

T.C
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YEREL YÖNETİMLER, KENT VE ÇEVRE ÇALIŞMALARI
BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**YATIRIM TEŞVİKLERİNİN KENTİN SOSYO-
EKONOMİK YAPISINA ETKİLERİ: MALATYA
ÖRNEĞİ**

FERHAT TOMO

2501171358

TEZ DANIŞMANI

DOÇ. DR. Ayşegül YAKAR ÖNAL

İSTANBUL, 2020

ÖZ

YATIRIM TEŞVİKLERİN KENTİN SOSYO-EKONOMİK YAPISINA ETKİLERİ; MALATYA ÖRNEĞİ

FERHAT TOMO

Bu araştırmanın amacı teşvik sistemlerinin dünya genelinde ve Türkiye’de uygulanış biçimlerinin tarihsel süreçle birlikte ele alınarak, sosyo-ekonomik olarak kent ölçeği temelinde Malatya örneğinin incelenmesidir. Çalışma, 2012-2019 dönemine odaklanarak Malatya’daki teşvik süreçlerinin etkinliğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışmada ikincil veri kaynakları kullanılmıştır. 2012-2019 yılları arasındaki iktisadi ve sosyal değişimleri gösteren veriler ışığında Malatya’nın söz konusu tarihlerde gerçekleşen teşvikli yatırımları değerlendirilmiş, teşvikli yatırımların kente ilişkin planlar ile uyumlu olduğu, yatırım ve istihdamda artışlar yarattığı saptanmıştır. Bununla birlikte, kentin iktisadi ve sosyal göstergelerinde teşvik süreçlerinin çok ciddi bir etkisi gözlenmemiştir. Çalışma, teşvik süreçlerini ekonomi politik düzlemde korumacılık ve müdahalecilik temelinde ele alarak, Türkiye’deki teşvik süreçlerini Tanzimat sürecinden günümüze her dönemin siyasi ve iktisadi düşünce akımları ile değerlendirerek diğer çalışmalardan farklılaşmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Teşvik Sistemleri, Korumacılık-Müdahalecilik, Bölgesel ve Yerel Kalkınma, Malatya

ABSTRACT

EFFECTS OF INVESTMENT INCENTIVES ON THE SOCIO-ECONOMIC STRUCTURE OF THE CITY: MALATYA CASE

FERHAT TOMO

The purpose of incentive system, taken together with the process of historical research and implementation across the world and in Turkey, is the socio-economic study of the urban scale based on Malatya case. The study aims to evaluate the effectiveness of the incentive processes in Malatya by focusing on the 2012-2019 period. Secondary data sources were used in the study. In the light of the data showing the economic and social changes between 2012-2019, the incentive investments of Malatya during these dates were evaluated and it was determined that the incentive investments were in line with the city plans and created increases in investment and employment. However, the incentive processes did not have a serious effect on the city's economic and social indicators. The study, in the process of promoting the economy by addressing the political level on the basis of protectionism and interventionism, the process of promoting the process of evaluating the Tanzimat reforms in Turkey today along with political and economic thought of every period is different from other studies.

Keywords; Incentive system, Protectionism – Interventionism, Regional and Local Development, Malatya

ÖNSÖZ

Tez çalışmalarım esnasında yer ve zaman mefhumu olmaksızın anlayışını, sabrını, değerli destek, bilgi ve emeğini esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. Ayşegül Yakar Önal'a, çocukluğumdan itibaren iyi bir eğitim alabilmem için her türlü fedakarlıkta bulunarak bugünlere gelmemi sağlayan sevgili annem ve babama, her an bana motivasyon kaynağım olan biricik yol arkadaşım Nurana Orujova'ya, güçlü karakteri ve yardım severliği ile canım kardeşim Özlenen Tomo'ya ve akademik bilgi birikimiyle beni çalışmanın her aşamasında cesaretlendiren tertemiz kalpli arkadaşım Burcu Terzi'ye sonsuz teşekkür ve saygılarımla.

Ferhat Tomo
İstanbul, 2020

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
ÖNSÖZ.....	iv
TABLolar LİSTESİ.....	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM TEŞVİK KAVRAMI VE DÜNYADA ÖNE ÇIKAN TEŞVİK POLİTİKALARI

1. 1. Kavramsal Çerçeve.....	3
1.1.1. Teşvik Kavramı ve İktisadi Düşünce Akımları.....	3
1.1.2. Teşvik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları.....	5
1.1.3. Teşviklerin Teknik Analizi.....	7
1.1.3.1. Teşviklerin Özellikleri.....	7
1.1.3.2. Teşviklerin Sebepleri ve Amaçları.....	8
1.1.3.3. Teşviklerin Sınıflandırılması.....	9
1.1.3.4. Teşvik Çeşitleri.....	10
1.1.3.4.1. Amaçlarına Göre Teşvikler.....	10
1.1.3.4.2. İdarenin Düzeyine Göre Teşvik Çeşitleri.....	12
1.1.3.4.3. Gelişmişlik Düzeyine Göre Teşvikler.....	13
1.1.3.4.4. Yatırım Teşvikleri.....	13
1.2. DÜNYADA UYGULANAN TEŞVİK POLİTİKALARI.....	15
1.2.1. Avrupa Birliği'nde Teşvik Politikaları.....	15
1.2.1.1. AB'de Bölgesel Teşvik Politikaları.....	15
1.2.1.1.1. AB'de Bölgesel Teşvik Politikaları Çerçevesinde Firmalara Yönelik Teşvikler.....	17
1.2.2. Dünya Ticaret Örgütü'nün Teşvik Politikaları.....	18
1.2.2.1. Dünya Ticaret Örgütü'nde Teşvik Uyuşmazlıklarının Çözümü.....	20

1.2.3. UNCTAD’ın Teşvik Politikaları.....	21
---	----

İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT'TAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'NİN

TEŞVİK POLİTİKALARININ SEYRİ

2.1. Tanzimat Döneminde Gelişen İktisadi ve Siyasi Akımlar.....	24
2.1.1. Tanzimat Dönemi Teşvik Politikalarının Değerlendirilmesi.....	25
2.1.1.1. Birinci Teşvik-i Sanayi Kanunu (1913).....	27
2.2. CUMHURİYET DÖNEMİ TEŞVİK POLİTİKALARI.....	28
2.2.1. 1920-1930 Kuruluş Dönemi ve Teşvik Politikaları.....	29
2.2.1.1. İkinci Teşvik-i Sanayi Kanunu (1927).....	30
2.2.2. 1930-1950 Devletçi Dönem ve Teşvik Politikaları.....	31
2.2.3. 1950-1960 Demokrat Parti Dönemi ve Teşvik Politikaları.....	33
2.2.4. 1960-1980 Planlı Kalkınma Dönemi ve Teşvik Politikaları.....	33
2.2.4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1963-1967).....	34
2.2.4.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1968-1972).....	34
2.2.4.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1973-1977).....	35
2.2.4.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1979-1983).....	36
2.2.5. 1980 Sonrası Dönem ve Teşvik Politikaları.....	36
2.2.5.1. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1985-1989).....	37
2.2.5.2. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1990-1994).....	39
2.2.5.3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1996-2000).....	41
2.2.5.4. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (2001-2005).....	42
2.2.5.5. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (2007-2013).....	44

2.2.5.6. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (2014-2018).....	49
2.2.6. 1980-2012 Dönemi Teşvik Politikalarının Genel Değerlendirmesi.....	51
2.2.7. 2012-2019 Dönemi Teşvik Politikalarının Genel Değerlendirmesi.....	53

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YATIRIM TEŞVİKLERİNİN MALATYA'NIN SOSYO-EKONOMİK YAPISINA ETKİLERİ

3.1. Malatya'nın İktisadi ve Sosyal Coğrafyası.....	57
3.1.1. Fırat Kalkınma Ajansı TRB1 2014-2023 Bölge Planı'nda Malatya Alt Bölgesi.....	59
3.1.2. Doğu Anadolu Projesi'nde Malatya.....	65
3.1.2.1. Doğu Anadolu Projesi (DAP) Ana Planı ve Malatya.....	65
3.1.2.2. Doğu Anadolu Projesi (DAP) 2014-2018 Eylem Planı'nda Malatya..	69
3.1.2.3. DAP Özel Ekonomik Bölgeler Raporu'nda Malatya.....	72
3.1.2.4. 2018 Yılı DAP Eylem Planı İzleme ve Değerlendirme Raporu'nda Malatya.....	74
3.2. Yatırım Teşvik Politikaları ve Malatya (2012-2019).....	75
3.3. Malatya'nın Sosyo-Ekonomik Göstergeleri (2012-2019).....	81
3.3.1. Nüfus ve Göç Hızı.....	81
3.3.2. İşgücü Göstergeleri.....	82
3.3.3. Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Göstergeleri.....	82
3.3.4. Dış Ticaret Göstergeleri.....	83
SONUÇ.....	86
KAYNAKÇA.....	92

TABLÖLAR LİSTESİ

TABLO 1. AB’DE BÜYÜK ÖLÇEKLİ FİRMALARA YÖNELİK TEŞVİKLER.....	17
TABLO 2. AB’DE YENİ KURULAN İŞLETMELERE YÖNELİK TEŞVİKLER.....	18
TABLO 3. İLLERİN SOSYO-EKONOMİK GELİŞMİŞLİK SIRALAMASI (2011).....	47
TABLO 4. TEŞVİK ALAN SABİT YATIRIMLARIN SEKTÖREL DAĞILIMI (1980-2012).....	52
TABLO 5. DAP KENTLERİ SEGE SIRALAMASI (2011).....	69
TABLO 6. MALATYA’DAKİ TEŞVİKLİ YATIRIMLAR (2012-2019).....	77
TABLO 7. MALATYA’DA TEŞVİKLİ YATIRIMLARIN SEKTÖREL DAĞILIMI (2012-2019).....	79
TABLO 8. TEŞVİK EDİLEN YATIRIMLAR VE ASGARİ SABİT YATIRIM TUTARI/KAPASİTESİ (2019).....	80
TABLO 9. MALATYA’NIN NET GÖÇ HIZI (2012-2019).....	81
TABLO 10. MALATYA’NIN GAYRİ SAFİ YURTIÇİ HASILASI (2012-2018).....	83
TABLO 11. MALATYA’NIN TOPLAM İHRACAT RAKAMLARI (2013-2019).....	84
TABLO 12. MALATYA’NIN TOPLAM İTHALAT RAKAMLARI (2013-2019).....	84

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL 1. GÜNCEL TEŞVİK SİSTEMİ.....	46
ŞEKİL 2. TEŞVİK SİSTEMİ BÖLGE DAĞILIMI.....	47
ŞEKİL 3. YATIRIM PROJELERİNİN SEKTÖREL DAĞILIMI.....	53
ŞEKİL 4. YATIRIMLARIN TEKNOLOJİ SINIFINA GÖRE DAĞILIMI.....	54
ŞEKİL 5. YÜKSEK TEKNOLOJİ YATIRIMLAR.....	54
ŞEKİL 6. 2012-2018 YILLARI ARASI BÖLGELERE GÖRE YATIRIM DAĞILIMI.....	55
ŞEKİL 7. 2012-2018 YILLARI ARASI BÖLGELERE GÖRE İSTİHDAM DAĞILIMI.....	56

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AR-GE	: Araştırma ve Geliştirme
BGSKD	: Bölgesel Gayri Safi Katma Değer
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
FKA	: Fırat Kalkınma Ajansı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GSYH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HES	: Hidroelektrik Santrali
KDV	: Katma Değer Vergisi
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOSGEB	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi
KÖY	: Kalkınmada Öncelikli Yöreler
NAFTA	: Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması
OECD	: İktisadi Kalkınma ve İş birliği Teşkilatı
OSB	: Organize Sanayi Bölgesi
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TL	: Türk Lirası
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsek ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNCTAD	: Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı
USD	: Amerikan Doları

GİRİŞ

Teşvik sistemleri dünya ve Türkiye ekonomisi içerisinde, üretim süreçlerinin verimli, etkin ve sürdürülebilir olabilmesi için uygulanagelmıştır. Teşvik uygulamaları, iktisadi sistemler içerisinde müdahalecilik politikaları olarak ifade edilmiştir. Birinci Endüstri Devrimi ile beraber, üretim sürecinin kitleselleşmesi ve dünya üzerinde yaygınlaşması ile korumacılık politikaları da önem kazanmıştır. Başta Birinci Endüstri Devriminin gerçekleştiği ülkeler olmak üzere, çoğu ülke kendi endüstrisini oluşturmak, geliştirmek ve sürdürülebilir kılmak için birtakım politikalar geliştirmiştir. Söz konusu politikalar vergi ve yasal düzenlemelerle endüstri ve diğer faaliyetleri zamanla kapsamıştır.

