uygulanan vergi özendirme önlemlerinin etkinliği, literatürdeki çoğu tartışmanın konusunu oluşturmaktadır. Vergi özendirme önlemlerinin etkinliğinin tartışılması noktasında öncelikle, başlangıç koşullarının vergi özendirme önlemlerine etkisine ilişkin olarak;

“Özendirme önlemleri ekonomik aktiviteleri harekete geçirmekte yüksek işsizlik/düşük gelirin olduğu alanlarda, düşük işsizlik/yüksek gelirin olduğu alanlara göre daha mı etkindir?” sorusu önem taşımaktadır<sup>68</sup>.

Örneğin Bartik, yüksek işsizliğin olduğu alanlarda, özendirme önlemlerinin daha fazla maliyet etkinliği sağladığını tespit etmiş, dolayısıyla ekonomik yönden sınırlı alanlarda kalkınma için vergi özendirme önlemlerinin kullanımının tercih edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür<sup>69</sup>. Bartik’in görüşüne karşılık, Fisher ve Peters ise, yüksek işsizliğin olduğu alanların, vergi özendirme önlemleri programlarından düşük işsizliğin veya daha fazla refahın olduğu alanlardan daha fazla fayda sağladığı yönündeki hipotez için çok az ampirik desteğin olduğu sonucuna varmışlardır<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> Mustafa SÖNMEZ: a.g.e., 61.

<sup>67</sup> Celal KÜÇÜKER: “Teşvik Teorisi: Ekonomik Argümanlar Ve Endüstri Politikaları”, *Ekonomik Gelişme, Teşvikler Ve Sivas* (Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2000), 135.

<sup>68</sup> Ernest P. GOSS-Joseph M. PHILLIPS: “The Impact Of Tax Incentives: Do Initial Economic Conditions Matter?”, *Growth And Change*, 32 (Spring 2001), 236.

<sup>69</sup> Ernest P. GOSS-Joseph M. PHILLIPS: a.g.m., 236.

<sup>70</sup> Ernest P. GOSS-Joseph M. PHILLIPS: a.g.m., 237.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Benzer biçimde Goss ve Phillips de son analizlerinde, yüksek işsizliğin olduğu yörelerin tersine, düşük işsizliğin olduğu yerlerde vergi özendirme önlemlerinin ekonomik büyüme üzerinde pozitif bir etkiye sahip olduğunu tespit etmişlerdir<sup>71</sup>.

Vergi özendirme önlemlerinin bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik kullanımına ilişkin önemli tartışma noktalarından biri, yukarıda belirtildiği üzere, başlangıç koşullarına ilişkin iken diğeri, adaletle etkinlik arasındaki tercihlerle ilgilidir. Çünkü, siyasi otorite bu noktada adalet için etkinlikten vazgeçme ikilemi ile karşı karşıya kalmaktadır. Nitekim, bu konuda yapılan araştırmaların bulgularına göre, vergi özendirme önlemlerinin kullanımı giderek yaygınlaşmakla birlikte, özendirme önlemlerinin daha az gelişmiş alanlara yöneltileme çabaları, etkinliklerini azaltmaktadır<sup>72</sup>.

Vergi özendirme önlemlerine ilişkin olarak, etkinlikle adalet arasındaki bu tartışmaların, verginin fonksiyonları ile birlikte değerlendirilmesi daha doğru görünmektedir. Çünkü, uygulanan bu kolaylıkların ve ayrıcalıkların bütçelenmesindeki güçlükler nedeniyle, bütçede, harcamalar gibi açıkça görülemeyen için tam olarak tespit edilemese de vergi özendirme önlemlerinin "vazgeçilen gelir" kapsamında neden olduğu maliyetler<sup>73</sup>, etkinliğe ilişkin savların temel argümanını oluşturmaktadır. Bu noktada, vergi sisteminin işleyiş sürecinin ve genel yapısının özel amaçlar çerçevesinde bilinçli olarak değiştirilmesine yönelik olan vergi özendirme önlemleri; verginin, kamu harcamalarının karşılanması ve bütçe denkliliğinin sağlanmasına yönelik mali fonksiyonunu doğrudan etkilediği ve sonuçta, vergi erozyonuna neden olarak belirli düzeyde vergi gelirinden vazgeçilmesini gerektirdiği için eleştirilmektedir.

Vergi özendirme önlemleri, vergi ilkeleri açısından değerlendirildiğinde de, bu boyutuyla, bir mali dönem içinde karşılanması gereken kamu harcamaları açısından yeterli düzeyde gelir sağlanmasını ifade eden vergide verimlilik veya yeterlilik ilkesine<sup>74</sup> uygun olmayan sonuçlar doğurabilmektedir. Ayrıca, neden olduğu

71 Ernest P. GOSS-Joseph M. PHILLIPS: a.g.m., 237.

72 Ernest P. GOSS-Joseph M. PHILLIPS: a.g.m., 237, 247, 248.

73 Vergisel ve parasal özendirme önlemlerine ilişkin bir veri tabanı bulunmadığı için, vergi harcamalarının büyük kısmına ilişkin rakamlar bilinmemekte, özendirme önlemlerinin etkinliğinin ölçülmesine yönelik çalışmalar teorik boyutta kalmakta veya tahmini hesaplamalara dayanmaktadır.

74 Abdurrahman AKDOĞAN: *Kamu Maliyesi*, 198; Salih TURHAN: *Vergi Teorisi Ve Politikası*, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998), 196.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

vergi erozyonu sonucu, vergi hasılatındaki azalışa bağlı olarak kamu harcamalarının finansmanının, daha düşük tutar ve miktar üzerinde, daha yüksek vergi oranları uygulanmasına ve vergi yükünün vergi özendirme önlemlerinden yararlanmayan düşük gelir gruplarındaki kesim aleyhine artmasına neden olabilmekte ve aşırı uygulandığında, temel vergi ilkelerinden vergide adalet, genellik, yatay ve dikey eşitlik ilkelerinin zedelenmesine yol açabilmektedir.

Ancak, seçilmiş mükelleflere, mükellef gruplarına veya faaliyetlere yönelik olarak vergi sistemi aracılığıyla gerçekleştirilen özel vergi uygulamalarını ifade eden vergi özendirme önlemlerine, ekonomik ve sosyal açıdan belirli hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla başvurulması, verginin mali fonksiyonunun ikinci planda tutulmasını, belirli maliyetlere katlanılmasını ve potansiyel gelirin bir kısmından vazgeçilmesini gerektirmektedir. Bu yaklaşım, ayrıca mali amacın yanısıra, ekonomik ve sosyal hayatı etkileyen mali olmayan amaçların da gözetilmesi şeklindeki modern devlet anlayışının bir gereğidir. Ancak vergi sistemleri içinde vergi indirimi, istisnası, muafiyeti, erteleme şeklindeki ayrıcalıklı uygulamaları ifade eden vergi özendirme önlemlerinin, vergi yapısını bozacak, vergi sistemini yıpratacak, kaynak kullanımında etkinsizliğe ve gelir dağılımında adaletsizliğe yol açacak aşırılığa uygulanmaması gerekir.

Literatürde, vergi özendirme önlemlerinin etkinliğine ilişkin söz konusu tartışmaların yansımaları olarak yapılan istatistiksel çalışmalarda<sup>75</sup>, Türkiye’de bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik olarak kullanılan vergi özendirme önlemlerinin yatırımlar üzerindeki etkinliği konusunda görüş birliği mevcuttur. Örneğin, Türkiye’de devletin bölgesel kalkınmadaki rolüne yönelik olarak, 1990-2000 yılları arasında en önemli üç kamu destekleme politikası aracı olan kamu yatırımları, krediler ve yatırımlara yönelik özendirme önlemlerinin özel sektörün reel yatırımları üzerindeki etkinliğinin ölçülmesine ilişkin ampirik bulgulara göre<sup>76</sup>;

<sup>75</sup> Teşvik edici vergi politikalarının etkinliği konusunda 28 gelişmekte olan ülke üzerinde yapılan ampirik araştırma sonucunda elde edilen bulgulara göre, vergi özendirme önlemlerinin etkinliği yok denecek kadar azdır. Benzer biçimde, ülkemiz açısından Milli Produktivite Merkezi tarafından yapılan çalışmada özel yatırımların teşviklere karşı esnekliği % 0.4 çıkmıştır (Hasan ATILGAN: Vergi-lemenin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye’deki Durumunun Analizi (Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2004/365, 2004), 226).

<sup>76</sup> Hatice KARAÇAY Çakmak- Lütfi ERDEN: a.g.m., 77, 93.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Kamu yatırımları ile özel sektör yatırımları arasında tamamlayıcı etki yakalanmamış, kamu yatırımlarının genel olarak dışlayıcı etki yarattığı görülmüştür. Ancak, görece geri kalmış bazı bölgelerde kamu yatırımları, özel yatırımları pozitif yönde etkilemiştir.

- Krediler, özel yatırımlara olumlu yönde yansiyarak bölgesel kalkınmaya katkıda bulunmuştur.

- Yatırıma yönelik özendirme önlemlerinin ise, istatistiksel olarak etkisi olmadığı tespit edilmiştir.

1987-2001 yıllarında parasal ve parasal olmayan kamu desteklerinin bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik etkilerinin ölçümlendiği diğer bir araştırmaya göre ise, kamu destekleri ile illerin büyüme hızları arasında pozitif yönlü bir ilişki bulunurken, söz konusu destekler KÖY kapsamındaki illerin büyüme hızlarının gelişmiş ve normal yörelerdeki illerin büyüme hızının altında kalmasına engel olamamıştır<sup>77</sup>. Dolayısıyla sağlanan kamu desteklerinin bölgesel bazdaki seçicilik ve yönlendiricilik özellikleri zayıftır ve mevcut dualist yapıyı değiştirmemiştir.

Vergi özendirme önlemlerinin vergi harcamaları olarak devlete maliyetine rağmen, bölgesel kalkınmaya yönelik olarak uygulanan vergi özendirme önlemlerinin kaldırılması durumunda, gerek yerli, gerekse yabancı özel sermayenin ek risk faktörleri dolayısıyla ihtiyaç duyulan alanlara hiçbir şekilde yönelmeyeceği ve bu nedenden ötürü özendirme önlemlerinin uygulanması gerektiği savunulabilir. Ayrıca, bölgesel kalkınmaya yönelik vergi özendirme önlemleri sonucu ortaya çıkan vergi harcamalarının vazgeçilen gelir olarak değil, ertelenen gelir olarak ele alınması daha rasyonel görünmektedir. Çünkü, devlet, bölgesel kalkınma hedefi doğrultusunda özendirme önlemleri çerçevesinde, vergi yükünün azaltılması yoluyla mükelleflerin karar alma mekanizmalarını etkileyerek orta ve uzun vadede zaman dilimi içinde önceki dönemdeki kaybı telafi edecek biçimde gelir artışı sağlayabilecektir. Ancak, sağlanan desteklerle, görece geri durumdaki bölgelerde mutlak iyileşmeler yaşanırken, gelişmiş bölgelerle karşılaştırıldığında bu bölgelerde görece gerilemeler yaşanabileceği, kutuplaşma olgusunun hızlanabileceği<sup>78</sup> ve bölgeler arasındaki ekonomik performans farklılıklarının keskinleşebileceği<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Ahmet DEMİR-Arslan YİĞİDİM: "Sürdürülebilir Kalkınma Ve Türkiye'de Bölgesel Yakınsama Analizi: 1987-2001", 2004 Türkiye İktisat Kongresi, (İzmir: 2004), 113-114.

<sup>78</sup> İzzettin ÖNDER: "Küreselleşme Ve Vergi Politikaları", *Mükellefin Dergisi*, 89 (Mayıs 2000), 122.

<sup>79</sup> Ernest P. GOSS-Joseph M. PHILLIPS: a.g.m., 237, 247, 248.

dikkate alınarak, teşvik politikalarının objektif kriterlere dayanan yeni bölge sınıflandırmasına göre yeniden yapılandırılması, kademelendirilmesi ve tüm bölgelere, illere yaygınlaştırılmaksızın selektif hale getirilmesi gerekmektedir. Sanayileşmenin bölgeler ve alt bölgeler açısından homojen dağılımı ve ekonomik ve sosyal eşitsizliklerin mutlak anlamda giderilmesi beklentisi, önemli kısıtları olan idealize bir hedefi temsil ettiği için, bu noktada tam eşitleştirme politikasının değil, büyüme merkezleri öncülüğünde eşitliğe yönelik bir politikanın benimsenmesi uygun görünmektedir. Çünkü, söz konusu hedefin mutlak olarak gerçekleştirilmesi mümkün olmasa bile, farklılıkların azalma eğiliminde olması<sup>80</sup> veya artış göstermemesi dahi bölgesel politikaların başarısına işaret etmektedir.

## **B- BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASININ VE POLİTİKA ARACI OLARAK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN ETKİNLEŞTİRİLMESİNE YÖNELİK YAKLAŞIMLAR**

### **1- Altyapıya Yönelik Yaklaşımlar**

Ülkemiz açısından eşitliğe yönelik ve sürdürülebilir bir bölgesel politikanın oluşturulması bakımından doğrudan müdahale niteliğinde olan altyapı yatırımları büyük önem taşımakta olup bölgesel sorunların üstesinden gelinmesi ve yatırımlar için elverişli ortamın hazırlanması için altyapı yatırımlarının nitelik ve nicelik yönünden iyileştirilmesi gereklidir. Çünkü, vergi özendirme önlemlerinin bölgesel yatırımlar üzerindeki etkinliğinin sağlanması, öncelikle yatırıma ilişkin olarak fiziksel ve kurumsal altyapı yatırımlarının sağlanması şeklindeki ön koşulların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Dolayısıyla, devlet, geri kalmış bölgelerde özel sektörün karşılaştığı yapısal maliyet dezavantajını hafifletmek, bölgesel potansiyeli harekete geçirmek ve belirli sektörlerde dinamizm kazandırmak için fiziksel, ekonomik ve sosyal altyapının geliştirilmesini ve belirli bir düzeye getirilmesini sağlamalıdır. Devlet, altyapı yatırımlarının ötesinde, verimlilik ilkesinin sağlandığı üretken kamu yatırımlarını da koruyabilir. Ayrıca altyapı yatırımları geri kalmış bölgelerde, kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesinde de önemli fonksiyonlar üstlenmektedir.

### **2- Örgütlenmeye Yönelik Yaklaşımlar**

Bölgesel kalkınmanın organizasyonunun merkezi bir örgütle gerçekleştirilmesinin güçlüğü göz önüne alınarak, yerel veya bölgesel kalkınma örgütlerinin oluştu-

<sup>80</sup> Planlı döneme geçiş sonrası, 1965-2001 döneminde, Türkiye’de bölgeler arası gelir eşitsizliğinin boyutlarının tespit edilmesine yönelik ekonometrik bir çalışmanın bulgularına göre, 1965 yılından 1980’li yılların sonlarına doğru bölgeler arası gelir eşitsizlikleri artış eğiliminde olmuş; ancak 1990’lı yıllarda azalma eğilimine girmiştir (Lütfü ÖZTÜRK: “Bölgeler Arası Gelir Eşitsizliği: Coğrafi Bölgeler Üzerine Tanımlayıcı Bir Analiz: 1965-2001”, *Uludağ Ü. İ.İ.B.F. Dergisi* 2(2003), 13).

rulması ve bu örgütlere fon temini, bilgilendirme, sosyo-kültürel ortamı uyarma işlevlerinin verilmesi mümkün olabilmelidir<sup>81</sup>. Çünkü, küreselleşme sürecinde yerel sorunlar karşısında yerel çözümlerin üretilmesine ve katılımcılık ilkesinin benimsenmesine rağmen, bölgesel kalkınma, yalnızca ne tek başına merkezi inisiyatif, ne de "Bölgesel Kalkınma Ajansları" gibi yerel/bölgesel nitelikteki örgütlenmelerin yönlendirebileceği ve üstleneceği bir sorumluluktur. Bu konudaki hedeflere, tüm tarafların katılımıyla oluşturulacak bir paylaşım ve işbirliği platformu çerçevesinde ulaşılması rasyoneldir.

### 3- Planlama, Koordinasyon Ve Denetime Yönelik Yaklaşımlar

Türkiye'de bölgeler arası kalkınmışlık farklılıklarını gidermeye yönelik önlemlerin ve yapılan düzenlemelerin etkinliğinin sağlanması için koordinasyon içinde uygulanması; birbirinden bağımsız ve kopuk olmaması gereklidir. Dağınıklığın giderilmesi bakımından aşağıdaki önlemlerin alınması mümkündür:

- Bölgesel planlar ulusal kalkınma planlarıyla uyum içinde olmalı, ulusal planların temel ilke ve politikalarına göre düzenlenmelidir. Çeşitli platformlarda tarafların görüş ve değerlendirmelerine yer verilmelidir.

- İzlenecek bölgesel politika ile ilgili kararların alınması noktasında bölgenin özelliklerinin, kaynaklarının, gelişme potansiyelinin, sorunlarının dikkate alınarak her bölge için farklı bölgesel politika üretilmesi gereklidir.

- Türkiye'de bölgesel kalkınmanın sağlanmasında politika araçlarından vergi ve vergi dışı özendirme önlemlerinin tek başına yeterli olmayacağı gerçeği çerçevesinde konu geniş bir perspektiften ele alınmalıdır. Bölgesel politika aynı zamanda iktisat politikası, sosyal politika, bölge planlama ile desteklenmelidir. Diğer bir ifade ile, devletin doğrudan ve dolaylı müdahaleleri dışında, bölgesel kalkınmanın eğitim, çevre, ulaştırma, kentleşme, istihdam politikalarıyla desteklenmesi gerekmektedir.

- Bölgesel politikalar çerçevesinde sağlanan desteklerin koordine edilmesi, desteklere yönelik veri tabanının oluşturulması, izlenmesi ve denetlenmesi için gerekli hukuki, idari, fiziksel ve beşeri yapılanmanın hızla gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

81 Uğur GÜLLÜLÜ-Cevat GERNİ: a.g.t., 36.

- Bölge kalkınmasında bölge kaynaklarına önem verilmesi ve kalkınma hamlesinin bölge halkı, kuruluşları organizasyonu ile sivil örgütlerin ve kamu kuruluşlarının koordinasyonu ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

- 1985-1992 arasında hibe şeklinde sağlanan desteklerin amaca uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı konusundaki denetim yetersizliği nedeniyle bölgenin sanayileşmesinde amaca ulaşamamış<sup>82</sup> ve kaynakların etkisiz biçimde kullanılması söz konusu olmuştur. Dolayısıyla teşvik sistemine yönelik daha etkin bir denetim mekanizmasının ve cezai müeyyidelerin oluşturulması için gerekli adımların atılması gerekmektedir.

#### **4- Eğitim Ve Danışmanlık Hizmetlerine Yönelik Yaklaşımlar**

Bölgesel kalkınmaya yönelik özendirme önlemlerinin amaçlanan fonksiyonlara ulaşılabilmesi açısından aşağıda belirtilen eğitime yönelik önlemlerin alınmasında yarar bulunmaktadır:

- Geri kalmış bölgelerdeki müteşebbislerin işletmecilik, yöneticilik, girişimcilik açısından geliştirilmesine yönelik eğitim ve danışmanlık hizmetlerinin arttırılması gerekmektedir.

- Bölgede yeni teknolojilerin kullanımına ilişkin eğitim hizmetlerine gerek nitelik, gerekse nicelik bakımından ağırlık verilmelidir.

- Beşeri kalkınmanın sağlanması için geri kalmış bölgelerde eğitim sistemine gereken önem verilerek insan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdam potansiyelinin arttırılması gerekir.

#### **5- 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. Ayrıca, Türkiye’de bölgesel politika konusunda siyasi değişikliklere bağlı olarak sık sık ve tutarlı olmayan nitelikteki düzenlemeler gerçekleştirilmesinin, politikanın başarısını ve iç barışın sağlanmasını olumsuz etkilediği dikkate alınarak daha tutarlı bir tutum sergilenmelidir.

<sup>82</sup> Kayhan TÜRK MENOĞLU: a.g.e., 90.



## 6- 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, kalkınmada öncelikli yöreler gibi veya Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çerçevesinde tespit edilen iller gibi yaygınlaştırılmaması, ihtiyaçlara ve taleplere göre oluşturulması gerekmektedir.

Aksi takdirde bu bölgelerin kuruluş amaçları arasında yer alan bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi hedefinin gerçekleştirilmesi yerine, uygulamaların yaygınlaştırılması sonucunda gelişmiş bölgelerdeki yığılmalara bağlı olarak mevcut bölgesel dengesizliklerin artması kaçınılmazdır.

## 7- İstihdama Yönelik Yaklaşımlar

Bölgesel kalkınma konusunda amaçlanan fonksiyonlara ulaşılabilmesi açısından istihdama yönelik aşağıdaki önlemlerin alınmasında yarar bulunmaktadır:

- Türkiye’de kırsal alandan kente göçün önüne geçilebilmesi, kayıtdışı istihdam ve gecekondulaşmanın kısmen çözülebilmesi için, köylerle kentler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi, kırsal alandaki istihdam olanaklarının artırılması gerekmektedir<sup>83</sup>.

- Özel sektöre ilişkin yapısal sorunlar çözümlenmeden sağlanan desteklerin, ekonomik verimlilik, istihdam düzeyi ve büyüme oranını belirli bir süre yapay biçimde arttırdığı dikkate alınarak istihdam açısından da yapısal sorunların çözümüne yönelik kalıcı önlemler alınmalıdır.

-Geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, bölgedeki yatırım hacminin ve istihdam edilen işgücünün niteliğinin ve niceliğinin yükseltilmesine bağlıdır.

## 8- Yasal Düzenlemelere Ve Bürokrasiye Yönelik Yaklaşımlar

Yasal düzenlemelerin sadeleştirilmesi ve bürokrasinin azaltılması büyük önem taşımakta olup bu amaçla;

<sup>83</sup> Adem KALÇA: a.g.m., 61-62.

- Teşvik mevzuatındaki kopukluğun giderilerek birbirinden farklı kanunlar çerçevesinde düzenlenen özendirme önlemlerinin açık, anlaşılabilir, basit, tek bir çerçeve kanunda düzenlenmesi etkinliğini arttıracaktır. Nitekim, özendirme önlemlerine ilişkin mevzuatımızdaki dağınıklık söz konusu avantajların girişimciler tarafından kolayca anlaşılmasına ve amaca ulaşılmasına engel 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.

- Bölgesel kalkınmaya ilişkin mali yardımlarda siyasal dönemlere bağlı olarak sık sık yapılan mevzuat değişiklikleri sona erdirilmeli, ilkeleri belirlenmiş ve kalıcı politikalarla konuya yaklaşılmalıdır.

#### **9- Avrupa Birliği İle Uyumlu Bölgesel Politika Uygulanmasına Yönelik Yaklaşımlar**

Bölgesel kalkınmayı sağlamak üzere alınacak önlemlerin öncelikle Türkiye'nin kendi içsel koşullarına uygun olması gereği ve Avrupa Birliği'nin uyguladığı bölgesel politikanın üye ülkelerin uygulamakta olduğu bölgesel politikaları tamamlayıcı olduğu göz önünde bulundurularak aşağıdaki önlemlerin gerek ulusal bazda, gerekse Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde katkı sağlayacağı düşünülmektedir:

- Avrupa Birliği'nin devlet yardımlarına ilişkin mevzuatının doğrudan mevzuatımızın içine yerleştirilmesi ve birebir üstlenilmesi doğru bir yaklaşım sayılmayacaktır<sup>84</sup>. Avrupa Birliği'nin ulusal mevzuatımıza aktarılması noktasında aynen aktarılması değil, yapılacak ortak çalışmalar çerçevesinde Türkiye'nin ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel koşullarına uygun olarak belirli aşamalarla gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu şekilde ortaya çıkabilecek idari ve teknik sıkıntılarının üstesinden gelinebilmesi ve uyum sürecinin kısaltılabilmesi için taraflar arasında Birlik'te kullanılan bölgesel ve sektörel tercih kriterleri, KOBİ tanımlaması, yardım tavanları, yardım amaçları gibi noktalarda uyarılmanın sağlanması için teknik düzeyde ortak çalışmaya ihtiyaç bulunmaktadır<sup>85</sup>.

<sup>84</sup> Atilla YARDIMCI: "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Ve Devlet Yardımlarına İlişkin Düzenlemelerde Yer Alan Temel Kavramlar", *Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve İlke Ve Kararları* (Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003), 12.

<sup>85</sup> Atilla YARDIMCI: a.g.m., 12.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Avrupa Komisyonu'na göre bölgesel yardımlar işletmelere yapay rekabet avantajı sağlamamalı, geçiş sürecine hizmet etmeli ve geçici nitelikte olmalıdır. Ulusal ve Birlik bazında bölgesel yardımlara ilişkin projelerin Komisyon tarafından bölgesel yardımlara ilişkin kriterler çerçevesinde belirli prosedürlerden geçirilerek onaylandığı dikkate alınarak Türkiye'de de bu kriterlere uygun projeler üretilmelidir.

- Türkiye'de, hukuki düzenlemelerle kabul edilen İBBS ile bölgesel istatistikler konusunda Avrupa Birliği ile uyum sağlanmıştır. Ancak bölgesel kalkınmasına yönelik mali özendirme önlemleri konusunda henüz bu sınıflandırmaya uygun hareket edilmemektedir. Bu noktada konu objektif kriterler çerçevesinde ele alınmalı ve sağlanan mali destekler siyasi tartışma konusu yapılmamalıdır.

- Avrupa Birliği'nde bölgesel politika terminolojik olarak ekonomik ve idari bir kavram olarak ele alınmakta, devlet yapısıyla bağlantılı siyasi bir kavramı ifade etmemekte ve federal veya gücün merkezden bölgesel birimlere doğru yayıldığı bir devlet yapısını içermemektedir<sup>86</sup>. Türkiye açısından da bölgesel politika konusuna siyasi anlam yüklenerek tartışma konusu yapılması doğru bir yaklaşım sayılmamaktadır. Türkiye bölgesel gelişmişlik farklılıklarını yoğun yaşayan bir ülke olarak, bölgesel kalkınma konusuna ve sorunlara daha objektif ve kalıcı çözümlerle yaklaşmalıdır.

### 10- Vergi Özendirme Önlemlerinin İşlevsel Hale Getirilmesine Yönelik Yaklaşımlar

Bölgesel kalkınmaya yönelik vergi özendirme önlemlerinin işlevsel hale getirilmesi bakımından aşağıdaki yaklaşımların dikkate alınmasında yarar bulunmaktadır:

- Vergi özendirme önlemlerinin, işlevselliği özendirme önlemlerinin; oranı<sup>87</sup>, süresi, kapsamı, genel vergi sistemi içindeki önemi, vergi kayıp ve kaçaklarının boyutlarına bağlı olarak belirlenmektedir<sup>88</sup>. Örneğin, vergiye muhatap olmayan yatırımcılar için vergi özendirme önlemlerinin etkinliğinden söz etmek mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla vergi özendirme önlemlerine ilişkin düzenlemelerin söz konusu unsurlar dikkate alınarak işlevsel hale getirilmesi gerekmektedir.

86 Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası Ve Türkiye'nin Uyum: <http://www.ikv.org.tr/arastirmalar/kitap7.htm>, E.T. 15.8.2005.

87 Bu oran teşvik konu olan verginin genel oranı ile uygulanan teşvik sonrası ödenen vergi arasındaki farktır (Mustafa DURAN: *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları*, 34).

88 Mustafa DURAN: *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları*, 34.

- Teşvik mevzuatımızın seçicilikten uzak olması etkinliğini azaltmaktadır. Bünyesinde önemli gelişmişlik farklarına sahip olan Ülkemizde bölgelere göre ayrıcalıksız olarak uygulanan özendirme önlemlerinin bölgesel ve sektörel bazda farklılaştırılarak uygulanması, etkinliğini arttıracaktır. Dolayısıyla genel anlamda tüm özendirme önlemlerinin spesifik olarak ise vergi özendirme önlemlerinin tüm sektörlere, bölgelere ve illere yaygınlaştırılmaması, etkinliğinin arttırılmasına yönelik olarak selektif bir politikanın benimsenmesi gerekir.

- Vergi özendirme önlemlerinin veya daha genel anlamda özendirme önlemlerinin etkinliği için çıkar ve baskı gruplarının siyasi otorite üzerindeki baskısının dikkate alınması ve yatırımların salt siyasi bir bakış açısıyla belirli alanlara çekilmesi yerine, karar verme mekanizmalarının ekonomik ve sosyal gerçeklerden ve objektif kriterlerden hareket etmesi daha etkili sonuçlar ortaya koyacaktır.

- Günümüzde vergi oranlarının yüksek olduğu, ancak içinde çok miktarda özendirici önlem barındıran sistemlerden; düşük oranlı, yaygın ve genel nitelikli olan, istisna ve muafiyet hükümlerine yer vermeyen vergi sistemlerine doğru bir eğilim gözlenmektedir<sup>89</sup>. Bu yaklaşımın Türkiye’de de son dönemlerde benimsenmesinin bir parçası olarak, özellikle indirim, istisna, muafiyet gibi vergi ayrıcalıklarının sistemden arındırılarak, oran indirimlerinin uygulamaya geçirilmesi gündeme gelmiş ve 1963 yılından itibaren ekonomik konjonktür çerçevesinde oran ve kapsamında çeşitli değişiklikler yapılmakla birlikte vergi sistemi içinde muhafaza edilen yatırım indirimi müessesesine tüm eleştirilere rağmen son verilmiştir. Oysa ülkeler arasındaki mevcut vergi rekabeti dikkate alınarak doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına yönelik olarak 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, ekonomik gerçekler Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde kurumlar vergisi tatillerinin bu ülkelerdeki çoğu teklifin temelini oluşturduğunu göstermektedir<sup>90</sup>. Ayrıca, Avrupa Birliği’ni oluşturan 15 ülkede verilen teşviklerin yanısıra yeni üye olan 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri, geçmiş yıllarda hükümet teşviklerinin ötesinde düşük işgücü maliyetlerinin işletmelerin bu alanda yerleşmesi için ek bir

<sup>89</sup> Engin ÖNER: *1990’lı Yıllarda Uygulanan Türk Vergi Politikalarının Ekonomik Yönü (Vergi Teşvikleri; Genel Sorunlar Ve Öneriler)* (Erzurum: 1996), 113.