Sınai faaliyetin oluşturulması için gerekli olan finansman, kuruluş yeri ve öz sermaye, serbest girişimciler için sorun teşkil eden alanlardır. Özellikle yeni endüstrilerin korunması ve geliştirilmesi hususunda serbest ve özel girişimin yukarıda ifade edilen sorunların haricinde karşılaştıkları en büyük problem, faaliyetlerin devamlılığıdır. Bu bağlamda, devletler, bir takım destek ve yardımlarla, belirlenmiş oldukları sınai strateji doğrultusunda söz konusu girişimleri desteklemektedirler. Bu desteklemeler zamanla kurumsal bir boyut kazanarak “Teşvik” olarak ifade edilmiş ve bu alanda her devlet, topluluk (AB) ve uluslararası üst düzey kuruluşlar (OECD, UNCTAD ve DTÖ) ulusal ve uluslararası stratejiler doğrultusunda programlar geliştirmişler ve uygulamaya koymuşlardır.

Çalışmanın iki temel amacı vardır. İlki, dünyada, Türkiye’de ve nihai olarak yerel bazda kent ölçeğinde (Malatya) uygulanmış ve uygulanmakta olan teşvik politikalarını, korumacı-müdahaleci bakış açısı ile liberal bakış açısı arasındaki fark, ilgili uluslararası düzenlemeler ve karşılıklı olarak müzakere edilmiş süreçler temelinde irdelemektir. İkinci amaç ise Türkiye’deki teşvik süreçlerini modernleşme açısından irdelemek ve Tanzimat döneminden sonra gelişen iktisadi-siyasi akımlarla beraber teşvik politikalarını analiz etmektir. Bu bağlamda çalışma üç bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde; teşvik sistemi kavramsal olarak ele alınmakta ve teşviklerin genel amaçları, özellikleri ve kullanım alanları belirtilmektedir.

Çalışmanın ana unsuru olan yatırım teşvik sisteminin genel özellikleri ve kullandığı araçlar irdelenerek, uluslararası alanda AB, DTÖ ve UNCTAD gibi kuruluşların teşviklerle ilgili politikaları, yasal düzenlemeleri, stratejileri ve güncel politikaları sunulmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümü ise; Tanzimattan günümüze Türkiye’de teşvik süreçlerinin seyrini sunmaktadır. Bu bölümde, Osmanlı-Türk siyasal düşünce hayatında etkili olan kişilerin serbest piyasa, müdahalecilik, liberalizm ve devletçilik gibi konulardaki fikirleri belirtilmek ile beraber, söz konusu tarihten günümüze Tanzimat, Erken Dönem Cumhuriyet ve Planlı Dönem Türkiye’sindeki teşvik süreçleri, ilgili dönemlerin iktisadi ve sosyal unsurlarına da değinilerek ele alınmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde yatırım teşvik politikalarının 2012-2019 döneminde Malatya ölçeğindeki sosyo-ekonomik etkileri irdelenmektedir. Bu bölümde, öncelikle Doğu Anadolu Bölgesi’ni analiz eden plan ve raporlar üzerinden Malatya’nın mevcut konumu ve geleceğe ilişkin yol haritaları incelenmektedir. Ardından da 2012 yılı ve sonrasındaki yatırım teşvik düzenlemelerinin Malatya’ya yansımaları analiz edilmekte ve son olarak da 2012-2019 yılları arasında uygulanan yatırım teşvik politikalarının kent üzerindeki etkileri bazı iktisadi ve sosyal göstergeler temelinde değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TEŞVİK KAVRAMI VE DÜNYADA ÖNE ÇIKAN TEŞVİK POLİTİKALARI

1. 1. Kavramsal Çerçeve

DTÖ, OECD ve AB, Türkçede teşvik¹ olarak ifade ettiğimiz kavram için genelde sübvansiyon (subsidies) veya devlet yardımı (state aid) kavramlarını kullanırken, uygulamada kamu yardımı, mali yardım (financial aid), vergisel teşvikler, destekler (grant), uygun koşullu krediler (loan) gibi ifadeler de kullanılabilir. Bu kavramların her biri kullanılış amacına göre aynı anlama gelebileceği gibi farklı anlamları da içermesi mümkündür (Duran, 2003: 6). Dolayısıyla uluslararası düzeyde genel kabul görmüş tek bir tanım bulmak mümkün değildir. Ancak genel olarak özellikle AB'nin kullanmayı tercih ettiği “devlet yardımı” kavramının sübvansiyonu da içine alan daha geniş bir kavram olduğunu söylemek mümkündür.

Teşvik kavramı genel olarak maddi ve maddi olmayan destek programlarının merkezi yönetim tarafından düzenlenerek, yasal bir çerçeve içerisinde politika araçlarına dahil edildiği bir sistemdir. Teşvik kavramının özünde yatırım stratejisi yatmakta olup, başta özel sektör olmak üzere, kamu sektörlerine de yatırımı cazip kılmak adına sağlanan birtakım destekler grubu olarak makroekonomik görünüme pozitif katkı sağlayacak çıktılarının planlandığı programlar bütünüdür (Eser, 2011: 1-5).

1.1.1. Teşvik Kavramı ve İktisadi Düşünce Akımları

Esas itibari ile teşvikleri “müdahalecilik” kavramı ile açıklamak gerekmektedir. Bu nedenle de devletin iktisadi alan içindeki meşruiyetini konumlandırmak gerekmektedir. Bu alanda genel hatları ile liberaller ile iktisadi milliyetçilerin bakış açıları önemlidir (Gündüz, 2012: 1326-1332). Tarihsel perspektifle bakıldığında, İktisadi milliyetçiliğin çıkış kaynağı; devlet müdahalesini güçlü bir devlet olgusu olarak ele alan Merkantilistlere kadar uzanmaktadır. Merkantilizmde; güçlü devlet prensibini benimseyen tüccar ve zanaatkar kesimce devlet ile korporatist bir yaklaşım çerçevesinde ilerleme kaydedilmiştir (Yasa, 2017:

¹ Teşvik, Arapça sevk kelimesinden elde edilmiştir.

282-298). Kapital birikimin ilk geliştiği topraklar olan Avrupa’da feodal topraklar arasında merkantilistler ticareti de dinamik tutmuştur. Sermaye gelişimini destekleyen bu süreç köylü ve toplumun en düşük yaşam koşullarına sahip bireylerinin ayaklanması ile esasen, yönetimin merkezinde kendilerini konumlandırmışlardır. Fizyokratlar, devlet müdahalesine tamamen karşı çıkmışlar ve klasik liberalizmin temel söylemi olan “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler (Laissez Faire, laissez passer) “düşüncesi etrafında tamamen serbest piyasa koşullarını benimsemişler ve buradan hareketle müdahaleci anlayışa karşı çıkmışlardır. Endüstrileşmenin Britanya topraklarında gelişmeye başlaması ile gelir ve kazanç açısından cazip bir dönem olan Viktorya dönemi İngiltere’de liberal bir çevrenin gelişmesini sağlamıştır. Klasik Okul, Adam Smith’in Ulusların Zenginliği kitabı ile ideolojik bir çatı oluşturmuştur. İktisadın bir bilim dalı olarak kazandırılmasına katkı sunan bu okul Liberal iktisat akımının temellerini oluşturmuş ve piyasa mekanizmasının devlet müdahalesi olmaksızın dengeyi sağlayacağını savunmuştur. Tam istihdam için fiyat politikasının serbest piyasa içinde dengelenmesi görüşünü benimsemişler ve devlet müdahalesinin gereksiz olduğunu ifade etmişlerdir. Özellikle, J. Baptist Say’a göre, devlet kötü bir girişimci olup, vergi kaynaklarını kötüye kullanan bir yapı oluşturmaktadır (Akbay, 1944: 379-392; Hobsbawm, 2013:102-103).

Klasik ekolü takip eden Neo- Klasik ekol de serbest piyasa ile bireyselliği ön planda tutmuş ve genel olarak müdahaleciliğe karşı olmuştur. Ancak, 1929 ekonomik buhranı bir kırılma noktası olmuş ve buhranın sonuçları iktisadi ve sosyal açıdan ağır olduğu için piyasa mekanizmasının kendi başına yeterli olup olmadığı sorgulanmaya başlamıştır. Bu süreçte Keynes, 1936 tarihinde yayınladığı “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi” adlı eserinde, kapitalist bir ekonominin genel durumunu eksik istihdam dengesi ile karakterize etmiştir (Yıldırım vd., 2011: 157). Böylelikle, Keynes ile birlikte müdahalecilik güçlü biçimde yeniden gündeme gelmiştir.

1960’lı yılların sonuna doğru kapitalizmin altın çağının sona ermesi ile Keynesyen uzlaş da ortadan kalkmıştır. Kitlesel üretimin tıkanması, Bretton Woods sisteminin çözülmesi ve petrol şoku gibi etkenler krizi tetiklemiş, altın standardı terkedilerek doların spekülatif ortamda ve serbest piyasada belirlenmesinin yolu

açılmıştır. 1970’li yıllarla birlikte, piyasaların sürekli dengede olduğunu, ekonomik birimlerin optimal ve rasyonel davranışlarda bulunduğunu varsayan Yeni Neo-Klasik Sentez, üzerinde uzlaşılan yaklaşım olmuştur (Yıldırım vd., 2011: 155; Dembour ve Stammes, 2018: 169-188). Müdahalecilik karşıtı olan bu yeni uzlaşının da 2008 kriziyle birlikte sorgulanmaya başladığını belirtmek gerekir. Esas olarak müdahalecilikle ilişkilendirilen teşvik kavramından ve liberalizm ile müdahalecilik arasında salınan iktisadi düşünce akımlarının bu kısa özetinden hareketle, müdahaleci yaklaşımların hakim olduğu dönemlerde, bir iktisat politikası aracı olarak teşvik politikalarına da daha fazla başvurulması beklenebilir.