<sup>90</sup> Simon MARTIN: “Exploring The Grants Labyrinth”, <http://www.locate-in-europe.com/grants.htm>, E.T. 5.9.2005.

etki yaratması sebebiyle büyük oranda popüler yatırım alanları olmuştur<sup>91</sup>. Dolayısıyla, özellikle parasal desteklere son verilmesiyle sistemde daha fazla önem kazanan yatırım indirimi müessesinin, yukarıda belirtilen anlayışa paralel olarak ve kurumlar vergisinde öngörülen oran indiriminin neden olacağı gelir kaybını telefi etmek üzere tamamen kaldırılması yerine, aşırı vergi harcamasına neden olabilecek biçimde, yatırımcı ayırımı 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 etkinliğini arttıracaktır. Benzer biçimde yatırımlara yönelik olarak katma değer vergisi desteğinin de bölgesel bazda ve özel amaçlı bölgelerde farklılaştırılarak uygulanması önerilebilir.

- Görece geri kalmış bölgelerde yeni yatırımlar yapılması ve mevcut yatırımların geliştirilmesi yoluyla bu bölgelerin kalkındırılmasında belirli büyüklükteki yatırımlara yönelik olarak özendirme önlemi olarak vergi tatili uygulamasına ve daha sonraki süreçte ise yatırımlara yönelik kademeli vergi indirimine yer verilebilir. Görece geri durumdaki bölgelerin vergi gelirlerinin ihmal edilebilir boyutta olması<sup>92</sup> bu özendirme önleminin kullanılmasını desteklemektedir.

- Ülke içinde gelirin daha düşük vergi oranlarının uygulandığı bölgelere taşınmasının engellenmesine yönelik olarak merkez-şube arasında gelir transferinin yapılmasını engelleyici düzenlemelerin yapılması ve gerekli önlemlerin alınması koşuluyla vergi özendirme önlemi olarak bölgesel oran farklılaşmasından yararlanılabilir.

- Yatırım indirimi, vergi indirimleri ve istisnaları gibi vergi özendirme önlemlerinin bölgesel kalkınmanın sağlanması bakımından etkinliğinin artırılmasında, ekonomik ve siyasi istikrarın sağlanarak elverişli ortamın yaratılması ve özendirme önlemlerinin yan önlemlerle desteklenmesi gerekmektedir.

## 11- Teşvik Sistemin Bölgesel Esasa Dayandırılmasına Yönelik Yaklaşımlar

Bölgesel kalkınmaya yönelik sorunların çözümlenmesinde teşvik sisteminin bölgesel esaslara göre düzenlenmesi politikanın etkinliğini arttıracaktır. Söz konusu amacın gerçekleştirilmesine yönelik olarak aşağıdaki önlemlerin dikkate alınmasının gerekli düzenlemelerin yapılmasının olumlu etkileri olacağı düşünülmektedir:

<sup>91</sup> Simon MARTIN: "Exploring The Grants Labyrinth", <http://www.locate-in-europe.com/grants.htm>, E.T. 5.9.2005.

<sup>92</sup> Mustafa DURAN: *Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları*, 47.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Ülkemizde devlet yardımları konusunda KÖY esası benimsenmekte ve son yapılan düzenlemelerle Türkiye'nin nüfus ve yüzölçümü bakımından önemli bir kısmı KÖY kapsamında yer almaktadır. Ancak KÖY uygulamasının başarısızlığında ülkede yaşanan makroekonomik sorunların yanısıra, mevzuatın dağınıklığı ve sıkça değiştirilmesi, uygulamayı ağırlaştıran bürokratik süreç etkili olmuştur. KÖY uygulaması bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının kaldırılması ve bölgesel potansiyellerin harekete geçirilmesi yerine siyasal rant aracı haline getirilmiştir<sup>93</sup>. Dolayısıyla, Türkiye'de KÖY uygulamasının giderek yaygınlaştırılması, sınırlı kaynakların daha fazla bölünmesine ve yeterli düzeyde olmamasına yol açarak vergi özendirme önlemlerinin etkinliğini azaltan diğer önemli bir faktör olmuştur. Uygulanan bölgesel kalkınma politikasının bölgesel potansiyelleri daha aktif biçimde ortaya çıkaracak ve değerlendirecek ve bu şekilde görece geri kalmış bölgelerin kalkınmasını sağlayacak biçimde belirli ilke ve kriterlere bağlanması gerekmektedir. Bu yaklaşımın bir parçası olarak, bölgesel kalkınmada kullanılacak vergi özendirme önlemlerinin ve diğer desteklerin geniş yörelerin kalkınması için yaygın biçimde kullanılması yerine, daha dar alanlarda, özellikle büyüme merkezlerinde yoğunlaştırılması etkinliğini arttıracaktır.

- Bölgesel kalkınmanın sağlanması için, belirli gelişme merkezleri çerçevesinde öncü sektörlerin tespit edilmesi yoluyla hareket edilebilir. Bölgelerin potansiyelleri çerçevesinde, gelişme gösterebilecek nitelikteki sektörlerde ve karşılaştırmalı üstünlüklere göre uzmanlaşılması daha rasyonel görünmektedir.

- Bölgesel kalkınma politikasının başarısı için mekan boyutunun teşvik sistemine gerektiği gibi dahil edilmesi ve sistemin objektif kriterlere göre tespit edilen bir bölgesel esasa dayandırılması gerekmektedir. Vergi özendirme önlemlerinin yeni bir bölgesel sınıflamaya göre daha homojen olan alt bölgeler itibarıyla kademelenmesi gerekmektedir.

- Devlet yardımları içinde özellikle bölgesel yardımlar, siyasi otoritenin, arka planda konuya siyasi bakış açısıyla yaklaşma ihtimalinin yüksek olduğu bir alandır. Bu doğrultuda siyasal rant el etme amacı çerçevesinde bölgesel yardım uygulaması söz konusu olabilmektedir. Bu yaklaşımın önüne geçilmesi ve bölgesel yardımların objektif kriterlere dayandırılması gerekmektedir.

- Gelişmişlik düzeyinin saptanmasında kişi başına düşen GSYİH tek başına yeterli bir gösterge değildir. Çünkü, örneğin, Kuveyt, Katar, Suudi Arabistan gibi pet-

<sup>93</sup> Abuzer PINAR- Sibel İNCE ARIKAN: a.g.m., 107.

rol ülkelerinde kişi başına düşen GSYİH çok yüksek olmasına rağmen, bu kriter belirtilen ülkelerin gelişmiş ülke olduğunu göstermemektedir. Bu sonuç, bölge ve iller düzeyine indirildiğinde de, yalnızca kişi başına düşen GSYİH'nin dikkate alınması ve refah düzeyinin tespiti için gerekli diğer ekonomik ve sosyal göstergelerden yararlanılmaması doğru bir yaklaşım sayılmamaktadır. Dolayısıyla Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'da olduğu gibi ekonomik ve sosyal bakımdan yetersiz kriterler çerçevesinde hareket edilmemeli, destekler daha geniş kapsamlı kriterlere göre düzenlenmelidir.

- Bölgesel eşitsizlikleri gidermeye yönelik düzenleme ve uygulamaların il, ilçe 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 İBBS'ye göre yeniden düzenlenmesi, bu noktada İBBS'nin hukuki geçerliliğinin ötesinde pratiğe aktarılması ve her alt bölge için farklı kalkınma stratejisi geliştirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla destek unsurlarının bölge ve alt bölge birimlerine göre gerekmektedir.

- Türkiye'de bölgesel kalkınma konusunda vergi özendirme önlemleri, diğer özendirme önlemleri, kamu yatırımları gibi kamu politikalarının yerel envanterlere dayanan istihdam, üretim, verimlilik, katma değer, ekonomik ve sosyal altyapı gibi göstergeler çerçevesinde yerel ölçekte farklılaştırılması, teşviklerin birbirinden farklı kriterlere göre tespit edilmiş bölgeler yerine objektif kriterlere göre oluşturulan bölgesel gelişmişlik haritası doğrultusunda düzenlenmesi, teşviklerin optimal ölçülerin üzerinde olmasını, bu alanların deneme yanılma yoluyla belirlenmesini ve kaynak israfını engelleyecektir.

## 12- Diğer Yaklaşımlar

Yukarıda açıklanmış olan öneri ve yaklaşımların yanısıra aşağıdaki önerilerin bölgesel kalkınma açısından katkı sağlayacağı düşünülmektedir:

- Kamusal kararlar çerçevesinde bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik vergi özendirme önlemleri ile sağlanan katma değer, sermayenin batıdaki merkezine transferinin engellenmesi ve üretilen katma değer görece geri yörelerin kalkındırılmasına yönelik olarak kullanılması gerekmektedir. Çünkü, ekonomik gelişmenin sağlanabilmesi için üretim ünitelerinin kuruluş yeri değil, katma değer taşıdığı bölge önem taşımaktadır<sup>94</sup>.

<sup>94</sup> İzzettin ÖNDER: a.g.m., 121-122.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- Bölgesel turizm faaliyetlerinin çeşitlendirilmesi ve geliştirilmesi için turistik geliştirme bölgelerinin oluşturulması, doğal ve arkeolojik alanların turizme açılması ve değerlendirilmesi gereklidir<sup>95</sup>.

- Kırsal alanda ekonomik faaliyetlerin çeşitliliğinin sağlanması teşvik edilmelidir.

- Türkiye’de görece geri durumdaki bölgelerde gerek ulusal, gerekse uluslararası pazarda rekabet gücü kazandırabilecek kendine özgü hammadde kaynaklarına dayalı sanayileşmenin desteklenmesi gerekmektedir.

- Ülkemizdeki işletmelerin % 98.9’unun KOBİ olduğu ve vergi özendirme önlemlerinin büyük işletmeler açısından daha işlevsel olduğu göz önünde bulundurulduğunda, geriye kalan işletmeler açısından kredi avantajlarının sağlanması önem kazanmaktadır. Bu noktada kalkınma ve yatırım bankacılığının geri kalmış bölgelerde, kalkınmanın sağlanmasına yönelik yatırımların finansmanının yanısıra, yatırım projelerinin hazırlanması, değerlendirilmesi ve izlenmesi, yabancı sermayenin ülkeye çekilerek yatırımlara yönlendirilmesi konusunda önemli fonksiyonlar yüklenebilir<sup>96</sup>. Ayrıca KOBİ’lere yönelik olarak kurulacak yerel/bölgesel nitelikteki borsaların katkı sağlaması söz konusudur.

- Vergi özendirme önlemleri ve diğer mali yardımların uzun dönemde yaşaması güç ve büyük oranda devlet desteğine bağlı verimsiz sanayilerin oluşmasına neden olabileceği dikkate alınarak, destek sağlanacak sanayilerin bölgesel kalkınmaya yönelik dinamik güçleri ve bölgesel potansiyeli harekete geçirebilecek yapıda olması gerekmektedir.

<sup>95</sup> Ali TÜRK-İlgar KIRZIOĞLU: Bölgesel Turizmin Gelişimi Açısından Doğal, Tarihsel Ve Arkeolojik Alanların Önemi, Göller Bölgesi Örneği, 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi (Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000), 443.

<sup>96</sup> Tunay İNCE: Kalkınma Ve Yatırım Bankacılığında Gelişmeler Ve Bölgesel Kalkınmaya Etkileri (Ankara: 1998), 47.



## SONUÇ

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

Bölgesel kalkınmanın neoklasik teorinin öne sürdüğü şekilde üretim faktörlerinin tam hareketliliğine bağlı olarak ve karşılaştırmalı üstünlükler çerçevesinde, tek başına serbest piyasa ekonomisinin dinamikleri aracılığıyla gerçekleştirilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde kamu müdahalesine yer verilmemesi ve kamu fonlarına başvurulmaması günümüzün sosyal refah devleti anlayışına uymamaktadır. Çünkü, tek başına piyasa güçleri tarafından bölgesel eşitsizliklerin kısa vadede giderilmesi mümkün olmamaktadır. Ayrıca, bölgelerin kapalı bir sistem olmaması ve bölgesel kalkınmanın orta ve uzun vadede ülke kalkınmasının hızını artıracığı dikkate alındığında, devlet müdahalesi çerçevesinde bölgesel kalkınma için kullanılan kaynaklar karşılıksız fon aktarımını ifade etmemektedir. Bu noktada, gelişmekte olan ülkelerin yanı sıra, gelişmiş ülkelerde de veya birbirinden farklı ekonomik sistemler benimseyen ve bunun gerektirdiği farklı yapılanma içine girmiş olan ülkelerde de çıkış noktasının devletin hazırladığı hukuki, ekonomik, mali, sosyal, siyasi ve idari altyapının olması kaçınılmazdır. Bu anlamda İngiltere, Fransa, İtalya, İspanya gibi ülkelerin yanı sıra farklı ekonomik ve siyasi sistemleri benimseyen Çin, Polonya, Yugoslavya gibi ülkeler de, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi konusunda hemfikirdir. Ancak, dikkat çekici unsur, gelişmekte olan ülkelerde, mevcut ekonomik ve sosyal koşullar çerçevesinde sosyal boyutun gelişmiş ülkeler kadar ön plana çıkartılamaması ve izlenen politikalarla, girişimcilerin ağırlıklı olarak yeni kaynak yaratıcı yatırımlara yönelmesinin sağlanamamasıdır.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Devlet tarafından hazırlanmış altyapı üzerine kurulmuş olan bölgesel politikaların başarısı ise, üretim faktörleri sahiplerine sağlanmış olan koşulların ve verilen desteklerin verimlilik artışını gerçekleştirmeye ve büyüme oranının artırılmasına yönelik etkin biçimde kullanılmasına bağlıdır. Ayrıca, bölgesel nitelikteki sorunların çözümü aşamasında belirtilen nitelikteki önlemlerin bir ya da birkaçının değil, tümünün değişik oranlarda, ancak birarada kullanıldığı bir politikanın izlenmesi etkinliği arttıracaktır. Aksi takdirde devletin hibe, uygun koşullu kredi, sübvansiyon, vergi özendirme önlemleri şeklinde doğrudan sağladığı mali destekler yalnızca fon aktarımını ifade etmekte, kamu açısından kaynak israfına neden olurken, işletmeler ve bireyler açısından sorunların köklü çözümünü yerine belirli süreler için dondurulması anlamına gelmektedir. Oysa kalıcı çözümler için görece geri durumda bulunan bölgelerde özendirme önlemleriyle desteklenen yatırımlar yoluyla yapısal iyileşmenin, verimlilik ve talep artışının sağlanması gerekmektedir. Dolayısıyla bu noktada tartışılması gereken unsur kamu müdahalesinin uygulanıp uygulanmamasının ötesinde bölgesel kalkınmanın sağlanmasına yönelik politika seçimi, politikaların uygulanmasına yönelik araçların seçimi, rekabeti bozucu etkileri yönünden denetimi ve bu araçların bölgesel kalkınmadaki etkinliğinin tartışılması olmalıdır.

Avrupa Birliği'nin hedeflediği biçimde ulusal sınırların yok sayılarak Avrupa ülkelerinin tek bir ülke gibi yapılanması, insanların tek bir ülkenin vatandaşı sayılması Birlik içindeki bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına ve bölgelerin ekonomik ve sosyal yönden benzeşmesine bağlıdır. Birlik tarafından çerçevesi Antlaşma hükümleri aracılığıyla çizilen bölgesel kalkınma politikası ile bir taraftan bölgesel eşitsizliklerin önemli boyutlara ulaşmasının engellenmesi, diğer taraftan üye devletlerce bu alanda uygulanan politikanın Birliğin varlık nedenleriyle ve etkinliği sağlamaya dönük diğer Birlik politikalarıyla uyumlu olması hedeflenmektedir. Diğer bir anlatımla, bölgesel eşitsizliklerin uyumlu bir kalkınma süreci içinde azaltılmasıyla, Birliğin ekonomik ve sosyal bütünleşmesi için gerekli ön koşullardan önemli birisi gerçekleştirilmiş olacaktır.

Bu çerçevede çokuluslu ekonomik birliklerin önemli bir örneği olan Avrupa Birliği açısından bölgesel kalkınma konusu öncelikle Birliğe üye ülkelerin kendi ulusal politikaları aracılığıyla belirlenmiş, her üye ülke ulusal bütçesinden bölgesel politikaların gerçekleştirilmesi için belirli bir pay ayırmış ve gerekli önlemleri almıştır. Ancak üye ülkelerin ulusal bazda aldığı önlemler, görece geri kalmış bölgelerin Birlik düzeyinde eşitlenmesi, ekonomik ve sosyal kaynaşmanın sağlanması açısından yeterli olmamıştır. Ayrıca Birliğin genişlemesi sonucu İngiltere, İrlanda ve Danimarka gibi bölgesel eşitsizliklerin yoğun olarak yaşandığı ülkelerin talebi üzerine birtakım ön hazırlıklarla birlikte 1975 yılında bölgesel politikaların temelleri atılmış ve Böl-

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

gesel Kalkınma Fonu kurulmuştur. Avrupa Birliği bölgesel politikası konusunda dönüm noktasını oluşturan 1975 yılından itibaren, ulusal politikaların yanısıra Birlik tarafından bu alanda izlenen strateji çerçevesinde;

- Birlik tarafından benimsenmiş ve uygulanmakta olan politikalara bölgesel bir boyut katılması,
- Ulusal düzeyde ve Birlik düzeyinde uygulanan bölgesel kalkınma politikalarının koordine edilmesi,
- Bölgesel kalkınma politikasına hizmet etmek üzere mali mekanizmalarının oluşturulması ve yapısal araçlar arasında koordinasyon sağlanması,

söz konusu olmuştur.

Nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin dengeli dağılımını hedefleyen bölgesel politika konusunda yapılan düzenlemelere ve alınan önlemlerle birlikte, Birlik bazında izlenen bölgesel kalkınma politikasının, ulusal politikaları tamamlayıcısı olduğu ve tek başına ulusal politikaların yerine geçemeyeceği gözden kaçırılmamalıdır. Dolayısıyla yapısal araçların etkinliğinin artırılmasında Birlik bütçesinden sağlanan desteğinin yanısıra üye ülkelerin istikrarlı bir büyüme oranına sahip olması ve mevcut bölgesel farklılıkları azaltıcı bir ulusal politika izlemesi gerekmektedir.

Sonuçta, başarılı bir bölgesel kalkınma politikası, Avrupa Birliği'nin bünyesindeki tüm üye ülkelerin refah düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik ve siyasi bütünlüğünün sağlanması ile sonuçlanacak ve yalnızca desteklenen fakir bölgeleri değil, tüm Birlik üyelerini etkileyecektir. Bölgesel politika ve politikanın uygulanmasındaki mali araçların başarısı ise, Birlik ile ulusal, bölgesel veya yerel güçler arasındaki işbirliği ve koordinasyona bağlıdır.

Avrupa Birliği'nin küresel anlamda rekabet şansını yitirmemesi ve Birlik içinde ülke seviyesinde ekonomik büyümenin yanı sıra, verimlilik artışının da sağlanması için bölgesel politikalardan vazgeçilmesi gerektiği yönünde çeşitli görüşler bulunmaktadır. Ancak, genişleme sürecinde özellikle 10 Orta ve Doğu Avrupa ülkesinin ve Türkiye ve diğer aday ülkelerin Birliğe katılımıyla, Birlik içinde daha da derinleşebilecek bölgesel eşitsizlik sorunlarının önlenmesi ve üye ülkelerin refah düzeylerinin artırılması için bölgesel kalkınma politikalarına verilen önemin artması/arttırılması kaçınılmazdır. Çünkü, Avrupa Birliği temelde bölgeler arası farklılıkları gidermeye yönelik eşitleyici politikası ile bir sonraki aşamada, görece geri durumdaki bölgelerde, benimsemiş olduğu ekonomik düzen için gerekli etkin rekabet koşullarını oluşturmayı hedeflemektedir. Dolayısıyla AB-15'e katılımlar ve

adaylık için yeni başvurular, bölgesel politikayı Birlik içinde vazgeçilmez bir noktaya ulaştırmıştır. Bu yaklaşımın bütçedeki yansıması olarak yapısal harcamalarda izlenen artış da, Birliğin bölgesel politika çerçevesinde eşitsizliğin giderilmesi konusundaki hassasiyetini ortaya koymaktadır.

Birlik, gerek küreselleşme sürecinde rekabet şansını kaybetmemek, gerekse ekonomik ve sosyal kaynaşmayı sağlayarak başarılı bir entegrasyon olma hedefini sürdürmek doğrultusunda bölgesel politikalara derinlik vermektedir. AB-15 içinde Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi yoğun oranda sorunlu bölgelere sahip ülkelerin ve kişi başına düşen GSYİH'sı AB-15 ortalamasının altında olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yanısıra, Türkiye'nin başvurusu, bu ülkelerdeki bölgesel eşitsizlikler ve Birliğin ekonomik göstergelerinde meydana gelebilecek değişiklikler dikkate alındığında Birlik bölgesel politikasında atılacak yeni adımların habercisidir. Bir anlamda, bölgesel politikanın özellikle yeni katılımlarla daha fazla önemsenmesi ve derinleştirilmesi Birlik açısından seçime bağlı bir uygulama değil, belirlenen ekonomik ve siyasi kriterler bakımından bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bu anlamda herhangi bir politikanın izlenmemesi, üretim faktörlerinin Birlik içinde serbest dolaşımı nedeniyle yersel yığılımların bölgeler arası eşitsizliklerin daha şiddetli biçimde artmasına neden olacaktır. Giderek güçsüzleşen bölgelerde satın alma gücünün düşüklüğü ve daralan talep orta ve uzun vadede küreselleşmenin temel dayanağı olan etkin rekabetin önünde bir engel oluşturacaktır. Dolayısıyla Birliğin hedeflediği Tek Pazar'ın etkin biçimde işleyişi ve bölgesel eşitsizliklerin Birliğin genişlemesi önünde engel oluşturmaması için bölgesel politikalar aracılığıyla doğrudan ve dolaylı mali destek sağlanması kaçınılmazdır.

Aksi yöndeki görüşlerin ise ekonomik ve sosyal yönden rasyonelitesi bulunmamaktadır. Bölgesel sorunlarla mücadele edilen bölgelerde ilk aşamada etkin rekabetin sağlanmasına yönelik olarak gelirin yeniden dağılımını sağlayacak politikalarla vazgeçilmesi ve sosyal adaletin gözardı edilmesi mümkün görünmemektedir. Şüphesiz, izlenen bölgesel kalkınma politikalarının gerektirdiği tüm harcamaların fayda-maliyet analizinin yapılamaması, nitelikleri itibarıyla sosyal fayda ve maliyetlerin ölçümlenememesi politikaların etkinliğinin kesin biçimde saptanamamasına yol açmaktadır. Ancak, ekonomik ussalığa dayanan etkinlikle sosyal adalet arasında denge sağlanması gerekir ve bölgesel politikaların ekonomik bakımdan etkinlikle sosyal adalet arasındaki değişim oranının toplum refahını maksimize ettiği noktada belirlenmesi rasyoneldir.

Türkiye, tarihsel geçmişi ve birikimi, doğal ve kültürel zenginlikleri, beşeri sermayesi ile önemli potansiyele sahip büyük bir ülkedir. Ülkemizin sınırları içinde bölgeler arasındaki mevcut ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklılıklarının, ekonomik, sos-

yal, kültürel ve siyasi çeşitlilik olarak değerlendirilmesi ve alansal olarak geniş bir coğrafya üzerinde bulunmasının doğal bir sonucu sayılması gerekir, ancak kısa vadede olmasa dahi, orta ve uzun vadede bölgesel yakınsamanın sağlanmasına yönelik olarak sistematik bir politikanın izlenmesi ve kamu desteğinin sürdürülmesi kaçınılmazdır. Ancak, teşvik ve vergi mevzuatında kapsamında düzenlenen vergi 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, objektif kriterlere dayanan yeni bölge sınıflandırması olan İBBS'ye göre düzenlenmesi ve uygulanması, seçiciliğinin arttırılması, teşviklerin tüm sektör- lere, bölgelere ve illere yaygınlaştırılmaması ve selektif bir politikanın benimsen- mesi gerekir.

Bu anlamda öncelikle, Türkiye'de bölge esasının yeniden tanımlanması gere- kir. Çünkü Türkiye'de idari anlamda bir sınıflandırma olmayıp bölgeler halen coğ- rafi açıdan değerlendirilmekte veya devlet yardımları açısından gelişmiş yöre, normal yöre ve kalkınmada öncelikli yöre şeklinde bir ayırım uygulanmaktadır. Mevcut durumda Türkiye'nin yüzölçümünün % 55'i, nüfusun % 36'sı KÖY kapsa- mındadır. Avrupa Birliği'nin aday ülkelerden beklentisi ise, kişi başına GSYİH, işsiz- lik oranı, nüfus büyüklüğü, nüfus yoğunluğu gibi istatistiki verilere göre yeni bir sis- tem oluşturulması yönündedir. Çünkü Avrupa Birliği, bölgesel gelişmeye ilişkin pro- jelerin finansmanında belirtilen verilere göre oluşturulmuş bir bölgesel sınıflandır- maya dayanarak hareket etmektedir. Bu noktayla birlikte hukuken kabul edilmiş olan NUTS sisteminin uygulamaya geçirilmesi ile kamuya ilişkin verilerin toplanma- sı, değerlendirilmesi bakımından da objektif ve hassas kriterlere göre hareket et- me olanağı yaratacaktır.

Tam üyeliğin gerçekleşmesi durumunda, araştırmanın önceki bölümlerinde yer alan gerekçelerle, Birlik bütçesinden özellikle yapısal harcamalardan önemli mik- tarda pay alacak olan Türkiye'nin Birlik içinde uygulanmakta olan bölgesel kal- kınma politikasına katılım sağlayacak bir politika benimsemesi ve uygulaması ön- görülmektedir. Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikasına uyum doğrultusunda atacağı adımların aynı zamanda Birlik ile Türkiye arasındaki mali uyumu da olum- lu yönde etkileyeceği dikkate alınmalıdır. Ancak bölgesel kalkınmaya ilişkin politi- kaların belirlenmesi ve ortaya çıkan sorunların çözümünde öncelikle ulusal çö- zümler ön planda olmalı ve bölgesel politika konusunda Birlik desteğinin üst öl- çekte ancak, tamamlayıcı bir etken olduğu dikkate alınmalıdır. Diğer bir anlatım- la, bölgesel politikalar çerçevesinde ulusal bazda alınan önlemler ve gerçekleştir- ilen düzenlemelerin Birlik tarafından sağlanan desteğe göre daha etkili olduğu dikkate alınarak, bölgesel kalkınma politikasının gerektirdiği düzenlemeler Avrupa

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Birliği'ne uyum politikalarının bir parçası olmanın ötesinde, Türkiye'nin öncelikle çözümlenmesi gereken ulusal ve içsel bir sorundur.

Bu sorunun çözümlenmesi için Türkiye'nin kendine özgü coğrafi, sosyal, kültürel ve ekonomik yapısı ve şartları dikkate alınarak Türkiye'ye uygun bir politika üretilmesi kaçınılmazdır. Çünkü, her ülkenin geri kalmış bölge sorunlarını çözümlenmeye yönelik bölgesel kalkınma politikası kadar, politika araçları konusunda genel geçer yargılar ve belirli kalıplar çerçevesinde hareket etmek yerine, tercihlerin ülkenin kendi özgül koşulları ve yapısı dikkate alınarak belirlenmesi rasyoneldir. Uygulanması planlanan bölgesel kalkınma politikalarının saptanması aşamasında objektif kriterler yerine salt siyasi bakış açısıyla karar verme mekanizmalarının yönlendirilmesinin orta ve uzun vadede bölgesel sorunları daha de derinleştireceği ve geri kalmış bölge sorunlarının yansımaları olarak, metropollerde önemli maliyetlere yol açabilecek sonuçlar doğurabileceği dikkate alınmalıdır. Ayrıca, geliştirilen plan ve projelerin uygulanması ve izlenmesi toplumsal katılımçılık ve sorumluluk ilkelerinin ön planda tutulduğu, kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğinin olduğu bir ortamda mümkün olabilecektir. Bu sebeple bölgesel kalkınma konusunda etkinliğin sağlanmasında toplumun tüm kesimlerinin görüşlerinin alındığı ve temel noktalarda uzlaştığı kararların alınması ve uygulamaya geçirilmesi rasyoneldir görünmektedir.

## KAYNAKÇA

**2000-2006: The European Agricultural Guidance And Gurantee Fund (EAGGF)**, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/prord/prords/prdscen.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdscen.htm), E.T. 4.7.2005.

**AB Bölgesel Politika Ve Yapısal Fonları Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, <http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html>, E.T. 4.7.2005.

**ABUŞOĞLU, Ömer – İNAN, Ömer.** *Kalkınmada Öncelikli Yörelere Ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model*. Ankara: TOBB Yayınları, 1989.

**ACAR, Mustafa Gürhan.** "5084 Sayılı "Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun"La Getirilen Düzenlemeler", *Vergi Dünyası Dergisi*, 271 (Mart 2004), 103-109.

**AKDOĞAN, Abdurrahman.** *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi, 2005.

———. *Vergilerin İncelenmesi Ve Değerlendirilmesi (Yasal Düzenlemelerin İşleyişleri Açısından)*. Ankara: Gazi Ü. Yayın No:165, İ.İ.B.F. Yayın No: 54, 1996.

**AKMUT, Özdemir.** "Doğu Anadolu'nun Kalkınması Sorunu", *Dışa Açılma Ve Doğu Anadolu'nun Kalkınma Sorunları-Üçüncü Ulusal İktisat Sempozyumu*, Edi. Erdinç TOKGÖZ-Cevat GERNİ, Erzurum: 1995.