1.1.2. Teşvik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Yaklaşımları

1950’li yıllar kalkınma iktisadının yükselişte olduğu yıllardır. 1950’lerin ikinci yarısından sonra bölgesel ekonomik büyüme ve kalkınmayı açıklayan teoriler geliştirilmeye başlanmıştır. Solow (1956) ve Swan (1956)’nın neoklasik büyüme modeline dayalı olarak geliştirilen ilk bölgesel büyüme ve kalkınma teorisine göre bölgesel büyüme, bölgenin gelirini, ekonomik ve sosyal refahını belirlemektedir. Model, uzun dönemde mekansal eşitsizliklerin azalacağını ve bölgenin ekonomik bakımdan optimal dengeye doğru yakınsayacağını öngörmektedir (Yavan, 2013: 522).

Neoklasik teori ile ilişkili bir diğer yaklaşım da Rostow (1959)’un kalkınma aşamaları teorisidir. Rostow’a göre kalkınma tarihsel ve yapısal bir süreç olup, tüm ülkeler ve bölgeler zorunlu ve kaçınılmaz olarak birbirini izleyen aynı aşamalardan geçerek kalkınma sürecini tamamlayacaktır. Bu çerçevede, Rostow, toplumları bulundukları aşamalara göre sınıflandırmanın mümkün olduğunu belirtmektedir. Bu aşamalar; 1. tarımın ağırlıklı olduğu “geleneksel toplum”, 2. sermaye birikiminin hızlandığı, eğitimin belli ölçüde arttığı, tarımda ve sanayide verimin yükseldiği, şehir nüfusunun artmaya başladığı “kalkışa hazırlık dönemindeki toplum (Geçiş Dönemi)”, 3. geçiş aşaması aşılmış, ön şartlar hazırlanmış olduğu için kalkınmanın normal yoluna girdiği en önemli aşama olan “kalkış aşamasındaki toplum (Take-off)”, 4. tüm sektörlerde modern teknolojinin uygulanmaya başladığı, milli gelirin %10’u ila %20’sinin sürekli yatırımlarda kullanıldığı, dış ticaretin geliştiği, her malın üretilbildiği, kalkıştaki öncü sektörlerin sayısının arttığı, ihracatta sanayi mallarının

ağırlık kazandığı, tarımsal kesimdeki işgücü oranının %20'lere düştüğü “olgunlaşma yolundaki toplum”, 5. sosyal refah ve sosyal güvenliğin ön plana çıktığı, dayanıklı tüketim malları üreten sektörler ve hizmet sektörünün geliştiği “kitle tüketim çağındaki toplum’dur. Rostow’un yoksul bir tarım toplumundan yaygın tüketim ekonomisine varan tüm gelişme aşamalarını kapsayan modelinin kalkış aşamasının esas şartı, net yatırım ve tasarrufların milli gelirdeki payının %5’ten %10’a çıkmasıdır. Modern kesimdeki gelişmeleri teşvik eden, yeni bir sosyal ve politik kadronun ortaya çıkması da kalkış aşamasının bir diğer koşuludur (Yavan, 2013: 522; Yıldırım ve Örnek, 2012)

Bölgesel büyüme ve kalkınma teorilerinden ikincisi dünyada Keynesyen ekonomik politikaların hakim olduğu dönemde ortaya çıkan ve bu teoriden kaynaklanan Keynesyen bölgesel kalkınma teorileridir. Piyasa sisteminin bölgesel farklılıkları azaltmaktan ziyade artıracığı ve bu nedenle bölgesel düzeyde ıırsamanın ortaya çıkacağını vurgulayan bu dönemin bölgesel kalkınma teorileri arasında Perroux (1950) tarafından ortaya atılan büyüme kutupları modeli ile Myrdal (1957) ve Hirschman (1958) tarafından geliştirilen kümülatif nedensellik modeli ve ihracat temelli büyüme modeli (Kaldor, 1970) öne çıkmıştır. Solow-Swan, Rostow, Perroux, Myrdal, Hirschman ve Kaldor tarafından ortaya konulan bu teoriler, Keynesyen ekonomik politikaların uygulandığı 1950-1980 döneminde hâkim bölgesel büyüme ve kalkınma teorileri olmuşlardır (Yavan, 2013: 522).

Keynesyen politikaların terk edilmesiyle başlayan yeni arayışlar 1980’lerin sonunda meyvelerini vermiş ve Romer (1986) ve Lucas (1988) tarafından geliştirilen yeni içsel büyüme teorisi ortaya konulmuştur. Bu teori, büyümenin sadece neoklasik üretim fonksiyonuna dayanılarak açıklanamayacağını belirterek, mekânsal boyut, beşerî sermaye, eğitim, teknolojik ilerleme, Ar-Ge, dışsallık, taşma (spillover) ve artan getiri gibi faktörlerin de modele katılması gerektiğini savunmaktadır. Bu yeni büyüme modellerinde kent ve bölgelerin kalkınma sürecindeki önemi özellikle vurgulanmaktadır. Yeni içsel büyüme modelleriyle ilişkili olarak 1990’lı yılların başında, yığılma ekonomilerinin, dışsallıkların ve ulaşım maliyetlerinin rolünü vurgulayan Krugman’ın yeni ekonomik coğrafya modeli, bölgesel büyüme ve kalkınma alanında yeni bir teorik yaklaşım olarak öne çıkmıştır. Model, yığılma ve dışsallıkların ekonomik faaliyetlerin coğrafi olarak belli bölgelerde yoğunlaşmaya

neden olduğunu ve bu durumun da yerel ve bölgesel eşitsizliklere yol açtığını ve uzun dönemde bölgesel bir yakınsamadan ziyade ıraksamanın ortaya çıkmasının çok daha muhtemel olduğunu ileri sürmektedir (Yardımcı, 2006: 96-102; Yavan, 2013: 522).

Bölgesel kalkınma alanında 2000’li yıllarda ortaya çıkan bir diğer yeni yaklaşım ise kurumsal iktisat teorisindeki yeni gelişmelerle ilişkilidir. Kurumların kökleri ve gelişimi ile kalkınma arasında doğrudan bir ilişki olduğunu iddia eden akımın öncülerinden Dani Rodrik ve Daron Acemoğlu, kalkınma sürecinde yönetişimin rolünü vurgulamaktadırlar. (Yavan, 2013: 523; Şenkal ve Bülbül, 2011:95-103).

Bu bağlamda, geleneksel/Keynesyen bölgesel kalkınma politikalarında sübvansiyon ve teşviklerle dengeli bölgesel kalkınma aracılığıyla eşitliğin sağlanması amaçlanırken, 1980 sonrası yükselen yeni bölgesel kalkınma modellerinde iş ortamı, işgücü piyasası ve altyapıya odaklanılarak bölgelerin rekabet edebilirliği temelinde eşitliğin sağlanması amaçlanmıştır (Yavan, 2013: 530).

1.1.3. Teşviklerin Teknik Analizi

Teşvik kavramı siyasi, iktisadi ve sosyal yapı içerisinde birtakım gereklilik ve amaçlar doğrultusunda uygulanmaktadır. Bu hususlar ile teşviklerin hangi araç ve metotlarla uygulandığı bu başlık altında incelenecektir.

1.1.3.1. Teşviklerin Özellikleri

Teşviklerin en temel özelliği devlet tarafından özel sektör kuruluşlarına ve kamu iktisadi teşebbüslerine veriliyor olmalarıdır. Örneğin, devlet sağlayacağı vergisel teşvikler ile elde edeceği vergi gelirinin azalmasına neden olurken, sağlayacağı düşük maliyetli kredilerle de kendi fonlarını özel sektöre transfer edecektir. Kısacası teşviklerin devlete bir maliyeti vardır. Amacına uygun olarak verilen ve doğru sonuçlar alınan bir teşvik uygulamasın uzun vadede devlete kaybettirdiğinden çok daha fazlasını kazandırması beklenir. Çünkü Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYH), istihdam, beşerî sermaye, bölgesel kalkınma, bütçe açığı, dış ticaret açığı ve cari açık vb. gibi birçok mikro ve makro ekonomik değişken zaman içerisinde gelişim göstererek ekonomiye ciddi kazanımlar sağlayabilecektir. Ayrıca,

amacına ulaşan teşviklerin firmaların karlılığına bağlı olarak vergi artışları doğuracağı beklenebilir. Teşviklerin temel özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Teşvikler, devlet tarafından verilir,
- Genellikle özel kesime verilmekle birlikte kamu teşebbüslerine de verilebilir,
- Teşviklerin devlete bir maliyeti vardır. Bu maliyet, nakdi teşviklerde ucuz kredi ve hibeler yoluyla yapılan transferler nedeniyle kamu fonlarının azalmasından kaynaklanacağı gibi, vergisel teşviklerde tahakkuk etmiş veya gelecekte tahakkuk edecek bir devlet gelirinün bağışlanmasından kaynaklanan gelir azalması şeklinde de olabilir,
- Devlet açısından gelir kaybına veya fon azalmasına neden olurken, firmalar açısından bir “yararı” ifade eder,
- Yatırımın mahiyetini, bölgesini, sektörünü, büyüklüğünü ve zamanlamasını etkilemek amacıyla dönük olarak kullanılır,
- Dolaylı veya dolaysız olarak verilebilir,
- Açık veya gizli olabilir (Karabulut ve Altay, 2017:189-196).

1.1.3.2. Teşviklerin Sebepleri ve Amaçları

Teşviklerin belli bir ekonomi içinde program ve planlar dahilinde sunulmasının birtakım sebepleri bulunmaktadır. Bu sebeplerin temelinde piyasanın kendi başına yetersiz olması ve devletin ekonomiye müdahale gerekliliği yatmaktadır. Teşviklerin oluşmasını sağlayan nedenler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Finansmana erişim zorlukları,
- İşletmelere yönelik kamu alt yapısının yeterli düzeyde olmaması,
- Bürokrasinin fazlalığı,
- Verimlilik artışının gerçekleşmemesi,
- Ar-Ge faaliyetlerinin negatif dışsallık oluşturması gibi aksaklıklar,

Tarihsel süreç içerisinde birçok farklı teşvik programı oluşturulmuş ve dönemin koşullarına göre güncellenmiştir. Yukarıda yer alan sebepler doğrultusunda hazırlanan teşvik programları birtakım amaçlar doğrultusunda uygulanmaktadır.

Söz konusu amaçlar:

- Ekonominin refah seviyesinin yükseltilmesi,

- Ülke sanayinin oluşturulması, büyütülmesi, sürdürülebilirliğinin sağlanması ve korunması,
- Kamu kaynaklarının etkinliğinin artırılması,
- Girdilerde ithalata bağımlılığın azaltılması ve cari açığın azaltılması,
- Bölgesel ve yerel gelişme unsurlarının sağlanması
- Teknolojik değişimin üretim yapısında verimlilik sağlayacak ölçüde sağlanması gibi amaçlar doğrultusunda teşvik programları oluşturulmaktadır. Belirtilen programlar belli bir yasa veya yönetmelik çerçevesinde, uygulanacak ülke veya bölgenin iktisadi-sosyal yapı unsurları göz önünde bulundurularak yürürlüğe konulmaktadır (Yayar ve Demir, 2012:119 -146).