**ALKİN, Erdoğan.** *Kur Politikasının Türk Sanayiine Ve İhracatına Etkileri*. Ankara: Ankara Sanayi Odası, 1981.

- ALPAR, Cem.** "İhracata Dayalı Sanayileşme", Ekonomik Yaklaşım Dergisi, 3, 7 (1982), 121-135.
- ALTINDAĞ, Mehmet.** "Yatırım İndirimi İstisnasında Yeni Uygulama", Vergi Dünyası Dergisi, 272 (Nisan 2004), 31-39.
- ARMATLI KÖROĞLU, Bilge.** "Küreselleşen Dünyada Bölgesel Eğilimler: Avrupa Birliği", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.
- AŞGIN, Saif.** Cumhuriyet Döneminde Doğu Anadolu'ya Yapılan Kamu Harcamaları (1946-1960). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi, 2000.
- ATALIK, Gündüz.** "Avrupa Birliği Kapsamında Bölgesel Bütünleşme", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.
- ATILGAN, Hasan.** Vergilemenin Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye'deki Durumunun Analizi. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama Ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2004/365, 2004.
- AVI-YONAH, Reuven S..** "Küreselleşme Ve Vergi Rekabeti: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Önemi", Çev. Serkan BENK, Vergi Dünyası Dergisi, 273 (Mayıs 2004), 142-148.
- Avrupa Birliği Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği.** AB Rekabet Politikası. Ankara: Tisamat Matbaası, 2002.
- AVRUPA BİRLİĞİ GENEL SEKRETERLİĞİ.** Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program. Ankara: Hazine Müsteşarlığı Basımevi, 2003.
- Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası Ve Türkiye'nin Uyumunu**, <http://www.ikv.org.tr/araştirmalar/kitap7.htm>, E.T. 15.8.2005.
- Avrupa Komisyonu.** Avrupa'da Rekabet Politikası ve Yurttaşlar. Lüksemburg: Avrupa Topluluğu Resmi Yayınlar Bürosu, 2002.
- AYDEMİR, Saliha.** "Doğu Karadeniz Kalkınma Projesi Bölgesinde İç Ve Dış Göç Dinamikleri", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.
- AYDIN, Yelda – AYDEMİR, Şinasi – ŞEN, Dilek – ÖKSÜZ, Melih.** "DOKAP Bölgesel Gelişme Stratejileri", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.



- AYDOĞUŞ, İsmail.** Türkiye'nin Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Devlet Yardımları. Afyon: Afyon Kocatepe Ü. Yayın No:28, 2000.
- BALİ, Orhan.** Yatırım Ve Teşvik Rehberi. Ankara: Doruk Matbaacılık, 1979.
- BAYKAL, Teoman.** "The Çukurova Regional Plan", Regional Planning, Local Government And Community Development In Turkey, Ankara: Turkish Society For Housing And Planning Publication No: 3, 1966.
- BAYRAKTAR, Fulya.** Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası Ve Bu Politikanın Aday Ülke Olarak Türkiye Açısından Anlam Ve Önemi. Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası Matbaası, 2002.
- BAYRAM, Ferhat.** "Sürdürülebilir Kentsel Gelişme: Araçlar, Yaklaşımlar Ve Türkiye", Cevat Geray'a Armağan, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25, 2001.
- BERBER, Metin-YAMAK, Rahmi-ARTAN, Seyfettin.** "Türkiye'de Yakınlaşma Hipotezinin Bölgeler Bazında Geçerliliği Üzerine Ampirik Bir Çalışma: 1975-1997", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.
- BERTNARD, François - LARRUE, Corinne.** "Integration Of The Sustainable Development Evaluation Process In Regional Planning: Promises And Problems In The Case Of France", Journal Of Environmental Assessment Policy And Management, 6, 4 (December 2004), 443-463.
- BIYIK, Recep-KIRATLI, Aydın.** Vergi Teşvikleri Ve Korumaları. İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, 2001.
- BİLİCİ, Nurettin.** Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri (Genel Bilgiler, İktisadi-Mali Konular, Vergilendirme). Ankara: Seçkin Yayınevi, 2004.
- BİNGÖL, Nahit.** İllerde Ekonomik Büyüme, İmalat Sanayiinde Yerleşme Ve Dışsal Ekonomiler (1980-1995). Ankara: DPT Yayın No: 2570, 2001.
- Birinci Derece Kalkınmada Öncelikli Yörelere Edilen Genel Bütçe Vergi Gelirleri**, [http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo\\_39.xls.htm](http://www.gib.gov.tr/fileadmin/HTML/VI/CVI/Tablo_39.xls.htm), E.T. 15.4.2006.
- Boosting Depressed Areas**, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/urban2/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm), E.T. 11.7.2005.

**Bölgesel Gelir Dağılımı**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/gelirdag/dansuke/yoksullu.pdf>,

E.T. 19.12.2005.

**CAN, Halil -TUNCER, Doğan – AYHAN, Doğan Yaşar.** *Genel İşletmecilik Bilgileri*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 1998.

**Commision Sets National Ceilings For Covarage Of Regional Aid**, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do>, E.T. 4.7.2005.

**Conclusions: A Proposal For A Reformed Cohesion Policy**, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3\\_conclusion\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_conclusion_en.pdf), E.T. 15.9.2005.

**Connecting European Regions**, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/interreg3/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_en.htm), E.T. 5.7. 2005.

**ÇELİK KAYA, Ali.** "Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle İlgili 5084 Sayılı Kanunun 4325 Sayılı Kanun İle Mukayeseli Analizi", *Vergi Sorunları Dergisi*, 189 (Haziran 2004), 134-147.

**ÇETİN, Murat- KARAMUSTAFA, Osman.** "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma Aracı Olarak Yapısal Fonlar", *Banka- Mali Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 2 (Aralık 2002), 63-79.

**ÇİLOĞLU, İsmail.** "Türk Sanayiinin Gelişimi Ve Teşvikler", *Hazine Dergisi*, (Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı), 125-137.

**DEMİR, Ahmet – YİĞİDİM, Arslan.** "Sürdürülebilir Kalkınma Ve Türkiye'de Bölgesel Yakınsama Analizi: 1987-2001", *2004 Türkiye İktisat Kongresi*, İzmir: 2004.

**DİNÇER, Bülent – ÖZASLAN, Metin – SATILMIŞ, Erdoğan.** *İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (1996)*. Ankara: DPT Yayın No: 2466, 1996.

**DİNÇER, Bülent – ÖZASLAN, Metin.** *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2004)*. Ankara: DPT Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2004.

**DİNÇER, İclal.** "Türkiye Ekonomik Coğrafyasının Son On Yılı: İç Göç-Sektörel Uzmanlaşma Ve GSYİH Kapsamında Bir Değerlendirme", *9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi*, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.

**DİNLER, Zeynel.** *Bölgesel İktisat*. Bursa: Ekin Kitabevi, 1994.

———. İktisada Giriş. Bursa: Ekin Kitabevi, 2001.

**DOĞAN, Zeki.** "Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin Sağladığı Vergisel Avantajlara İlişkin Son Değişikliklerin Analizi", Vergi Dünyası Dergisi, 281 (Ocak 2005), 94-100.

**DPT.** Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) Ekonomik Ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler. Ankara: 1993.

———. Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları Ve Türkiye'nin Tam Üyeliği. Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/>, E.T. 10.10.2005.

———. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989). Ankara: T.C. Başbakanlık Basımevi, 1985.

———. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967). Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası, 1963.

———. Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu. Ankara: VIII. BYKP Yayın No:2502-523, 2000.

———. Bölgesel Gelişme Raporu-Demografik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/dg/goc.htm>, E.T. 1.10.2004.

———. Bölgesel Gelişme Raporu-Demografik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/dg/nufus.htm>, E.T. 1.10.2004.

———. Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/gsyih87.htm>, E.T. 1.10.2004

———. Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/tarim.htm>, E.T. 1.10.2004.

———. Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/yatirimsabit.htm>, E.T. 1.10.2004.

———. Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/butcesabit.htm>, E.T. 1.10.2004.

———. Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/mevduatsabit.htm>, E.T. 1.10.2004.

———. Bölgesel Gelişme Raporu-Ekonomik Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/eg/kredisabit.htm>, E.T. 1.10.2004.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

- . Bölgesel Gelişme Raporu-Sosyal Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/sg/okul.htm>, E.T. 1.10.2004.
- . Bölgesel Gelişme Raporu-Sosyal Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/sg/egitim.htm>, E.T. 1.10.2004.
- . Bölgesel Gelişme Raporu-Sosyal Gelişmeler, <http://www.dpt.gov.tr/bgyu/bgr/sg/saglik.htm>, E.T. 1.10.2004.
- . Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT Yayın No:2681, 2004.
- . Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-2005), <http://ekutup.dpt.gov.tr/tg/index.asp?yayin=teg&yil=0&ay=0>, E.T. 15.3.2005.
- . Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler (1950-1998). Ankara: 1997.
- . İllere Ve Bölgelere Göre Çeşitli Göstergeler. Ankara: Bölgesel Gelişme Ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, 2002.
- . Kırsal Kalkınma ÖİK Raporu. Ankara: VIII. BYKP Yayın No:2522-538, 2000.
- . Temel Ekonomik Göstergeler. Ankara: 2001.
- . Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi. Ankara: DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, 2003.
- . Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu. Ankara: DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayını, 2002.
- . Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT Yayın No:2545-ÖİK:561, 2000.
- . Uzun Vadeli Strateji Ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005. Ankara: 2000.
- DURAN, Mustafa.** Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları. Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma Ve İnceleme Dizisi No: 33, 2003.
- . Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları (1968-1998). Ankara: Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 1998.

- . Türkiye’de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler Ve Etkinliği. Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma Ve İnceleme Dizisi No:32, 2002.
- ELMAS, Gülen.** Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler AB Ve Türkiye. Ankara: Nobel Yayın, 2001.
- ELVAN, Lütfi.** “Bölgesel Gelişme Ve Bölgeler Arası Gelişmişlik Farkları”, Yerel Ekonomilerin Sürdürülebilir Kalkınması Ve Çanakkale Örneği, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2002.
- EMİROĞLU, Akif.** Yatırım Projeleri. İstanbul: Ekin Kitabevi, 2002.
- EQUAL**, <http://www.esf.gov.uk/about/equal/index.asp>, E.T. 4.7.2005.
- ERAYDIN, Ayda.** “Küreselleşme-Yerelleşme Ve İşlevleri Farklılaşan Kentler”, Cevat Geray’a Armağan, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25, 2001.
- . Planlı Dönemde Bölgesel Gelişme Konusunda Yaklaşımlar. Ankara: DPT Yayın No: 1898, 1983.
- . Türkiye’de Ulusal Kalkınma Planlarının Bölgesel Ayrıştırılmasına Yönelik Bir Yaklaşım. Eskişehir: T.C. Anadolu Ü. Yayınları, 1983.
- ERCAN, Metin Kamil.** “Doğrudan Yabancı Yatırımlar İle Ülkenin Kalkınmışlığı Ve Krizler Arasındaki İlişki”, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 3, 2 (2001), 81-92.
- ERGÜL, Nuray – BİLGİN, Ömer.** “Türkiye’nin Ekonomi Politikalarını Etkileyen Temel Faktörlerin Genel Değerlendirilmesi”, Vergi Sorunları Dergisi, 179 (Ağustos, 2003).
- ERKAL, Mustafa.** Bölgelerarası Dengesizlik Ve Doğu Kalkınması. İstanbul: Şamil Yayınevi, 1978.
- ERKAN, Hüsnü.** Bölgesel Gelişmeye Teorik Ve Uygulamalı Bir Yaklaşım. İzmir: T.C. Ege Ü. İktisat Fakültesi, Yayınlanmamış Doçentlik Tezi, 1981.
- ERTUĞRUL, Özlem G..** “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası Çerçevesinde Bölgesel Yardımlar”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları, Ankara: T.C. Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003.
- ESİN, Arif.** Avrupa Topluluklarının Bölgesel Kalkınma Politikası (1975-1987). İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 1988.

**EU Cohesion Policy Could Create 2.5 Million Jobs Between 2007 And 2013**, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/178&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, E.T. 5.7.2005.

**European Commission Budget, Allocation Of 1998 EU Operating Expenditure By Member State**, <http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/statdepenses98.pdf>, E.T. 5.7.2005.

**European Commission, Allocation Of 2003 EU Operating Expenditure By Member State**, [http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep\\_en2003.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/agenda2000/allocrep_en2003.pdf), E.T. 4.7.2005.

**European Commission.** Regions (Nomenclature Of Territorial Units For Statistics, Nuts 2003/EU 25). Luxembourg: Office For Official Publications Of The European Communities, 2004.

**European Commission.** Regions: Statistical Yearbook 2004. Luxembourg: Office For Official Publications Of The European Communities, 2004.

**EUROSTAT.** Yearbook 2004 (The Statistical Guide To Europe, Data 1992-2002). Luxembourg: Office For Official Publications Of The European Communities, 2004.

**Euro-Zone And EU-25 Unemployment Down To 8.6 % In July**, [http://www.finfacts.com/irelandbusinessnews/publish/article\\_10003088.shtml](http://www.finfacts.com/irelandbusinessnews/publish/article_10003088.shtml), 19.9.2005.

**FAINA, J. Andres - LOPEZ-RODRIGUEZ, Jesus.** "European Regional Policy And Backward Regions: Implications Towards EU Enlargement", European Journal Of Law And Economics, 18 (2004), 5-32.

**FREYSSINET, Jacques.** Az gelişmişlik İktisadi. Çev. Tezer ÖÇAL-Mehmet Ali KILIÇBAY, Ankara: G.Ü.İ.B.F. Yayın No:36, 1985.

**FRIST, Micheal – LUKAS, Rolf:** "Innovation, Cooperation And The Region", Innovation, Industry Evolution And Employment. Cambridge: University Press, 1999.

**GİRAY, Filiz.** "Vergisel Teşvik Türü Olarak Yatırım İndirimi", Vergi Sorunları Dergisi, 210 (Mart 2006), 114-126.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- GONCZ, Elzbieta – KISTOWSKI, Mariuzs.** "A Method For Environmental Sustainability Assessment: The Case Of The Polish Regions", Journal Of Assessment Policy And Manegament, 6, 4 (December 2004), 493-509.
- GOSS, Ernest P. – PHILLPS, Joseph M..** "The Impact Of Tax Incentives:Do Initial Economic Conditions Matter?", Growth And Change, 32 (Spring 2001), 236-250.
- GÖKBUNAR, Ramazan.** Türkiye’de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikası Ve Avrupa Birliği’ne Uyumu. İzmir: T.C. Dokuz Eylül Ü., Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1998.
- GÜLLÜLÜ, Uğur – GERNİ, Cevat.** "Doğu Anadolu Ekonomisi, Yapısı-Gelişme Ve Hedefleri", Dışa Açılma Ve Doğu Anadolu’nun Kalkınma Sorunları, Üçüncü Ulusal İktisat Sempozyumu, Edi. Erdinç TOKGÖZ-Cevat GERNİ, Erzurum: 1995.
- GÜMÜŞ, Erhan.** "Türkiye’de Serbest Bölgeler Ve 5084 Sayılı Kanun Sonrasında Serbest Bölgelerde Vergi Uygulamaları", Vergi Dünyası Dergisi, 276 (Ağustos 2004), 141-148.
- GÜNDÜZ, Yılmaz.** "Küreselleşen Dünyada Türkiye’nin Bölge Kalkınma Projeleri: GAP Ve DAP", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.
- Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)**, <http://www.gap.gov.tr>, ET. 15.12.2005.
- GÜRER, Yılmaz.** "Interrelations Of Planning And Regional Planning: The Zonguldak Regional Plan", Regional Planning, Local Government And Community Development In Turkey, Ankara: Turkish Society For Housing And Planning Publication No:3, 1966.
- GÜRKAN, Aydın.** Ekonomik Gelişme Ve Sorunları. Ankara: A.İ.T.İ.A. Yayın No:129, 1979.
- GÜVEMLİ, Oktay – CHAMBERS, Nurgül R. – İME, Mustafa.** Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi Değerlendirilmesi Ve İzlenmesi. İstanbul: Muhasebe Öğretim Üyeleri Bilim Ve Dayanışma Vakfı Yayın No:2, 1997.
- GÜVEN, Sami.** Sosyal Politikanın Temelleri. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları, 2001.
- Hane Gelirlerinin, Gelire Göre Sıralı % 20’lik Dilimler Ayrımında Dağılımı**, <http://www.die.gov.tr/duzey1/51d1.xls>, E.T. 15.12.2005.