1.1.3.3. Teşviklerin Sınıflandırılması

Teşvikler, uygulamada birtakım özelliklerine göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre:

a) **Amaçlarına göre teşvikler:** Bu tip teşvik programları belli bir döneme ait ekonomik ya da mali programın hedefleri doğrultusunda verilmektedir. Bu amaçlar; teknolojinin gelişmesi, küçük ve orta büyüklükteki firmaların iktisadi ivmesinin artırılması, ihracatın artırılması ya da özel hedef olarak, ileri düzey teknolojik ürünlerin ihracatının artırılması gibi amaçlar olmaktadır.

b) **Kapsamına göre teşvikler:** Genel amaçlı ve özel amaçlı teşvikler olup, bir ekonominin tümünü kapsamak ya da sektörel, coğrafi olarak kapsamı belirlemek mümkündür.

c) **Veriliş aşamalarına göre teşvikler:** Yatırım öncesi teşvikler, yatırım dönemi teşvikleri ve işletme dönemi teşvikleri olmak üzere teşvik programının belirli aşamalarında verilen teşviklerdir.

d) **Kullanılan araçlara göre teşvikler:** Teşvikler ayni, nakdi, vergisel, garanti ve kefalet teşvikleri ve diğer finansal teşvikler olarak farklı araçlarla uygulanabilir.

e) **Kaynaklarına (Vergisel) göre teşvikler:** Teşvik programlarında hangi kaynaklar baz alınarak kaynak aktarım yapıldığı önemlidir. Bu hususa göre, teşvikler özellikle vergisel teşviklerin kaynakları, kullanıldıkları alan ve harcama kalemlerine göre önem arz etmektedir (Yavan, 2011: 33-34).

1.1.3.4. Teşvik Çeşitleri

Teşvikler; amaçlarına göre, idarenin düzeyine göre, gelişmişlik düzeyine göre ve nihai olarak da yatırım teşvikleri olarak çeşitlenmektedir. Söz konusu sınıflandırmalar aşağıda ayrıntılandırılmıştır.

1.1.3.4.1. Amaçlarına Göre Teşvikler

Amaçlarına göre teşvikler; finansal teşvikler, mali teşvikler ve diğer teşvikler olarak sınıflandırılmaktadır:

Finansal Teşvikler: Yatırımcıları finansal açıdan destekleyen teşviklerdir. Bu teşvikler dünya çapında, ayrı ekonomik program ve planlamalarda farklılıklar göstererek, uygulanmaktadır.

- Sübvansiyonlu Yatırım Kredileri: Sübvansiyon edilmiş yatırım kredileri ve ihracat kredisi uygulamalarını kapsayan finansal teşvik programıdır.
- Yatırım Bağış / Hibe: Projenin yatırım ve işletme sermayesini nakdi olarak karşılayan finansal teşvik türüdür.
- Ayrıcalıklı Kamu Sigortası: Yatırım süreçlerine sigorta esaslı destek sağlayan bir finansal teşvik türü olup, kamulaştırmalara, devalüasyonlara ve döviz kuru istikrarsızlığına karşı yatırımcının riskinin kamu tarafından paylaşılan ve karşılığında sigorta aracı ile destek sağlanan teşvik türüdür (Yavan, 2011: 32-33).

Mali Teşvikler: Bu teşvik türü devletin ödeme yaptığı bir destek türü olmaktan çok, indirim ya da tasarruf sağladığı vergilerden oluşmaktadır.

Kâra dayalı mali teşvikler: Kurumlar vergisinin veya kazançlardan alınan verginin indirilmesi ve vergi tatilini içeren teşviktir.

Sermaye ve yatırıma dayalı mali teşvikler: Hızlandırılmış amortisman, yatırım ve yeniden-yatırım indirimi şeklindedir.

Emeğe dayalı mali teşvikler: Sosyal güvenlik katkısının azaltılması ile işçi sayısı ve emekle ilgili harcamalara dayalı kazançlardan yapılan vergisel indirim şeklindedir.

Satışa dayalı mali teşvikler: Yatırım sürecinde öngörülen satış tutarına ulaşılması neticesinde, elde edilen gelirin kurumlar vergisinden indirilmesidir.

İthalata dayalı mali teşvikler: Üretim süreciyle ilgili girdiler, aksamalar, hammadde veya teçhizat ile sermaye mallarında gümrük muafiyeti ile ithal mallara vergi indirimi şeklindedir.

Diğer özel harcamalara dayalı mali teşvikler: Pazarlama veya promosyon gibi faaliyetler için yapılan harcamalar için gelir vergisi indirimi uygulamaları içerir.

Katma değere dayalı mali teşvikler: Gelir vergisi indirimi veya çıktının içeriğine dayalı krediler ile değer kazançlarında gelir vergisi indirimi şeklinde uygulanır.

Ülke dışı mali teşvikler: Ülke dışında faaliyet gösterenler için vergi indirimi sağlanması şeklindedir (Yavan, 2011: 36).

Diğer Teşvikler: Düzenleyici teşvikler, sübvansiyonlu hizmetler, piyasa ayrıcalığı ve döviz ayrıcalığı olmak üzere dört çeşittir.

Düzenleyici Teşvikler: Çevre, sağlık, güvenlik ve çalışma alanlarındaki standartların düzenlenmesi; uygulanan standartlara uyumlu geçici veya sürekli muafiyetler sağlama ve mevcut yönetmeliklerin yatırımcıya zarar vermeyecek şekilde standartlaştırılması şeklinde verilen teşviklerdir.

Sübvansiyonlu hizmetler: Elektrik, su, telekomünikasyon ve ulaşım gibi altyapı hizmetlerinin sübvansiyon edilmesi; finansal kaynakları sağlamak için para yardımıyla bulunulması, proje uygulama ve yönetimi; ön yatırım çalışmalarını sağlamak, hammadde ve altyapı sağlamak, üretim yöntemlerinde ve pazarlama tekniklerinde yön göstermek, teknik bilgi ve kalitenin sağlanması şeklinde uygulanan teşviklerdir.

Piyasa ayrıcalıkları: Devlet sözleşmelerinde ayrıcalık ve dış rekabetten koruma, tekel hakkı verilmesi veya piyasaya giriş engeli sağlanması şeklinde sunulan teşviklerdir.

Döviz kuru ayrıcalığı: Döviz kurunun indirilmesi, özel kur uygulanması, yabancı kredilerde döviz riskinin ortadan kaldırılması, ihracat kazançlarında döviz kredisi verilmesi, sermaye ve kar sağlanmasında ayrıcalıklar tanınması şeklinde uygulanmaktadır (Yavan, 2011: 37).

1.1.3.4.2. İdarenin Düzeyine Göre Teşvik Çeşitleri

İdari düzeye göre teşvikler, merkezi idarece uygulanacak teşvikler ve yerel idarece uygulanacak teşvikler olmak üzere iki düzeyde değerlendirilebilir.

Merkezi İdarece Uygulanacak Teşvikler: Sosyal amaçlı, Ar-Ge, çevre koruma amaçlı ve genel nitelikli teşviklerdir. Bu teşvikler; bölgeler arası sosyal ve iktisadi yapılar içindeki eşitsizlik unsurlarını yok etmek amacı ile uygulanan ve merkezi otorite tarafından belirlenen teşviklerdir. Daha çok Kobi'lere yönelik uygulanmaktadır. Teşviklerin sosyal yönü ise; yatırım ortamının iyileştirilmesi, Kobi'ler için rekabet ortamının iyileştirilmesi ve geri kalmış bölgelerin alt yapı ve üst yapı çalışmalarının yapılması ile başlatılmaktadır. Böylelikle, istihdam, yaşam koşullarının iyileştirilmesi ve insan kaynağının uzmanlaşması gibi sosyal yapının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu teşviklerin araçları ise; hibe yardımları ve genel nitelikli yardımlardır. Hibe yardımları; finansmanını devletin üstlendiği yardımlar olup, yatırımcıya herhangi bir risk bırakmayan bir yardım türüdür. Genel nitelikli yardımlar ise yatırım ortamının iyileştirilmesi için sağlanmaktadır. Genel hatları ile vergide, gümrük muafiyeti ve stopaj indirimine kadar uygulanan yardımlardır (Buyrukoğlu, 2014: 12-20).

Yerel İdarece Uygulanacak Teşvikler: Bu teşvikler daha çok fiili durum üzerinden verilmektedir. Söz konusu fiili durumlar, proje ya da metin üzerinde yer alan yatırımlardan öte, gerçekleşme safhasında olan yatırımlar için ifade edilmektedir. Arsa tahsisi, yatırım ve ihracat potansiyeli olan sektörler için vergi indirimi, işletme giderlerine destek ve altyapı çalışmaları gibi maliyetli unsurlar için Dünya Bankası ve EBRD gibi kuruluşlardan destek alınması gibi araçlar kullanılmaktadır (Buyrukoğlu, 2014: 12-20).

1.1.3.4.3. Gelişmişlik Düzeyine Göre Teşvikler

Gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler farklı hedefler doğrultusunda teşvik programlarını hazırlamaktadır. Sermaye birikimi ve tasarruf oranı yüksek olan gelişmiş ülkeler, teknolojik alt yapıyı güçlendirmek ve sürdürülebilir hale getirmek için teşvik sistemleri yürürlüğe koyarken, gelişmekte olan ülkeler ise; temelde sanayileşmesini gerçekleştirmek, teknoloji transferi yapmak ve ekonominin kalkınmasını gerçekleştirmek için teşvik programları yürürlüğe koymaktadır (Buyrukoğlu, 2014; 12-20).

1.1.3.4.4. Yatırım Teşvikleri

Genel teşvik programları dahilinde uygulanan ve belli alan ve sektörler için yatırımın cazip kılınması için uygulanan teşvik türüdür. Bölgeler arası eşitsizlikleri gidermek için sıkça uygulanmakta olup, özellikle sektörel ve yatırım tutarları noktasında belirleyici olan teşviktir. Ödemeler dengesinde oluşan cari açığın azaltılması ve kapatılması en temel amacı oluşturmakla beraber, sektörel bazda ihracat rakamlarının yükseltilmesi ve tüm bu hususlarla birlikte, sosyal yapının (istihdam, beşeri sermaye ve fikri mülkiyet) gelişmesinin sağlanması başlıca hedefleri arasındadır (Buyrukoğlu, 2014; 21-23).