**HARROP, Jeffrey.** "Development Of EU Budgetary Measures And Rise Of Structural Funding", Fiscal Federalism And European Economic Integration, Edited By Mark Baimbridge & Philip Whyman, London: Routledge Publication, 2004.

**HİÇ, Mükerrerem.** Büyüme Teorileri Ve Az Gelişmiş Ekonomiler. İstanbul: Sermet Matbaası, 1970.

**How Does Equal Work**, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/about/index\\_en.cfm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/about/index_en.cfm), E.T. 11.7.2005.

[http://www.tepav.org.tr/download/23\\_may\\_2005/policy%20note.pdf](http://www.tepav.org.tr/download/23_may_2005/policy%20note.pdf), E.T. 10.10.2005.

**Introducing The ESF**, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/esf2000/introduction-en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/introduction-en.htm), E.T. 4.7.2005.

**İKV.** Avrupa Birliği'nin İstatistik Müktesebatı Ve Türkiye'nin Uyumu. İstanbul: İKV Yayınları, Yayın No: 20, 2004.

**İNCE, Tunay.** Kalkınma Ve Yatırım Bankacılığında Gelişmeler Ve Bölgesel Kalkınmaya Etkileri. Ankara: 1998.

**İşteki Durum Ve Ekonomik Faaliyet**, 2004, <http://www.die.gov.tr/duzey1/152d1.xls>, E.T. 15.12.2005.

**J. SCOTT, Allen.** "Economic Geography:The Great Half-Century", Cambridge Journal Of Economics, 24 (2000), 483-504.

**KALÇA, Adem.** "Sanayileşme Temeline Dayanmayan Şehirleşme Ve Kayıtdışı İstihdam", Banka Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 5 (Mayıs 1999), 47-63.

**KALKINOĞLU, Mehmet.** "Serbest Bölgelerin Sınırlı Çekiciliği: Son Değişiklikler Ve Serbest Bölgelerin Geleceği", Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, 9 (Eylül 2004), 21-33.

**Kamu Ve Özel Hastaneler-2004**, <http://www.die.gov.tr/duzey1/19d1.xls>, E.T. 15.12.2005.

**KANG, Byung –Joo.** "A Study O The Establishing Development Model For Research Parks", Journal Of Tecnology Transfer, 29 (2004), 203-210.

**KARABACAK, Hakan.** "Avrupa Birliği Mali Yardımları Ve Türkiye İle Mali İşbirliği", Malıye Dergisi, 146 (Mayıs-Aralık 2004), 69-107.



**KARAÇAY ÇAKMAK, Hatice – ERDEN, Lütfi.** “Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları Ve Kamu Destekleme Politikaları”, G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, 6, 3, (2004), 77-96.

**KARGÜL, Doğan.** Yatırımlarda Proje Analizi. İstanbul, 1996.

**KAYA, Mehmet Şevki.** “Yatırımların Ve İstihdamın Artırılmasına Yönelik Yeni Teşvikler; Vergi Ve Sigorta Primi İndirimleri, Enerji Desteği Ve Bedelsiz Yatırım Yeri Tahsisi”, Vergi Sorunları Dergisi, 186 (Mart 2004), 23-28.

**KAYASÜ, Serap – PINARCIOĞLU, Melih – YAŞAR, Suna Senem – DERE, Sencer.** Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma Ve Rekabet Gücünün Arttırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No: 2003-8, Akser Matbaacılık, 2003.

**KAYNAK, Cemalettin – AKPINAR, Rasim – KINDAP, Ahmet.** İller Ve Bölgeler İtibarıyla Gayrisafi Yurtiçi Hasıladaki Gelişmeler (1987-2000). Ankara: DİE Matbaası, 2003.

**KELECİOĞLU, Aykut:** “4842 Sayılı Kanunla Yatırım İndirimi Uygulamasında Yapılan Değişiklikler”, Vergi Sorunları Dergisi, 176 (Mayıs 2003), 69-75.

**KELEŞ, Ruşen.** Kentleşme Politikası. Ankara: İmge Kitabevi, 2000.

**KEPENEK, Yakup.** Türkiye Ekonomisi. Ankara: 1990.

**KHAN, Mohsin S. – KUMAR, Mannohan S..** “Public And Private Investment And The Growth Process In Developing Countries”, Oxford Bulletin Of Economics And Statics, 59, 1 (1997), 69-88.

**KIM, Eujine – KIM, Kabsung.** “Impacts Of Regional Development Strategies On Growth And Equity Of Korea: A Multiregional CGE Model”, The Annals Of Regional Science, 36 (2002), 165-180.

**KIZILOTL, Şükrü.** “Doğuya Yatırıma, Vergi Avantajı Ve Teşvik Getirilmeli”, Hürriyet, 23 Mart 2006, 11.

———. “Türkiye’yi 13 İl Besliyor”, Hürriyet, 5 Şubat 2005, 12.

———. “Vergilerin Yüzde 81’i 4 İlden”, Hürriyet, 20 Nisan 2004, 15.

———. “Yürürlükteki Yatırım Teşvikleri”, Yaklaşım Dergisi, 54 (Haziran 1997), 68-73.

**KİRMANOĞLU, Hülya.** “Türkiye’de Kamu Yatırımları İle Özel Sabit Sermaye Yatırımları Arasındaki İlişki (1963-1989)”, Sosyal Bilimler Dergisi, 1, 2 (1994), 51-54.

**KÖSTEPEN, Can.** Avrupa Yatırım Bankası Ve Türkiye'ye Sağlanan Kredi İmkanları.  
İstanbul: İKV Vakfı Yayınları, No:166, 2001.

**KÜÇÜKÇİFTÇİ, Suat – URAY, Murat.** "İmalat Sanayiinde İller Düzeyinde Verimlilik  
Karşılaştırması", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon:  
KTÜ Basımevi, 2000.

**KÜÇÜKER, Celal.** "Teşvik Teorisi: Ekonomik Argümanlar Ve Endüstri Politikaları",  
Ekonomik Gelişme, Teşvikler Ve Sivas, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu,  
2000.

———. "Yeni Ekonomik Coğrafya Ve Kalkınma", Ekonomik Yaklaşım Dergisi, 11,  
38 (Güz 2000), 1-45.

**LARANJA, Manuel.** "Innovation Systems As Regional Policy Frameworks:The Case  
Of Lisbon And Tagus Valley", Science And Public Policy, 31, 4 (August  
2004), 313-327.

**LIN, Justin Y. – WANG, Gewei – ZHAO, Yaohui.** "Regional Inequality And Labour  
Transfers In China", Economic And Cultural Change, 52, 3 (April 2004),  
587-603.

**MARTIN, Ron.** "The New "Geographical Turn" In Economics: Some Critical  
Reflections", Cambridge Journal Of Economics, 23 (1999), 65-91.

**MARTIN, Simon.** "Exploring The Grants Labyrinth", <http://www.locate-in-europe.com/grants.htm>, E.T. 5.9.2005.

**MASKELL, Peter & MALMBERG, Anders.** "Localised Learning And Industrial  
Competitiveness", Cambridge Journal Of Economics, 23 (1999), 167-  
185.

**MENGHISTU, Fisseha-Tsion.** "From Tax Incentives To Aid-Driven Promotion Of  
Private Investment:The Case Of The Cotonou 2000-2020 Agreement  
Between The Europaen Union And The African, Caribbean And Pacific  
Countries", Intertax, 31, 2 (2003), 58-63.

**MENGİ, Ayşegül.** "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölge Planlaması Ve Türkiye", GAP, 15  
(Mayıs 2001).

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**METİN ÖZCAN, Kıvılcım.** "Türkiye'nin Sanayileşmesinde Kobi'ler Ve Sanayi Siteleri", Anadolu'da Kalkınma Süreçleri Ve Malatya Örneği, Edi. Oğuz ESEN, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2001.

**MEYER, John R.** "Bölgesel İktisat: Bir Araştırma", İktisadi Kalkınma Seçme Yazılar, Çev. Erol TÜMER, Ankara: ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayın No:6, 1966.

**Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği.** Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri. Ankara: Levent Ofset, 1993.

**MORISSET, Jacques – PIRNIA, Neda.** "How Tax Policy And Incentives Affect Foreign Direct Investment", New Directions For Research In FDI. Rutledge: The World Bank And Foreign Investment Advisory Service (FIAS), 2001.

**MUSGRAVE, Richard A. – MUSGRAVE, Peggy.** Public Finance In Theory And Practise. Tokyo: McGaraw –Hill International Book Company, 1980.

**MUTLU, Servet.** Doğu Sorununun Kökenleri (Ekonomik Açıdan). İstanbul: Ötüken Yayınları, 2002.

**MÜFTÜOĞLU, Tamer.** Sanayi İşletmelerinde Kuruluş Yeri Seçimi Ve Ölçek Sorunu. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayın No:530, 1983.

**NOOTEBOOM, Bart.** "Innovation, Learning And Industrial Organisation", Cambridge Journal Of Economics, 23 (1999), 127-150.

**Objective 1: Supporting Development In The Less Prosperous Regions**, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/objective1/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/index_en.htm), E.T. 5.7.2005.

**Objective 2: Revitalising Areas Facing Structural Difficulties**, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/objective2/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/objective2/index_en.htm), E.T. 5.7.2005.

**Objective 3: Funding (2000-2006)**, [http://www.prp.powys.org.uk/documents/eurobriefings\\_objective\\_3.doc](http://www.prp.powys.org.uk/documents/eurobriefings_objective_3.doc), E.T. 11.7.2005.

**Ocak-Aralık Aylarında KÖY**, Normal ve Gelişmiş Yörelere Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Bölgesel ve Sektörel Dağılımı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti104.htm>, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti105.htm>, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti106.htm>, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti108.htm>, E.T. 29.9.2004, 23.2.2006.

- ODABAŞI, Arzu.** Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Fonları Ve Kullanım Koşulları. İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, Yayın No:180, 2004.
- OKYAR, Osman.** "Development Of Eastern Turkey", Regional Planning, Local Government And Community Development In Turkey, Ankara: Turkish Society For Housing And Planning Publication No:3, 1966.
- OYAN, Oğuz – AYDIN, Ali Rıza.** Maliye Ve Fon Politikaları, Alternatif Yönelişler. Ankara: Adım Yayıncılık, 1991.
- OYAN, Oğuz.** Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye?. Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998.
- ÖCAL, Murat Şahin.** "Bölgeler Arası Farklılıklar, Teknoloji Ve Türkiye", G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 9, 2 (1993), 65-94.
- ÖNDER, İzzettin.** "Kamu Kesimi Göstergeleri Ve Yatırımlar", İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul: 1996/1997.
- . "Küreselleşme Ve Vergi Politikaları", Mükellefin Dergisi, 89 (Mayıs 2000), 118-123.
- ÖNER, Engin.** 1990'lı Yıllarda Uygulanan Türk Vergi Politikalarının Ekonomik Yönü (Vergi Teşvikleri; Genel Sorunlar Ve Öneriler). Erzurum: 1996.
- ÖZDEN, T. Murat.** "Vergi Ertelemesinin Ayrımı Ve Gerçekleştirilme Şekillerine Teorik Bir Yaklaşım", Gazi Ü. Endüstriyel Sanatlar Eğitim Fakültesi Dergisi, 7 (1999), 121-130.
- ÖZEL, Mehmet.** "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", Ankara Ü. S.B.F. Dergisi, 58 (Ocak-Mart 2003), 97-117.
- ÖZER, Ahmet.** Modernleşme Ve Güneydoğu. Ankara: İmge Kitabevi, 1998.
- ÖZKUTEN, Sema-ERGÜNAL, Mehmet.** Avrupa Topluluğu'nun Bölgesel Politikası. Ankara: HDTM Araştırma-İnceleme Dizisi:14, HDTM Matbaası, 1992.
- ÖZTÜRK, Lütfü.** "Bölgeler Arası Gelir Eşitsizliği: Coğrafi Bölgeler Üzerine Tanımlayıcı Bir Analiz: 1965-2001", Uludağ Ü. İ.İ.B.F. Dergisi 2(2003), 13-33.
- PARASIZ, İlker.** Enflasyon-Kriz Ayarlamaları. Bursa: Ezgi Kitabevi, 2001.
- . Türkiye Ekonomisi-1923'ten Günümüze İktisat Ve İstikrar Politikaları. Bursa: Ezgi Kitabevi, 1998.

- PARK, Sang-Chul.** "Science Parks In Sweden As Regional Development Strategies:A Case Study On Ideon Science Park", AI & Society, 16 (2002), 288-298.
- PERÇİN, Necati.** "Yatırım İndiriminin Kaldırılmasına İlişkin Eleştiriler", Mali Pusula Dergisi, 16 (Nisan 2006), 46-49.
- PINAR, Abuzer - İNCE ARIKAN, Sibel.** "Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 3, 1 (Güz 2003), 93-111.
- PINAR, Abuzer – SAK, Güven.** "Avrupa Birliği Kapsamında Devlet Yardımları Ve Türkiye'de Kamu Bankacılığı Deneyimi Üzerine Gözlemler", Avrupa Birliği'ne Geçiş Süreci Ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu, Fethiye: TÜRMÖB Yayınları, Yayın No:185, 2002.
- RAVETZ, Joe – COCOSSIS, Harry – TAPPESER, Ruggero Schleicher – STEELE, Patrick.** "Evaluation Of Regional Sustainable Development- Transitions And Prospects", Journal Of Environmental Assesstment Policy And Management, 6, 4 (December 2004), 585-619.
- RAVETZ, Joe.** "Editorial, Evaluation Of Regional Sustainable Development- Mapping The Landscape", Journal Of Environmental Assesstment Policy And Management, 6, 4 (December 2004), v-xxi.
- Regional Aid 2007- 2013 – Consultation On European Commission Proposals On Regional State Aid**, <http://www.dti.gov.uk/ewt/stateaid.pdf>, E.T. 5.8.2005.
- Regional Policy Benefits The Whole EU, Not Just Poor Regions**, <http://www.europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/210&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, E.T. 5.7.2005.
- Role And Organisation Of EIB**, <http://www.eib.org/about/>, E.T. 4.7.2005.
- RÖSCH, İnci Ataç.** Almanya'da Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları. Ankara: DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü Yayınları, 1992.
- SABUNCUOĞLU, Zeyyat – TOKOL, Tuncer.** İşletme -II. Bursa: 1997.