Teşvikler, birtakım araçlarla birlikte işlevsellik kazanmaktadır. Teşvik imkânı verilen sektör ve iş kollarına yönelik uygulanan söz konusu araçlar; yasal ilkelere hukuki statü kazanmıştır. Bu araçlar; yatırım indirimi, makine ve teçhizat alımlarında KDV desteği, enerji desteği, ithalat teminatından istisna, uluslararası kredi masraflarına katkı, KDV erteleme, KDV istisnası, finansman fonu, özel krediler, Ar- GE yardımı, vergi tatili (Tax Holiday), çevre korumaya yönelik krediler, gümrük vergisi muafiyeti, vergi indirimi, faiz desteği, yatırım yeri tahsis, sigorta primi işveren hissesi desteği, gelir vergisi stopajıdır. Bu teşviklerden birçoğu farklı ülkelerde, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve yabancı yatırımcıyı kendi ülkelerine çekebilmek maksadı ile uygulanmaktadır. Bu teşvik araçlarından öne çıkan bazılarının dünya genelindeki uygulanış ve hazırlanış şekli aşağıda ele alınmıştır (Yalçın, 1997; 67-68).

Yatırım İndirimi: Yatırıma ayrılan fon kaynağının işletmelerin kazançlarından ayrı tutularak vergi indiriminin oluşmasını sağlayan bir araçtır. Söz konusu araç farklı yöntem ve koşullarda uygulanmaktadır. Genelde kurumlar vergisi ve gelir vergisi nezdinde uygulanmaktadır. Formül ile ifade edilmek istenirse;

Vergi Matrahı = İşletmenin Kazancı (Belirlenen dönem için) - Yatırım için aktarılan kaynak (Belirlenen Dönem için). Bu işlem belli tutar ve yıl sınırlaması ile belirlenebilir (Yalçın, 1997; 67).

Vergi Tatili (Tax Holiday): Belirlenen dönemlerde uygulanan bir yatırım teşvik aracıdır. Vergi tatili ile yatırım gerçekleştiren işletmeden vergi alınmamaktadır. Söz konusu vergiler; kurumlar vergisi, gelir vergisi ve temettü gelirlerinden oluşan vergilerdir. Bu uygulama gelişmekte olan ülkelerde çok sık uygulanmakla beraber, özellikle, Sovyetler Birliğinin dağılması ve Doğu Bloku ülkelerinin liberal ekonomiye geçiş programları kapsamında çok kez kullanılmıştır. Çekya bu konuda önde gelen ülkeler arasında yer almaktadır (Giray, 2008; 150).

Gümrük Vergisi Muafiyeti: Üretim aşamasında ihtiyaç duyulan hammadde, yarı mamül ve makine teçhizat gibi girdiler ülke dışından tedarik edilmek istenildiği takdirde; yatırımı desteklemek için gümrük aşamasında alınan vergilerin muaf tutulmaktadır. Böylelikle belirtilen girdilerin daha uygun maliyetlerle yatırımı yapan işletmelere sağlanması amaçlanmaktadır (Duran, 2003: 50-51).

KDV Desteği: Sermaye malları üzerinden tahakkuk eden KDV ertelenebilir, istisna sağlanabilir veya muaf edilebilir. Böylelikle, söz konusu girdilerin ve işletme muhasebesine kayıt ettirilecek dönen ve duran varlıklar için daha uygun maliyet koşulları sağlanması bu aracın en önemli hedefleri arasında yer almaktadır (Duran; 2003; 51).

Faiz Desteği: AB’de A Grubu teşvik araçları olarak kullanılan faiz desteği halen pek çok ülkede uygulanmaktadır. Almanya’da faizlerin dalgalı olduğu dönemlerde Bölgesel Program Kredileri (ERP) olarak uygulanmakla beraber, Fransa’da geri kalmış bölgeler için düşük faiz ve uzun vadeli programlar eşliğinde uygulanmaktadır. Belçika’da ise; faiz sübvansiyonu adı altında sabit

sermaye yatırımlarının %12 -21 aralığı üst limit olarak tutulmaktadır. . Kısacası, uygulanan ülkelerde belli dönemlerdeki faiz oranlarından aşağı bir oran belirleyerek ya da doğrudan faiz indirim rakamını teşvik programına ilave ederek uygulanmaktadır (Eker, 1995; 65-81).

AR -GE Yardımları: Yeniliğe katkı sunmak için uygulanan teşvik aracı olup, genel hatları ile Ar- Ge vergi teşvikleri ve diğer yardım türü programları olarak uygulanmaktadır. Söz konusu teşvikler tahakkuk eden vergi tutarının mahsup edilmesi ve Ar-Ge için yapılan yatırım harcamalarının matrahtan düşürülmesi ile etkin olmaktadır. Öte yandan vergi kredileri ile AR- GE vergilerinin finansmanı sağlanmakta ve zamanı gelince de bu tutarlar matrahtan çıkarılmaktadır (Acinöroğlu,2009;156).

1.2. Dünyada Uygulanan Teşvik Politikaları

Bu kısımda, teşvik sistemlerinin dünya genelindeki uygulamaları, öne çıkan ulusüstü ve uluslararası örgütlerden Avrupa Birliği, Dünya Ticaret Örgütü ve UNCTAD temelinde ele alınmıştır.

1.2.1. Avrupa Birliği'nde Teşvik Politikaları

Avrupa Birliği'nde teşvikler bölgesel kalkınma ve Ar-Ge odaklı olup, genel teşvik ilkeleri 4 başlık altında toplanmıştır. Bu başlıklar;

- Bölgesel Yardımlar,
- Yatay Yardımlar (Kobi, Çevre, İstihdam, Ar-Ge, İstihdam Yardımları)
- Sektörel yardımlar ve
- Genel Ekonomik çıkara uygun yardımlar

1.2.1.1. AB'de Bölgesel Teşvik Politikaları

AB bölgesel kalkınma politikalarının temelini birlik bütçesinin az gelişmiş bölge ve sosyal kesimlere aktarılması esası oluşturmaktadır. Devlet yardımları ve teşvikleri konusunda zaman zaman rehber niteliğinde kılavuz bildirimler ve yayınlar birlik tarafından oluşturulmaktadır. Oluşturulan kriterler, teşvik tür ve ana başlıklarına göre farklı olabilmektedir. 1968 yılından bu yana bölgesel yardımların koordinasyonu üzerinden çalışmalar yapılmış, koordinasyon kurulu 2006 yılına kadar aktif olarak görev yapmıştır. 2007 yılından sonra da Ulusal Bölgesel Yardımlar

Kılavuzu ile bölgesel teşvik politikaları oluşturulmuştur. Avrupa Bölgesel Kalkınma Şartnamesi gereğince, bir dizi iktisadi ve sosyal etkenler göz önünde bulundurularak, hazırlanan NUTS sistemi ile çok sektörlü bölgesel teşvik mekanizması uygulanmaya başlanmıştır. 2013 yılında “Devlet Yardım Prosedürünün Revizyonu” çalışması yapılmıştır. Söz konusu revizyon çalışması ile beraber, teşvik sisteminin dört temel özelliği oluşmuştur.

Devlet kaynaklarından transfer edilen tutar: Söz konusu tutar gelecek dönemlerde kullanıldığı alana olumlu etki yapması koşulu ile merkezi devletin kaynaklarından, yerel yönetim kaynaklarından, kamu bankalarından ve diğer kamu fonlarından sağlanmaktadır.

Ekonomik Avantaj: Devlet yardımı ve teşvikinin normal koşullar haricinde bir ekonomik avantaj sağlaması gerekmektedir. Söz konusu ekonomik avantajın uygulanan devlet yardımları ile doğrudan bir ilişkisinin olması gerekmektedir.

Seçicilik: Devlet yardımları ve hibelerin sektörel veya üretim alanı çeşitliliği konusunu baz alması gerekliliğidir.

Rekabet ve Ticarete etkisi: Üye ülkelerin karşılıklı ticaretleri ve iktisadi faaliyetlerinde söz konusu devlet yardım ve teşviklerinin rekabette ve aralarındaki ticarete olumsuzluk yaratabilecek yaklaşımlardan kaçınılması gerekliliğidir (Buyrukoğlu,2018; 147-150).

Bölgesel yatırımların desteklenmesi; hibe, düşük faizli kredi, devlet garantisi, hisse alımı, vergi ve sosyal güvenlik ödeme istisnaları, KDV ve gümrük vergisi muafiyetleri ve arsa tahsisi gibi konular temelinde şekillenmektedir (Eser, 2011:48).

AB’nin belirlemiş olduğu bölgesel kalkınma teşvik ve hibe esasları gereğince 11 ana unsura önem verilmesi 2014-2021 vizyonu olarak belirlenmiştir:

- 1- Teknolojik kalkınma ve inovatif gelişimin desteklenmesi,
- 2- Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kalitesinin artırılması,
- 3- Kobi’lerin rekabet gücünün artırılması,
- 4- Düşük seviye karbon üretim sürecine geçilmesi,

- 5- İklim değişikliğine adaptasyon sürecinin tamamlanması ve bu süreç ile ilgili risk yönetiminin belirlenmesi,
- 6- Çevrenin korunması ve muhafaza edilmesi ve kaynakların etkinliğinin artırılması,
- 7- Sürdürülebilir ulaşım imkanlarının artırılması ve fiber altyapının geliştirilmesi,
- 8- İstihdamın kalitesinin artırılması ve desteklenmesi ile emeğin hareketini (mobilitasını) güçlendirici adımlar atılması,
- 9- Sosyal içermenin artırılması ile yoksulluk ve her türlü ayrımcılığa karşı programlar geliştirilmesi,
- 10- Eğitim, öğrenim ve yaşam boyu öğrenme alanlarına yatırım yapılması
- 11- Kamu yönetimin etkinliğinin yükseltilmesi gibi hususlar bölgesel kalkınmanın ana hedefleridir (FCAE, 2018).

1.2.1.1.1. AB’de Bölgesel Teşvik Politikaları Çerçevesinde Firmalara Yönelik Teşvikler

AB yatırım stratejisinde 50 milyon avro üzeri yatırımlar büyük yatırımlar statüsünde değerlendirilmekte ve bölgesel eşitsizliğin giderilmesi için bölgesel tavan uygulaması ile teşvik oranları belirlenmektedir.

Tablo 1. AB’de Büyük Ölçekli Firmalara Yönelik Teşvikler

Maliyetler	Ayarlanmış Yardım Tavanı
50 milyon Avro’ya kadar	Bölgesel tavanın %100’ü
50-100 milyon Avro arası kısım	Bölgesel tavanın %50’si
100 milyon Avro’yu aşan kısım	Bölgesel tavanın %34’i

KAYNAK: T.C DPT MÜSTEŞARLIĞI, 2001

AB genelinde uygulanan bölgesel kalkınma stratejisinde yeni kurulan işletmelere yönelik olarak da teşvik uygulanmaktadır. Söz konusu teşvikler; işletme sermayesi için gerekli finansmana yönelik faiz sübvansiyonu, üretimin tesisi ve ekipman kirası, elektrik, su ve işletme giderleri, işçilik üzerinden vergisel ve sosyal kesintiler ve işletmenin yönetimi için danışmanlık hizmetleridir.

Tablo 2. AB’de Yeni Kurulan İşletmelere Yönelik Teşvikler

BÖLGELER²	1 -3 Yıllık Firmalar için	4- 5 Yıllık Firmalar için
Madde 107(3a) Bölgeleri	%35	%25
Madde 107(3c) Bölgeleri	%25	%15

KAYNAK: T.C DPT MÜSTEŞARLIĞI;2001

Tablo 2’de belirtilen tavanlara, kişi başına GSYH’ları AB Ortalamasının %60’ından az olan 107(3a) bölgeleri ve nüfus yoğunluğu 12.5 kişi/km²’den az olan bölgeler, toplam nüfusu 5000’den az olan adalar ve başka açık ekonomi imkanına erişemeyen bölgeler için %5 ilave eklenmektedir. Tablo 2’de yer alan oranlar söz konusu bölgelerde yer alan işletmelerin kuruluş süreleri baz alınarak, indirim sağlanan kurumlar ve vergi oranlarıdır (Eser, 2001:51).

1.2.2. Dünya Ticaret Örgütü’nün Teşvik Politikaları

Uluslararası ticareti düzenleyen ilkeleri belirleyen ve dünya genelinde tüm ülkeleri ilgilendiren anlaşma GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması-General Agreement on Tariffs and Trade) olup, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra kurulan GATT, 1995 yılında yerini Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)’ye bırakmıştır. Örgütün temel amaçları; ülkeler arasındaki serbest ticareti korumak, devlet

² “Madde 107(3a) bölgeleri: Söz konusu bölgeleri yeni kılavuz çerçevesinde üçe ayırmak mümkündür. AT Anlaşması Madde 107(3a)’da yer alan “yaşam standartlarının anormal derecede düşük olduğu veya ciddi bir eksik istihdamın hüküm sürdüğü bölgeler” ibaresi uyarınca, NUTS II bazında kişi başına düşen Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYH)’sı 2000-2002 yılları arasındaki AB-25 ortalamasının yüzde 75’inden düşük olan bölgeler (classic 107(3a) regions), (ii) Kişi başına düşen GSYH değerine bakılmaksızın anakaraya uzaklık gibi kendine özgü sorunları nedeniyle ortak pazarla entegre olmakta sorun yaşayan bazı dış bölgeler (outermost regions), AB-15 ortalamasının yüzde 75’inin altında kalan fakat 10 yeni üyenin girişi ile AB-25 ortalamasının yüzde 75’inin üzerine çıkan istatistiksel etki bölgeleri (statistical effect regions). - Madde 107(3c) bölgeleri: AT Anlaşması Madde 107(3c)’de yer alan “Ticaret koşullarını ortak çıkarlara zarar verecek ölçüde olumsuz etkilemeden belirli ekonomik bölgeler veya belirli ekonomik faaliyetlerin gelişimini desteklemek” ibaresi uyarınca uygulanmaktadır.” (Eser, 2001: 45-46).

yardımlarının uluslararası serbest ticaret kurallarına entegrasyonunu sağlamak ve ticarete zararlı etki edebilecek sübvansiyonlara karşı önlem olarak, tarafların haklarını koruyan politikalar üretmektir. DTÖ kurumsal sıfatını kazanmadan önce GATT çerçevesinde teşviklere karşı ilk sınırlama 1979 yılında yapılan Tokyo Round ile gerçekleşmiştir.

Uluslararası ticareti doğrudan etkileyen teşvikleri uluslararası düzeyde sınırlamaya çalışan tek resmi kurum olma özelliğini gösteren DTÖ, söz konusu özelliğini, 1994 yılı sonunda imzalanan Uruguay Round sonunda imzalanan “Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Anlaşması” (WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures-SCM Agreement) ile kazanmıştır. Bu anlaşma ile beraber, devletlerin, işletmelerin faaliyetlerine katkı sunmak, vergi tabanının genişletilmesi için politikalar oluşturulması ve devletin gelir ve fiyat avantajı sağlaması “sübvansiyon” olarak anılacaktır. Belirtilen anlaşmaya göre sübvansiyonlar; yasaklanmış sübvansiyonlar, karşı önlem alınmayan sübvansiyonlar, karşı önlem alınabilen sübvansiyonlar olarak üçe ayrılmaktadır.

Yasaklanmış Sübvansiyonlar: Bu sübvansiyonlar ihracat performansını artırmaya yönelik olarak verilen ve ithal malların yerine yerli malların kullanılmasını teşvik etmeyi amaçlayan sübvansiyonlardır. Yasaklanmış sübvansiyonların uygulanmasında, sübvansiyona muhatap ülkelere sübvansiyon uygulayan ülkelere karşı önlem alma yetkisi verilmiştir.

Karşı Önlem Alınmayan Sübvansiyonlar: Bu tür sübvansiyonlar, bir ülkenin sınırları dahilinde uygulanan ve özellikle, herhangi bir sektöre ayrıcalık tanımayan sübvansiyonlar olup, genel olarak, geri kalmış bölgelerin iktisadi ve sosyal yapısını güçlendirmek adına uygulanan sübvansiyonlar olup, herhangi bir davaya konu edilemeyecek sübvansiyonlardır.

Karşı Önlem Alınabilen sübvansiyonlar: Bu tür sübvansiyonlar, yasaklanmış sübvansiyonlar ve karşı önlem alınmayan sübvansiyonların dışında kalan doğrudan veya dolaylı tüm sübvansiyonları kapsamaktadır. Bu tür sübvansiyonlar bir başka ülkenin yerli sanayisine zarar verilmesi veya diğer üye ülkelerin menfaatlerine ciddi zarar verilmesi durumunda karşı tedbir alınmasını gerektiren sübvansiyonlardır.

DTÖ, sübvansiyonlar konusunda ortaya koyduğu ilkeleri, birtakım muafiyetler karşısında esnekleştirme yetkisine sahiptir. Böylelikle, gelişmekte olan ülkeler kalkınma düzeyleri açısından ikiye ayrılmaktadırlar. İlk grup; yıllık kişi başı geliri 1000 USD'nin altında olan ülkeler olup, bu ülkelere DTÖ tarafından yasaklanmış sübvansiyonlar hususunda muafiyet sağlanmıştır. Diğer grupta yer alan ülkeler ise; yıllık kişi başı geliri 1000 USD'nin üzerinde olan gelişmekte olan ülke grubudur. İkinci grupta yer alan ülkelere yönelik de yasaklanmış sübvansiyonlar konusunda, örgütün kurulmasından sonraki 8 yıl için muafiyet uygulanması kararlaştırılmış ve uygulanmıştır. İthalatın sübvansiyon edilmesi noktasında DTÖ, gelişmekte olan ülkelere 8 yıl, diğer gelişmekte olan ülke gruplarına kuruluşundan itibaren 5 yıl muafiyet sağlamıştır. Ayrıca, DTÖ, ihracatını takip eden yıllarda dünya ihracat toplam payında %3.25'ten fazla artıramayan ülkeler için ihracat sübvansiyonları için uygulanan teşvik programlarında dava açılmaması için muafiyet sağlamıştır (Akman, 2008:30-41).

1.2.2.1. Dünya Ticaret Örgütü'nde Teşvik Uyuşmazlıklarının Çözümü

DTÖ'ye taraf olan ülkelerin oybirliği ile almış oldukları kararlardan en önemlisi, uyuşmazlıkların çözümü konusudur. Bu bağlamda, üye devletler çoklu bir inceleme ve soruşturma sisteminin oluşturulmasına karar vermişlerdir.

Uyuşmazlık, devletlerin iktisadi faaliyetlerini geliştirmek ve yatırım ortamının iyileştirilmesi için uyguladıkları teşvik ve/veya sübvansiyonların DTÖ kuralları ile uyuşmama durumunun başlaması ve 3. taraf ülkelerin de oluşan bu durumdan şikâyet etmesi ile başlar. Uyuşmazlıkların çözümü için 1994 yılında imzalanan Uruguay Round'u sözleşmesi yasal dayanak oluşturmaktadır. Uyuşmazlıkların çözümü bir zaman aşımına tabi olmakla birlikte, söz konusu zamanın dolduğu tarihten itibaren yürütülen soruşturma 15 ay sonunda neticeye bağlanmaktadır.

Uyuşmazlıkların çözümü, özellikle tarım ve hizmet sektörlerine verilen teşviklerin ve sübvansiyonların değerlendirilmesi noktasında, 2001 yılında Katar'ın başkenti Doha'da üye devletlerin yetkili bakanlarının katıldığı bir toplantıda ele alınmıştır. Bu toplantı neticesinde "Doha Deklarasyonu" yayınlanmıştır. Söz konusu deklarasyon 2008 yılında İsviçre'nin Cenevre kentinde yapılan bir diğer

toplantıda nihai halini almıştır. Bu deklarasyona göre; teşvik ve sübvansiyonların değerlendirilmesi, incelenmesi ve soruşturulması evreleri iki sistem üzerinden yürütülmesine karar verilmiştir. Bu sistemlerden ilki; çok taraflı disiplin mekanizmasını bulunduran bir yönetim kurulu, ikincisi ise; sübvansiyonlu ithalat politikası için telafi edici vergi uygulayan ülkeye karşı disiplin kuruludur. Söz konusu sistemlerden ilki 2007 yılından, günümüze DTÖ içinde giderek etkili olmaya başlamış ve uyuşmazlıkların çoğu bu kurulda değerlendirilmeye başlanmıştır. 1995 yılında, ağırlıklı olarak ikinci sistem kullanılırken, 1995-1999 yılları arasında ikinci sistemdeki incelenen dosya sayısı 41'e düşmüştür. 2007 yılında ise; sadece 11 dosya bu sistem çatısı altında incelenmiş ve uyuşmazlıklar çok taraflı disiplin kuruluna yönlendirilmiştir. Ağırlıklı olarak; ticari gemicilik faaliyetleri, bölgesel uçak imalatı, sivil havacılık ve pamuk ticareti gibi alanlardaki uyuşmazlıkların çözümünde çok taraflı disiplin kurulunun etkisi giderek artmıştır (WTO; 2008)

1.2.3. UNCTAD'ın Teşvik Politikaları

Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), endüstri yatırım politikaları sistemini tarihsel bir süreç içerisinde incelemek ve yeni endüstri politikalarını sunmak amacıyla hazırlamış olduğu 2019 tarihli Yatırım ve Kalkınma Raporu'nda endüstri politikasının 1960'lı yıllardan günümüze kadar, temel hedefleri, kullanılan politika araçları ve politik çevreleri açısından farklılık kazandığını belirtmiştir. 1970'lerde devletin iktisadi faaliyet içinde etkisi yüksek iken, 1980'li yıllarda bu devletin müdahale araçları bırakılarak, piyasanın kısıtlı müdahaleler eşliğinde iktisadi alanda etkin olduğu ayrıca ifade edilmiştir. Bu politika tercihlerinde, gelişmiş ülkeler teşvik ve sübvansiyon politikaları ile kendi bünyelerindeki endüstri gelişimlerini yeni süreçlere entegre etmişlerdir. 2000'li yıllarda üretim sürecinde teknolojik alt yapının önem kazanması ile beraber, gelişmekte olan ülkelerde teknoloji transferi ve yabancı yatırımların arttırılabilmesi için bu ülkelerde de teşvik politikaları önem kazanmıştır.