**SARICA MARANGOZ, Şermin – UYMAZ, Feride Berna.** “Yerelleşme Örneği Olarak Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma-20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale: 2005.

**SAYGILIOĞLU, Nevzat.** “KOBİ Yatırımlarında Devlet Destekleri”, Yaklaşım Dergisi, 48 (Aralık 1996), 6-8

**SAYILGAN, Şevket.** “Bankacılık Sektörünün Bölgesel Bazda Büyümeyi Finanse Etmesi”, Banka-Mali Ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, 12 (Aralık 2000), 21-31.

**SCHRINDER, Gertrud – MUNTZ, Jürgen & JEHLE, Raimund.** “Rural Regional Development In Transition Economies:The Case Of Romania, Europe-Asia Studies, 52, 7 (2000), 1213-1235.

**SCOTT, Allen J..** “Economic Geography:The Great Half-Century”, Cambridge Journal Of Economics, 24 (2000), 483-504.

**Second Progress Report On Economic And Social Cohesion**, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro\\_int2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro_int2_en.pdf), E.T. 15.9.2005.

**Second Report On Economic And Social Cohesion**, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/p11\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/p11_en.htm), E.T. 15.9.2005.

**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 2004 Yılı Programı**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2004.pdf>, E.T. 15.10.2005.

**SEPiCi, İbrahim.** “İşletmelerin Doğrudan Vergilendirilmesi Ve Avrupa Birliği Devlet Yardımları Mevzuatı”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve İlke Ve Kararları, Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003.

**Serbest Bölgeler**, <http://www.dtm.gov.tr/sb/Atinterb.htm>, E.T. 3.12.2004.

**SERDENGEÇTİ, Turan.** 4325 Sayılı Kanunla Sağlanan Devlet Yardımları Ve Kanun Kapsamındaki İller İle İlgili İstatistik Bilgiler. Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003.

———. Türkiye’de Genel Yatırım Ve KOBİ Teşvik Mevzuatı İle Uygulamaları. Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2003.

**SİVRİ, Uğur – CEYLAN, Servet – ARTAN, Seyfettin.** "Bölgelerarası Gelir Farklılıkları Ve Kuznetz Hipotezi", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.

**SMIRNOV, Oleg.** "Measuring Self-Sustainability Of Economic Development At The County Level", The Annals Of Regional Science, 36 (2002), 683-696.

**SÖNMEZ, Mustafa.** "Gelir Dağılımında Bir Yanımız Afrika, Bir Yanımız Avrupa", Ekonomide Durum, Güz (1999), 143-154.

———. Bölgesel Eşitsizlik (Türkiye'nin Doğu-Batı Uçurumu). İstanbul: Alan Yayıncılık, 1998.

**Statistical System**, Regional Unemployment Rates, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/en/200411/p103005.htm>, E.T. 19.5.2005.

**ŞAHİN, Ragıp.** Avrupa Birliği Bütçesi-Fonları Ve Türkiye'nin Tam Üyeliği. Ankara: DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü, 1998.

**ŞAHİN, Sonay.** "Türkiye'de Organize Sanayi Bölgeleri Ve Malatya Örneği", Anadolu'da Kalkınma Süreçleri Ve Malatya Örneği, Edi. Oğuz ESEN, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2001.

**ŞAHİNKAYA, Serdar.** "Bölgesel İktisadi Dengesizlikleri Giderme Çabaları/ Politikaları Üzerinde Bazı Değerlendirmeler", Cevat Geray'a Armağan, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25, 2001.

**ŞAHİNÖZ, Ahmet.** "Dünya Ticaret Örgütü Ve Avrupa Birliği'nde Teşvikler", Ekonomik Gelişme, Teşvikler Ve Sivas, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2000.

**ŞEKER, Sakıp.** "Türkiye'de Serbest Bölge Uygulamaları", Vergi Sorunları Dergisi Eki, (Ağustos 2001).

**ŞENEL, Ayla.** Uluslararası Sermayenin Serbest Dolaşımının Sağlanması Ve Entegrasyon Sürecinde Mali Liberalizasyon Politikaları Ve Türkiye Deneyimi. Ankara: G.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi, 2000.

**ŞENER, Orhan.** "Kamu Harcamaları Reformu", Maliye Yazıları, (Ocak-Mart 1994), 12-31.

**ŞENYÜZ, Doğan.** Türk Vergi Sistemi. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 2005.

**Table Of Proposed Aid Intensities**, [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/regional/consultation\\_paper\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/regional/consultation_paper_en.pdf), E.T. 4.7.2005.

**TANERİ, Ergun.** Bölge Planlama. İstanbul: Yıldız Ü. Yayınları, 1986.

**TAŞ, Ramazan.** "Ar-Ge Yoğunluğu-Rekabet Gücü İlişkisi Açısından Türkiye-AB Karşılaştırmalı Analizi", Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma-20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale: 2005.

**TATAR, Tevfik.** Yatırımların Seçimi Ve Değerlendirme Teknikleri. Ankara: G.Ü. İ.İ.B.F. Yayın No: 58, 1993.

**TEKEL, Ayşe.** "Türkiye'de Metropoliten Planlama Ve Yönetimi", Cevat Geray'a Armağan, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları:25, 2001.

**The Cohesion Fund At A Glance**, [http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm), E.T. 7.7.2005.

**The Structural Funds**, [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/funds/prod/sf\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prod/sf_en.htm), E.T. 5.7.2005.

**TOBB.** GAP Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: 1993.

———. Vergide Global Eğilimler, AB Ve Türk Vergi Sistemi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: Aydoğdu Ofset, 2001.

**TOSUNER, Mehmet – YERELİ, Ahmet Burçin – ARIKAN, Zeynep.** Türkiye'de Yatırımların Ve İhracatın Teşviki (Sorunlar-Öneriler). İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayını, 1993.

**TURHAN, Salih.** Vergi Teorisi Ve Politikası. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998.

**TÜMERTEKİN, Erol – ÖZGÜÇ, Nazmiye.** Beşeri Coğrafya-İnsan, Kültür, Mekan. İstanbul: Çantay Kitabevi, 2002.

———. Ekonomik Coğrafya, Küreselleşme Ve Kalkınma. İstanbul: Çantay Kitabevi, 1999.

———. Ekonomik Coğrafya. İstanbul: Çantay Kitabevi, 1995.



- TÜRK, Ali – KIRZIOĞLU, Ilgar.** Bölgesel Turizmin Gelişimi Açısından Doğal, Tarihsel Ve Arkeolojik Alanların Önemi, Göller Bölgesi Örneği, 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.
- TÜRKEŞ, Esin.** “Devlet Garantileri, Avrupa Topluluğu Antlaşması’nın 87. Ve 88. Maddelerinin Garanti Şeklindeki Devlet Yardımlarına Uygulanması Hakkındaki Komisyon Bildirimi”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları, Ankara: T.C. Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003.
- Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp>, E.T. 15.10.2005.
- Türkiye’nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 İlerleme Raporu- Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Muhtemel Üyeliğinin Sonuçları**, <http://abm.tobb.org.tr/mevzuatvedokumanlar/etki%20raporu.doc>, E.T. 10.10.2005.
- Türkiye’nin Sosyal Göstergeleri**, <http://www.dtm.gov.tr/ead/gosterge/sosyal-gos%20.xls>, E.T. 23.12.2005).
- Türkiye’nin Üyeliğinin Avrupa Birliği’ne Muhtemel Etkileri**, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/etki/olasi.pdf>, E.T. 10.10.2005.
- TÜRKMENOĞLU, Kayhan.** Avrupa Kapısında Doğu Anadolu Gerçeği. İstanbul: Ekspres Ofset, 2003.
- UÇMAZBAŞ, Erol.** “Yatırım İndirimi Uygulaması Ve Uygulamada Özellik Arz Eden Eden Hususlar”, Vergi Dünyası Dergisi, 292 (Aralık 2005), 136-146.
- USLU, İbrahim.** “Avrupa Birliği’nde Kurtarma Ve Yeniden Yapılandırmaya Yönelik Devlet Yardımları”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve İlke Ve Kararları, Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003.
- ÜZELTÜRK, Hakan.** “Avrupa Birliği-Türkiye:Devlet Yardımları”, Vergi Sorunları Dergisi, 154 (Temmuz 2001), 107-118.
- VARIŞLI, Ali.** “Avrupa Birliği’nde Eğitim Yardımları”, Avrupa Birliği’nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve Ve İlke Kararları, Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2003.

- VOYVODA, Ebru - YELDAN, Erinc.** "Türk İmalat Sanayiinde İşgücü Üretkenliği Ve Ücretlerin Gelişimi", Türk-İş Yıllığı-1999 (Ankara: Aydoğdu Ofset, 1999), 195-226.
- WISHLADE, Fiona.** "When Are Tax Advantages State Aids And When Are They General Measures?", Regional And Industrial Policy Research Paper, United Kingdom: European Policies Research Centre University Of Strathclyde, 1997.
- WREN, Colin – TAYLOR, Jim.** "Industrial Restructuring And Regional Policy", Oxford Economic Papers-51, Oxford: Oxford University Press, 1999, 487-516.
- YAMAK, Rahmi – YAMAK, Nebiye.** "Türkiye'de Gelir Dağılımı Ve İç Göç", D.E.Ü. S.B.E., 1 (1999), 16-27.
- YARDIMCI, Atilla.** "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Ve Devlet Yardımlarına İlişkin Düzenlemelerde Yer Alan Temel Kavramlar", Avrupa Birliği'nde Devlet Yardımları Kurallarını Belirleyen Çerçeve İle Ve Kararları, Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2003.
- YELDAN, Erinc.** "Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrasında Gelir Bölüşümünü Belirleyen Makroekonomik Süreçler", İktisat Dergisi, (Eylül 1996), 26-28.
- YERELİ, Ahmet Burçin.** "Türkiye'de Özel Amaçlı Bölge Uygulamaları", Vergi Sorunları Dergisi, 178 (Temmuz 2003), 130-137.
- YETKİNER, Erkan.** "Vergi Tatilinin (Tax Holidays) Doğrudan Yabancı Yatırımların Teşvikindeki Yeri", Vergi Dünyası Dergisi, 275 (Temmuz 2004), 55-61.
- YILDIRIM, Öznur.** "İhracata Yönelik Devlet Yardımları", Vergi Sorunları Dergisi, 141 (Haziran 2000), 19-33.
- YILDIZ TOKATLIOĞLU, Mircan.** Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası Ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. İstanbul: Alfa/Aktüel Kitabevi, 2004.
- YILMAZ, Şiir.** "Dünya Ve Türkiye Ekonomisi: Globalleşme, Finansal Liberalizasyon Ve Kriz", Yerel Ekonomilerin Sürdürülebilir Kalkınması Ve Çanakkale Örneği, Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu, 2002.
- YİĞİT, Ali.** "Türkiye'de Daha Kullanışlı Coğrafi Bölgeler Oluşturma Gerekçeleri Ve Öneriler", 9. Ulusal Bölge Bilimi/ Bölge Planlama Kongresi, Trabzon: KTÜ Basımevi, 2000.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**ZENGİN, Eyüp.** "Türkiye'de Ülke Ve Bölge Planlaması:Bölge Planlamasındaki Yeni Beklentiler:KAP, İBAP, KOP", Cevat Geray'a Armağan, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Yayınları: 25, 2001.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

## ÖZET

Ülkeler, 20. yy.ın başlarında, özellikle 1. Dünya Savaşı sonrası geçirdikleri büyük bunalım sonucu gelişmişlik dereceleri açısından gelişmiş ve az gelişmiş olarak sınıflandırılmış ve uluslararası boyutta gözlemlenen bu gelişmişlik farklılıkları, yoğunluğu değişmekle birlikte gerek gelişmiş, gerekse az gelişmiş ülkelerin bölgeleri arasında da çarpıcı hale gelmiştir. Dolayısıyla, ülkelerin gelişme hızlarına ve düzeylerinin farklılığına bağlı olarak uluslararası alanda beliren farklılıklar ya da uyumsuzluklar, ulus devletlerin bünyesinde de bölgeler itibariyle ortaya çıkmıştır.

Bu doğrultuda, gelişmiş ülkelerdeki az gelişmiş bölgeler veya az gelişmiş ülkelerde bulunan gelişmiş bölgeler, bölgesel eşitsizliklerin yalnızca az gelişmiş ülkelere özgü bir sorun olmadığı, gelişmiş ülkelere de özgü, ortak bir sorun olduğunun kanıtı olarak az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması gereğini ortaya koymuştur. Az gelişmiş veya gelişmekte olan bölgelerin kalkındırılması, ekonomik kalkınma politikasının temel amaçlarından, bölgeler arasındaki her çeşit eşitsizliğin giderilmesinin veya dar anlamda yalnızca ekonomik ve sosyal gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılmasının da birinci koşulu sayılmıştır.

Bu bağlamda, 2. Dünya Savaşı sonrası genel olarak kalkınma iktisadi, spesifik anlamda ise bölgesel iktisat gelişmeye başlamış; bölgelerarası farklılıklara dayanan sorunların tespiti ve çözümlenmesine ilişkin atılan adımlar, bölgesel iktisatın ve onun bir kesitini oluşturan bölgesel kalkınmanın temel ilkelerinin ve çerçevesinin belirlenmesi ile sonuçlanmıştır. Böylece, 1940'larda genel iktisatta geliştirilen kuramların bölgesel iktisatın amaçları ve ihtiyaçları doğrultusunda kullanılması ve ekonomik analizlere, zaman faktörünün tamamlayıcısı olarak mekan faktörünün dahil edilmesiyle bölgesel kalkınma alanındaki çalışmalar derinleşmiştir.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Araştırmada vergi özendirme önlemlerinin bölgesel kalkınma ekseninde ele alınmasının arka planında, gelişime açık ve yoğun literatür tartışmalarına konu olan bu alanının, Ülkemiz açısından tarihsel gelişim süreci içinde her dönemde güncelliğini korumuş, spesifik bir konu olması etkili olmuştur. Bu tespitten hareketle, kamu kaynaklarının, ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun bölgeler arasındaki dağılımını yeniden şekillendirmeye yönelik bölgesel politikalar açısından vergi özendirme önlemlerinin işlevinin ve etkinliğinin analizi önem taşımaktadır.

Araştırma, bölgesel farklılıklar bağlamında giderek çarpıcı hale gelen tabloya ilişkin durum tespitinin ötesinde, önemli sorunlarla karşı karşıya kalan bölgelerde, mevcut mevzuat çerçevesinde vergi özendirme önlemlerinin etkinliğinin tartışılmasına ve etkinleştirilmesine yönelik önerilere dayanmaktadır. Bu bakış açısıyla yapılan araştırma sonucunda, teşvik ve vergi mevzuatında kapsamında düzenlenen vergi 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, objektif kriterlere dayanan yeni bölge sınıflandırması olan İBBS'ye göre düzenlenmesi ve uygulanması, seçiciliğinin arttırılması, teşviklerin tüm sektörlerle, bölgelere ve illere yaygınlaştırılmaması ve selektif bir politikanın benimsenmesi gerekir.