Teşvik politikalarının bir endüstri yatırım otoritesi tarafından yönetilmesi gerekliliğini vurgulayan kurum, ayrıca, sanayi politikaların gelişimi için sağlanan teşvik programlarının gelişmekte olan ülkelere endüstriye katkı oranını %80'e kadar, gelişmiş ülkelere ise %50'ye kadar arttırabileceğini tahmin etmektedir. 2010

yılından 2018 yılına kadar UNCTAD bünyesinde 806 adet endüstri programı kaydedilmiştir. Söz konusu endüstri programlarının dörtte birinden fazlasının yatırım teşvik programları baz alınarak değerlendirilmiştir. 2010-2018 döneminde, gelişmekte olan ülkelerin %75'i endüstrilerini geliştirmek için vergi, vergi tatili, tercihli vergi oranı ve vergi (yatırım indirimi) indirimi gibi teşvik araçlarını kullanmıştır. Bu teşvik araçları en az 5 yıllık dönem boyunca uygulanmıştır. Özellikle, Sahra Altı Afrika ülkeleri bu teşvik araçlarının kullanım alanını en çok genişleten ülkeler olmuştur. Bu ülkelerin %65'i bu teşvik araçlarını diğer ülkelere nazaran daha yüksek oranda uygulamıştır.

Teşvikler ve sübvansiyonlar; aynı iş kolundaki sektörler, özellikle yatırım alanları ve üretim bazlı endüstriler arasında hemen hemen eşit bir şekilde paylaşılmıştır. UNCTAD'ın kayıt altına aldığı yatırım politikaları değerlendirmesine göre, teşvikler sırası ile otomotiv, elektronik, gıda, kimyasal, tıbbi ilaç ve tekstil iş kollarında yoğunlaşmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler olarak bakıldığında; yatırım teşvikleri gelişmekte olan ülkelere aynı işkolunda faaliyet gösteren firmalarda yoğunluk kazanırken, gelişmiş ülkelere özellikle sektörlerde önem kazanmaktadır. Söz konusu ülke gruplarında endüstrinin gelişim sürecinin geçmişi ile ilgili ipucu veren bu durum, gelişmiş ülkelere teknoloji odaklı, Ar-Ge, Know-How gibi alanlarda artış yaratırken, gelişmekte olan ülkelere geç endüstrileşmenin neticesi ile yatay düzlemde kümelenme ve uzmanlaşma alanlarında yoğunluk kazanmıştır.

2019 yılında Yatırım ve Kalkınma hususlarına ilişkin hazırlanan raporda, kar temelli teşvik politikalarının, maliyet temelli olanlarına göre daha az olumlu sonuç doğurduğu saptanmıştır. Özellikle, gelişmekte olan ülkelere yatırım gerçekleştiren büyük ölçekli firmalar, karlarını başka ülkelere transfer ederek, teşvik sağlayan ev sahibi ülkenin ileride elde edeceği vergi gelirlerine negatif katkı sunmaktadır.

Raporda ortaya konulan hesaplamalara göre, gelişmekte olan ülkelere uygulanan yatırım teşvik politikalarının katkı düzeyleri şöyledir:

Minimum yatırım tutarına %23

- AR- GE faaliyetlerine %18
- İstihdam oluşturma ve yerel istihdama katkısı %17
- Enerji verimliliği ve çevre bilincine katkısı %8

- Coğrafi lokasyona katkısı %7
- Yerel değerlere katkısı %6
- Verimlilik ve katma değer artışına katkısı %5
- İhracata katkısı %6
- Ortaklık (Joint Venture) oluşumuna katkısı %5
- Diğer konulara katkısı ise %5 (UNCTAD, 2019)

UNCTAD'ın ortaya koyduğu sonuçlara göre, yatırım teşvik politikalarının gelişmekte olan ülkelerde, minimum yatırım tutarını, Ar-Ge faaliyetlerini ve istihdamı olumlu etkilediği söylenebilir.



İKİNCİ BÖLÜM

TANZİMAT'TAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'NİN TEŞVİK POLİTİKALARININ SEYRİ

2.1. Tanzimat Döneminde Gelişen İktisadi ve Siyasi Akımlar

Osmanlı Dönemi iktisadi yapısı sahip olduğu toplumsal dinamikler çerçevesinde özgün bir yapı oluşturmuştur. Çalışmamızda, ağırlıklı olarak, Osmanlı dönemi ile Erken Dönem Cumhuriyet dönemi arasında bir bağ olduğu ve birtakım süreçlerin devamlılık niteliğinde olduğunu salık vermekteyiz (Doğan, 2010: 180).

19.yy'da Sanayi Devrimi'nin İngiltere'de belirgin şekilde ortaya çıkması ile beraber, devletin iktisadi alanda yer almadığı, iş bölümünde uzmanlaşmanın olduğu klasik iktisat teorisi gelişmiştir. Osmanlı Dönemi'nde ise nev'i şahsına münhasır bir iktisadi model oluşmuştur. Mekansal açıdan bakıldığında, özellikle Batı toplumu mekân açısından iktisadi bir boyuta geçmişken, Doğu toplumları ise mekânı daha çok zaman-iktisat açısından tartmayan gündelik yaşam sürdürmektedir. Kapitalist düşüncenin çabaları ile Doğu toplumlarının üretim tarzının harmanlandığı ve Niyazi Berkes'in tanımına göre; emtia devleti olan Osmanlı Devleti üretim araçlarına devletin sahip olduğu ve devletin kontrolünde tasarrufunu bireylere sunan bir model olmuştur (Berkes, 2014: 42). Tanzimattan sonra Osmanlı iktisadi yapısı liberal iktisat politikaları ile serbest ticaret politikaları lehine gelişme göstermiştir. Bu dönem boyunca liberal iktisat politikalarını benimseyen yazılar, derlemeler ve yayınlar üretilmiştir. Bu akımın liderleri dönemin Mülkiye Mektebi'nde iktisat dersleri veren Sakızlı Ohannes Paşa ve Portakal Mikeal Paşa gibi düşünürlerdir. Özellikle, Sakızlı Ohannes Paşa'nın Mebadi-i İlm-i Servet-i Mîlel adlı eseri bu politikaları destekleyen en önemli eserdir. Osmanlı Devleti'nde liberal düşünce, özellikle, 2. Meşrutiyet sonrası partileşme hareketlerinde de görülmektedir. Siyasal olarak Osmanlı liberalizmi, liberalizmin kurumsal olarak yaşandığı ülkelerden farklı özellikler taşımakla beraber, iktisadi olarak liberalizm Osmanlı'da Âdem-i Merkeziyetçilik üzerinden yürütülmüştür.

Abdülhamit döneminin baskı unsurlarından olan istibdattan kaçan aydınlar Jön Türkler adı altında toplanmışlardır. Ardından merkezîyetçi ve âdem-i merkezîyetçi olmak üzere iki gruba ayrılmışlardır. Ahmet Rıza Bey, savunduğu

liberal düşünce bünyesinde merkeziyetçi bir yapıyı savunmaktadır. Aksine, âdem-i merkeziyetçi Prens Sabahattin ise; modernleşmeye büyük atıfta bulunarak, bu tip çalışmaların Tanzimat dönemi ile başladığını iddia etmekteydi. Fikirlerinde bireyciliği de savunmakta ve Osmanlının geri kalmasını toplumun kolektivist sosyal yapısına dayandırmaktadır (Bayraktar, 1996: 51-61). Dönem içerisinde, etkisi artan liberal odaklı düşüncelerin karşısına daha korumacı politikalar ve fikirler çıkmıştır. Bu bağlamda, çalışmamızın ana omurgasını oluşturan teşvikler, korumacılık anlayışı ile beraber, farklı zamanlarda farklı şekillerde programlanmaya başlanmıştır. Toplum bünyesinde gelişen fikir akımları, iktisadi alandaki farklı eğilimlerin gerekçelerini analiz etmiş ve birbirleriyle kıyaslama imkânı bulmuştur. Liberal tezin karşısında duran en güçlü figürlerden biri de Ahmet Mithat Efendi'dir. Ahmet Mithat Efendi, evrensel iktisadi görüş ve düşünceleri benimsemekle beraber, Osmanlı Devleti'nin iktisadi ve sosyal katmanlarının serbest iktisadi politikalara hazır olmadığını savunmuştur. Çünkü ona göre, himayecilik olmadığı için ticari ve sınai faaliyetler zaten yabancıların elinde iken, Osmanlı yurttaşlarına geçmeyecekti. Ahmet Mithat Efendi'nin yanı sıra, Kazanlı Akyiğitzade Musa Bey de serbest ticaret ve liberal iktisat akımlarına karşı çıkmıştır. Yusuf Akçura'nın "Türk Yurdu" adlı mecmuası da bu akımda yer alarak, liberal iktisat politikalarını eleştirmiştir (Çağman, 2017: 31-48).

2.1.1. Tanzimat Dönemi Teşvik Politikalarının Değerlendirilmesi

Avrupa tarihinde mutlakiyetçi krallıklar birkaç kez sınırlarını genişletip, geniş imparatorluklara sahip olmak istediler. Avrupa'da feodal bölgeler arasında artan ticari ilişki; bir zaman sonra sosyal, kültürel ve iktisadi boyutun perçinlendiği bir hal almıştır. Uluslaşma sürecine Avrupa kıtası mevcut ve süregelen pratikler esasında ulaşmıştır. Bu husus doğrultusunda, devrim ve isyanların getirmiş olduğu liberal akımlar, ulus olma akımını bir politik meşale gibi dönemin siyasi tarihine yansıtmıştır. Osmanlı İmparatorluğu da giderek artan uluslaşma akımlarından etkilenmiş ve topraklarında bulunan etnik halklar devletleşme süreci ile Osmanlı İmparatorluğu'ndan ayrılmıştır. Osmanlı dönemi tarihsel süreci belli dönemlere ayrılması gerekmektedir. Çalışmamızın temelini modernleşme sürecinden almaktayız. Modernleşme süreci ile Osmanlı İmparatorluğu'nda ekonomik ve siyasal

dönüşümler başlamıştır. Osmanlı Devleti, fiskal yani maliye esaslı bir devlet olup, ekonomik programlamasını maliyet hesabına göre gerçekleştirmiştir (Berkes, 2014: 120-160). 16. yy 'da başlayan kapitülasyonlarla, Osmanlı'da dış ülkeler için uygun ve elverişli bir ortam oluşturmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda şeri hukuk uygulamaları ve tüzel kişiliğin İslam hukukuna uygun olmaması sebebi ile özel şirketler gelişmemiş ve haliyle üretim merkezi devlet tekelinde veya yabancıların ortaklıklarında gelişmiştir. (Mardin, 2017: 205). 1838 tarihinde İngilizlerle imzalanan Balta limanı Ticaret Anlaşması hükümleri gereğince, özellikle, İngilizlere karşı gümrük vergilerinde ciddi bir düşüş kaydedilmiştir. Osmanlı Devleti, yabancı ülkelere sağlamış olduğu imtiyazlar sebebiyle iktisadi birtakım güçlüklerle karşılaşmıştır (Yücekok, 1968: 383-425).

Balta Limanı Ticaret Anlaşması ile Osmanlı topraklarında yetiştirilen ve ticari safhada hammadde olarak temin edilebilecek çoğu tarım ve tekstil emtiasının ihracatının yolunu açılmış, yurt dışında katma değer kazanan ürünler Osmanlı topraklarına tekrar satılmış ve imparatorluk toprakları yabancı tüccarlar için bir açık pazar haline gelmiştir. Artan ithalatla üretim faaliyetlerinde düşüş yaşayan yerli üretici ciddi bir iktisadi kayıp yaşamıştır (Eşiyok, 2010: 69-73).