## SUMMARY

As a result of significant crisis the countries has suffered in the beginning of 20<sup>th</sup> century, particularly Post – World War I, these diversities which have been categorized as the developed and underdeveloped from the perspective of development levels and observed international dimension, its density varies though – have turned into an impressive state amongst both developed and underdeveloped regions. Therefore, based on the parameters of states' development rates and difference of their levels, the diversities or the disputes arisen internationally has also come forward within the body of nationalist states regionally. In this direction, underdeveloped zones within the developed countries or the developed zones within the underdeveloped countries have revealed that the underdeveloped zones within developed countries or the developed zones found within underdeveloped countries were not peculiar to only the underdeveloped countries and the necessity of having the underdeveloped zones developed as an evidence for a common issue, being peculiar to developed countries as well. Having underdeveloped or developing regions developed has been considered first requirement for elimination of all sorts of inequality amongst the essential objectives of economic development policy, or abolishing only socio – economic development diversities in narrow sense.

In this connection, in general Post – World War II, the development economy in the case of specific perception, regional economic has begun developing; the steps taken relating to determination and resolution of the issues based on inter – regional differences have resulted in definition of fundamental principles and framework of the regional development making up the regional economy and its section. Thus, upon having been included into objectives and their requirement – oriented usage and inclusion of space factor into economic

analysis as the supplementary for the time factor in 1940s, the efforts in the field of regional development have deepened.

During the study, this area being development – compatible and the topic of intensive literature discussions in the background of being addressed in the axis of regional development of tax incentives measures has retained its actuality during all epochs of our country’s historical development process and its nature of being a specific theme has become effective. Moving from this determination, the analysis of efficiency and functionality of tax incentives measures from the viewpoint of re – configuration – oriented regional policies on distribution of public resources, economic activities and inter – regional population bears fundamental. The endeavor, beyond case determination related to the view which become progressively impressive in the sense of regional diversities, in based on proposals – oriented discussion and activation of tax incentives measures within the framework of current legislation. In consequence of study carried out with such viewpoint when the structure of the tax incentives measures drawn up in the incentive and tax Laws which possess such a structure away from region – based selectivity is compared with other factors, in the regions encountering substantial issues It is being seen that it did not provide any contribution in securing regional development at a considerable scale. At this point, arrangement and implementation of incentive policies away from policy concerns and it is required that the incentive policies be arranged being away from political concerns and according to IBBS having a new region classification which is free from political concerns of incentive policies and be implemented augmented in sense of its selectivity making the incentives spread all sectors, regions and provinces and selective policy be adopted.



- EKLER -

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

**- EK 1-**

**İSTATİSTİKİ BÖLGE BİRİMLERİ SINIFLANDIRMASI (İBBS) 28/8/2002 Tarihli ve  
2002/4720 Sayılı Kararnamenin Eki**

**KARAR (R.G., T. 22 Eylül 2002, S. 24884)**

**Madde 1-** Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlanmıştır.

**Madde 2-** İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasında iller "Düzey 3" olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri ile dikkate alınarak "Düzey 1" ve "Düzey 2" olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması yapılmıştır.

**Madde 3-** "Düzey 3" kapsamındaki İstatistiki Bölge Birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il bir İstatistiki Bölge Birimini tanımlamaktadır.

"Düzey 2" İstatistiki Bölge Birimleri, "Düzey 3" kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 26 adettir.

"Düzey 1" İstatistiki Bölge Birimleri ise "Düzey 2" İstatistiki Bölge Birimlerinin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup, 12 adettir.

Bu Kararın yayımı tarihinden sonra kurulacak iller, yeni bir düzenleme yapılınca kadar daha önce dahil olduğu İstatistiki Bölge Birimi içinde değerlendirilecektir.

## BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması kodlandırılmış olup, ekli (1) sayılı cetvelde gösterilmiştir.

**Madde 4-** Tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca; bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi gibi çalışmalarda, bu Karar ile belirlenen İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması esas alınacaktır.

**Madde 5-** Bu Kararın uygulanmasında ortaya çıkacak tereddütleri gidermeye Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı yetkilidir.

**Madde 6-** Bu Karar yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

**Madde 7-** Bu Karar hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

### Düzey 1 (12 Bölge)



### Düzey 2 (26 Bölge)



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR1	İstanbul		
TR10		İstanbul	
TR100			İstanbul
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR2	Batı Marmara		
TR21		Tekirdağ	
TR211			Tekirdağ
TR212			Edirne
TR213			Kırklareli
TR22		Balıkesir	
TR221			Balıkesir
TR222			Çanakkale
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR3	Ege		
TR31		İzmir	
TR310			İzmir
TR32		Aydın	
TR321			Aydın
TR322			Denizli
TR323			Muğla
TR33		Manisa	
TR331			Manisa
TR332			Afyon
TR333			Kütahya
TR334			Uşak
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR4	Doğu Marmara		
TR41		Bursa	
TR411			Bursa
TR412			Eskişehir
TR413			Bilecik
TR42		Kocaeli	
TR421			Kocaeli
TR422			Sakarya
TR423			Düzce
TR424			Bolu
TR425			Yalova

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR5	Batı Anadolu		
TR51		Ankara	
TR510			Ankara
TR52		Konya	
TR521			Konya
TR522			Karaman
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR6	Akdeniz		
TR61		Antalya	
TR611			Antalya
TR612			Isparta
TR613			Burdur
TR62		Adana	
TR621			Adana
TR622			Mersin
TR63		Hatay	
TR631			Hatay
TR632			Kahramanmaraş
TR633			Osmaniye
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR7	Orta Anadolu		
TR71		Kırıkkale	
TR711			Kırıkkale
TR712			Aksaray
TR713			Niğde
TR714			Nevşehir
TR715			Kırşehir
TR72		Kayseri	
TR721			Kayseri
TR722			Sivas
TR723			Yozgat
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR8	Batı Karadeniz		
TR81		Zonguldak	
TR811			Zonguldak
TR812			Karabük
TR813			Bartın

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

TR82		Kastamonu	
TR821			Kastamonu
TR822			Çankırı
TR823			Sinop
TR83		Samsun	
TR831			Samsun
TR832			Tokat
TR833			Çorum
TR834			Amasya
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TR9	Doğu Karadeniz		
TR90		Trabzon	
TR901			Trabzon
TR902			Ordu
TR903			Giresun
TR904			Rize
TR905			Artvin
TR906			Gümüşhane
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TRA	Kuzeydoğu Anadolu		
TRA1		Erzurum	
TRA11			Erzurum
TRA12			Erzincan
TRA13			Bayburt
TRA2		Ağrı	
TRA21			Ağrı
TRA22			Kars
TRA23			İğdır
TRA24			Ardahan
Kod	Düzyey1	Düzyey2	Düzyey3
TRB	Ortadoğu Anadolu		
TRB1		Malatya	
TRB11			Malatya
TRB12			Elazığ
TRB13			Bingöl
TRB14			Tunceli
TRB2		Van	
TRB21			Van

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

TRB22			Muş
TRB23			Bitlis
TRB24			Hakkari
<b>Kod</b>	<b>Düzyey1</b>	<b>Düzyey2</b>	<b>Düzyey3</b>
TRC	Güneydoğu Anadolu		
TRC1		Gaziantep	
TRC11			Gaziantep
TRC12			Adıyaman
TRC13			Kilis
TRC2		Şanlıurfa	
TRC21			Şanlıurfa
TRC22			Diyarbakır
TRC3		Mardin	
TRC31			Mardin
TRC32			Batman
TRC33			Şırnak
TRC34			Sirt



BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

- EK 2-

**Tablo 1:** 2001- 2005 Döneminde Gelişmiş Yörelere Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı

YILLAR	TARIM	MADENCİLİK	İMALAT	ENERJİ	HİZMETLER	TOPLAM
Belge Sayısı (Adet)						
2001	1	1	503	10	278	793
2002	1	5	789	9	383	1.187
2003	1	6	1.149	8	453	1.617
2004	4	9	961	13	493	1.480
2005	2	9	948	12	544	1.515
Toplam Yatırım (1000 YTL.)						
2001	1.350	1.399	1.883.395	475.088	1.952.892	4.314.124
2002	514	10.931	2.841.212	207.136	3.431.690	6.491.482
2003	3.500	18.193	5.062.588	185.036	8.219.117	13.488.434
2004	8.919	33.656	4.673.912	241.394	3.065.405	8.023.285
2005	8.347	35.038	4.732.052	168.605	3.665.137	8.609.179
Sabit Yatırım (1000 YTL.)						
2001	1.350	1.399	1.883.366	475.088	1.952.801	4.314.004
2002	514	10.931	2.841.812	207.136	3.431.689	6.492.082
2003	3.500	18.193	5.059.608	185.036	8.214.438	13.480.775
2004	8.919	33.656	4.673.912	241.394	3.065.405	8.023.285
2005	8.347	35.038	4.732.056	168.605	3.665.137	8.609.179
İşletme Sermayesi (1000 YTL.)						
2001	-	-	10	-	-	10
2002	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	5	-	-	5
2004	-	-	-	-	-	-
2005	-	-	-	-	-	-
Döviz Kullanımı (1000 \$)						
2001	164	307	1.015.286	310.741	894.985	2.221.483
2002	27	5.262	1.292.941	87.844	1.131.990	2.518.064
2003	803	7.917	2.399.500	100.887	3.273.985	5.783.092
2004	1.777	15.463	2.214.351	120.844	1.152.168	3.504.603
2005	3.601	16.568	2.134.991	84.299	1.142.871	3.382.330
İstihdam (Kişi)						
2001	31	-	19.691	230	17.798	37.750
2002	20	65	22.906	92	23.588	46.671
2003	26	5.266	32.442	22	24.056	61.812
2004	93	680	23.999	165	25.164	50.101
2005	51	310	24.362	39	24.751	49.513

**Kaynak:** Ocak-Aralık Aylarında Gelişmiş Yörelere Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti104.htm>, E.T. 29.9.2004, 23.2.2006 elde edilen veriler doğrultusunda tarafımızdan düzenlenmiştir.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**

**Tablo 2:** 2001-2005 Döneminde Normal Yörelere Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı

YILLAR	TARIM	MADENCİLİK	İMALAT	ENERJİ	HİZMETLER	TOPLAM
Belge Sayısı (Adet)						
2001	31	45	571	20	258	925
2002	31	71	931	11	319	1.363
2003	47	86	1.130	22	454	1.739
2004	41	117	1.183	12	443	1.796
2005	63	92	897	49	606	1.707
Toplam Yatırım (1000 YTL.)						
2001	76.385	59.412	3.583.322	938.184	724.877	5.382.180
2002	117.047	590.234	5.023.089	132.041	1.489.583	7.351.994
2003	188.247	233.678	5.781.030	195.789	2.765.762	9.164.506
2004	239.122	390.913	6.583.965	335.075	2.533.895	10.082.970
2005	323.400	360.067	5.593.218	1.026.669	3.394.275	10.697.629
Sabit Yatırım (1000 YTL.)						
2001	76.385	59.412	3.583.321	938.184	724.886	5.382.189
2002	117.047	590.234	5.023.109	132.041	1.489.583	7.352.014
2003	188.247	233.678	5.780.630	195.789	2.765.762	9.164.106
2004	239.122	390.913	6.583.955	335.075	2.533.895	10.082.960
2005	323.400	360.067	5.593.218	1.026.669	3.394.275	10.697.629
İşletme Sermayesi (1000 YTL.)						
2001	-	-	-	-	-	-
2002	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	-	-	-
2005	-	-	-	-	-	-
Döviz Kullanımı ( 1000 \$)						
2001	36.700	30.931	2.083.424	558.069	227.356	2.936.470
2002	35.516	203.892	2.388.122	28.059	406.353	3.061.942
2003	56.651	60.369	2.783.617	101.245	612.034	3.613.916
2004	65.656	123.195	3.058.705	166.576	454.321	3.868.453
2005	96.434	91.847	2.558.274	490.519	436.718	3.673.792
İstihdam (Kişi)						
2001	1.763	1.615	32.170	642	13.370	49.560
2002	2.613	5.018	49.772	78	14.408	71.889
2003	2.129	3.134	55.555	353	25.830	87.001
2004	4.470	4.937	51.339	157	21.202	82.105
2005	2.965	3.548	40.957	438	43.209	91.117

**Kaynak:** Ocak-Aralık Aylarında Normal Yörelere Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti106.htm>, E.T. 29.9.2004, 23.2.2006 elde edilen veriler doğrultusunda tarafımızdan düzenlenmiştir.

BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ

**Tablo 3:** 2001-2005 Döneminde KÖY'lere Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı

YILLAR	TARIM	MADENCİLİK	İMALAT	ENERJİ	HİZMETLER	TOPLAM
Belge Sayısı (Adet)						
2001	20	18	224	15	161	438
2002	11	25	235	5	172	448
2003	36	30	280	6	165	517
2004	37	42	414	13	293	799
2005	31	56	460	20	511	1.078
Toplam Yatırım (1000 YTL.)						
2001	29.096	33.423	677.752	546.649	600.310	1.887.231
2002	59.044	49.766	1.174.643	124.890	530.060	1.938.403
2003	132.277	89.039	2.229.376	87.790	384.136	2.922.618
2004	123.759	187.097	2.242.910	442.005	566.442	3.562.213
2005	187.427	307.963	2.654.198	729.837	880.812	4.760.237
Sabit Yatırım (1000 YTL.)						
2001	29.096	33.423	677.752	546.649	600.310	1.887.231
2002	59.044	49.766	1.174.643	124.890	530.060	1.938.403
2003	132.277	89.039	2.229.376	87.790	384.136	2.922.618
2004	123.759	187.097	2.242.910	442.005	566.442	3.562.213
2005	187.427	307.963	2.654.198	729.837	880.812	4.760.237
İşletme Sermayesi (1000 YTL.)						
2001	-	-	-	-	-	-
2002	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	-	-	-
2005	-	-	-	-	-	-
Döviz Kullanımı ( 1000 \$)						
2001	7.233	11.813	420.023	316.793	235.483	991.345
2002	16.511	18.967	560.812	63.691	157.441	817.422
2003	14.780	34.845	1.071.907	10.904	109.646	1.242.082
2004	21.066	57.506	825.924	209.401	141.090	1.254.987
2005	28.472	101.963	1.075.204	292.424	150.126	1.648.189
İstihdam (Kişi)						
2001	1.280	631	10.756	360	6.691	19.718
2002	583	1.416	15.256	141	6.829	24.225
2003	1.926	1.141	21.413	52	3.664	28.196
2004	1.856	2.234	25.075	793	5.335	35.293
2005	1.893	4.389	26.128	413	7.338	40.161

**Kaynak:** Ocak-Aralık Aylarında Kalkınmada Öncelikli Yörelere Verilen Yatırım Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı, <http://www.hazine.gov.tr/stat/tesvik/ti105.htm>, E.T. 29.9.2004, 23.2.2006 elde edilen veriler doğrultusunda tarafımızdan düzenlenmiştir.

**BÖLGESEL KALKINMANIN SAĞLANMASINA YÖNELİK VERGİ ÖZENDİRME ÖNLEMLERİNİN  
TÜRKİYE AÇISINDAN İNCELENMESİ VE ETKİNLİĞİNİN ANALİZİ**