1840'lı yıllardan itibaren Balta Limanı Ticaret Anlaşması neticesinde Avrupalı tüccarlara verilen imtiyazlara, sancak ve vilayet bazında görev yapan yöneticiler itiraz etmeye başlamıştır (Yücekok, 1968: 383-425). 1840 yılından sonra sanayinin ve iktisadi yapının geliştirilmesi için birçok ekonomik adım atılmıştır. Osmanlı Devleti 1840 tarihinde fabrika oluşumlarını desteklemek için bütçeden 75 milyon kuruş ayırmıştır. Ayrılan bu bütçenin toplam bütçe içindeki payı %12,5 oranındadır. Devlet, bizzat müteşebbis olarak yer aldığı fabrikaları 3 temel amaçla planlanmıştır:

- Ülkenin sanayileşmesini ve fabrikalaşmasını sağlamak
 - Yurt dışından ithal edilen ürünlerin iç piyasada üretilmesini sağlamak,
 - Başta savunma sanayii olmak üzere, askeri malzemelerin tedarikini sağlamak
- (Damlıbağ, 2012: 197-222).

İngiltere ile yapılan Serbest Ticaret Anlaşması 1854 tarihinde tekrar revize edilmiş ve toplumsal yapıyı etkileyecek birtakım yasal ve yenilikçi programlar yürürlüğe girmiştir. 1858 yılında Arazi Kanunnamesi ile özel mülkiyetin önü açılmıştır. 1840 tarihinden itibaren uygulanan sanayi kuruluşlarının finansmanına

sağlanan kısmi teşvik politikalarının ardından, 1860'lı yıllarda tarımda makineleşme için önemli iktisadi programlar geliştirilmiştir. 1867 yılında yapılan düzenlemeler ile de yabancıların Osmanlı Devleti sınırları içerisinde toprak almalarının önü açılmıştır. Dolayısıyla, Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik tarım uygulamalarını tevsî ya da modernize etme yolundaki girişimlerinin arka planı belirginleşmiştir. Bu tip düzenlemelerle iktisadi yapı içerisinde tarımın payı giderek önem kazanmıştır. (Baskıcı, 2009: 33-54). Bu süreçte tarımsal makinaların satın alınması için memleket sandıkları oluşturulmuştur. Bu sandıklarla birlikte bugün halen faaliyet gösteren Ziraat Bankası'nın temelleri atılmıştır (Kılıç, 2005:99-110).

Bununla birlikte, bir takım sanayi kuruluşlarının finansmanı için kısmi teşvik sayılabilecek adımlar atılmış ve bu adımlar için dönemin kurumları bu uygulamaları yönetecek bürokratik bir zemine taşınmıştır. İkinci Meşrutiyeti takip eden dönemde teşvik politikalarının kurumsal bir boyut kazanmasına yönelik adımlar atılmıştır. Bu dönem zarfında, teşvik konusunda yürürlüğe girmiş olan Teşvik-i Sanayi Kanunu teşvik tarihi açısından önemli bir mihenk taşıdır.

2.1.1.1. Birinci Teşvik-i Sanayi Kanunu (1913)

1913 tarihinde yürürlüğe giren bu kanunun öncesinde, 1909 ve 1910 yıllarında bu kanunla ilişkili iki adet layihası bulunmaktadır. Layihalar, 1913 yılında yürürlüğe giren Teşvik-i Sanayi Kanunu'nun adeta hazırlığı gibidir (Toprak, 2003: 128-144). 1910 tarihinde hazırlanan ikinci kanun taslağı ile birlikte, yabancıların da bu kanundan yararlanacakları ifade edilmiş ve kanun taslağının 6. maddesinde belirtilen hususlar, 1913 tarihli kanuna aynı ibareler ile aktarılmıştır. Bu teşvik kanunu kapsamında yer alan birçok uygulamanın alt yapısı, 1860'lı yıllarda kurulan Islah-ı Sanayi Komisyonu tarafından hazırlanmıştır. 1867 tarihli yabancıların mülkiyet edinmesi için yürürlüğe giren kanunlara ek protokol yapılarak, yabancıların mevcut kapitülasyonların dışında tutulmaları koşulu ile kanundan yararlandırılmaları sağlanmıştır (Kasalak; 2012:65-67).

Teşvik-i Sanayi Kanunu'ndan yararlanacak kuruluşların fabrikalar olacağı belirtilmiş ve fabrika tanımı yapılmıştır. Söz konusu kanuna göre fabrika:

- Özel nizamname uyarınca kurulmuş olmak,
- Doğal (ham) ve yarı mamullerin işlenerek, farklı bir ürün ortaya çıkarmak,

- En az beş beygirlik üretim gücü kapasitesine sahip olmak (1 beygir gücü= 0.745 kw, 5 beygir gücü x 0.745 = 3.725 kw)
- Bir yıl boyunca çalıştırılan işçi gün sayısı (primi) 750 gün olmak, en az 2 işçi çalıştırmak gibi özelliklere sahip olan üretim yerleridir.

Kanun kapsamında uygulanacak teşvikler ise şu ibarelerden oluşmaktadır:

- Fabrikalara gerekli arazinin verilmesi: Bu teşvik ile fabrika kurulacak alana hem fabrika binası inşaatı için hem de fabrikaya gerekli dış çevre için boş arazinin verilmesi yürürlüğe konmuştur. Ancak, hibe edilmesi planlanan arazinin beş dönümden fazla olmaması kanunda belirtilmiştir. Ayrıca, fabrika için gereksinim duyulan arazilerin vakıflara ait arazilerden de sağlanması kararlaştırılmıştır. Söz konusu vakıf arazisi fabrika için tahsis edildiğinde, vakfın istifasının oluşması da zorunlu hale getirilmiştir.
- Vergi ve harçlardan muafiyet sağlanması: Bu destek ile emlak, temettü, binaların bulunduğu yere ait bedel-i öşr, yetkili otoriteler tarafından uygulanan resim ve harçlar, ruhsatname harcı ve belediye inşaat resmi gibi vergi ve harçlara muafiyet sağlanmıştır.
- Hammadde ve makine ithalatında gümrük vergisi muafiyeti sağlanması: İthal edilecek üretim girdileri ve makinelerin gümrüklerde ithalat vergisinden muaf tutulması sağlanmıştır. Ayrıca, Osmanlı Devleti'nde uygulanan ülke sınırları içi de dahil olmak üzere alınan ihracat gümrük vergisinden muaf tutulması sağlanmıştır.

Belirtilen teşviklerin uygulanması için fabrika olarak adlandırılan kurumların faaliyete geçmesi en önemli kıstas olmuştur. Özellikle, üretimde kullanılan girdilerin yerli olmasına önem verilmiştir. Teşviklerin uygulama süresi fabrika başına en fazla 15 yıl olarak belirlenmiştir (Ökçün,1975:26-44).

2.2. Cumhuriyet Dönemi Teşvik Politikaları

Çalışmanın bu bölümünde Cumhuriyet dönemi teşvik politikaları beş alt döneme ayrılarak incelenmiştir. İlk kısımda; 1920-1930 arasındaki liberal dönem, ikinci kısımda; 1930-1950 arasındaki devletçi dönem, üçüncü kısımda; 1950-1960 arasındaki Demokrat Parti iktidarının liberal ekonomi politikaları, dördüncü kısımda;

1960-1980 arasındaki ithal ikameci planlı kalkınma dönemi, beşinci kısımda ise 1980 sonrası liberal dönem ele alınacaktır.

2.2.1. 1920-1930 Kuruluş Dönemi ve Teşvik Politikaları

1923'te Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile bu yeni ulus devlet bünyesinde yeni bir kurumsallaşma süreci başlamış olmakla birlikte, esasında Cumhuriyet öncesinde kurulan partilerin ve parti programlarının, bu yeni süreçteki iktisadi ve siyasi akımlar üzerindeki etkisi önemlidir (Ozankaya, 1987: 130-140). Özellikle de İttihat ve Terakki Partisi'nin ekonomi politikalarında 1916 sonrasında devletçilik politikalarının ağırlık kazandığını belirtmek gerekir (Doğan ve Alkan, 2010: 56-58). Bu bağlamda, 1925 ve sonrası erken dönem Cumhuriyet için önemli gelişmelerin olduğu ve kurumsal devletçilik inşa sürecinin temellerinin hızla atıldığı bir dönem olmuştur. Bununla birlikte, birçok tarihçi bu dönemi liberal ekonomi politikalarının baskın olduğu bir dönem olarak ifade eder. Ancak, sermaye, altyapı ve insan gücündeki yetersizlikler tam liberal bir ekonomi programının uygulanmasına imkân vermemiş ve devlet müdahalesiyle özel sektörün gelişiminin sağlanmaya çalışıldığı müdahaleci bir ekonomi programı uygulanmaya çalışılmıştır (Orhan, 2009; 120-125). Dolayısıyla, yeni kurulan Cumhuriyet'in 1920-1930 döneminin, liberal ve müdahaleci politikaların bir arada bulunduğu, bir geçiş dönemi olduğu söylenebilir.

Cumhuriyetin kurucu lideri Mustafa Kemal Atatürk'ün düşünce ve söylemlerinin analiz edildiği çalışmalarda, özellikle Voltaire ve Rousseau'dan etkilendiği vurgulanmıştır. 1923-1929 yılları arasında uygulanan politikaları, salt devletçilik ve liberalizm olarak değerlendirmenin doğru olmadığı düşünülmektedir. Farklı iktisadi görüşlere sahip çevrelerin düşünceleri doğrultusunda, dönem boyunca liberal ve devletçi politikaları benimseyen siyasetçi, bürokrat ve devlet adamları bulunmakla beraber, en nihayetinde Mustafa Kemal Atatürk, dönemin içinde bulunduğu siyasi, iktisadi ve uluslararası politikalar ışığında devletin çıkarını koruyacak politikalar oluşturmuştur. Mustafa Kemal Atatürk'ün iktisadi ve sosyal fikirlerinin kamu nezdinde politikasını yayan ve devlet politikalarının bilinirliğinin yaygınlaşmasını sağlayan Kadro hareketi; Kemalist düşüncenin hem bireyci hem de toplumcu olduğunu ve böylelikle de iktisadi düşüncenin hem devletçiliği hem de özel

girişimi benimseyen müstesna bir yapı içinde oluşturulduğunu yayınlarında beyan etmişlerdir (Albayrak, 1996: 89-121).

Cumhuriyetin ilanından önce, 17 Şubat-4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir’de düzenlenen İktisat Kongresi’ne sanayici, tüccar, çiftçi ve işçiler (o vakte kadar amele olarak atfedilen) davet edilmiş, farklı kesimlerin beklenti ve önerileri tartışılmıştır. Kongre’de alınan kararlar doğrultusunda sanayinin ve özel teşebbüsün gelişimi için bir Sanayi Bankası kurulması kararı alınmış ve böylelikle 1925 tarihinde Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. Bu banka, teşvik ve finansman çalışmaları ile birçok kuruluşun faaliyete geçmesini sağlamış ve halihazırda kurulu olan birçok sanayi ve maden kuruluşunun da gelişimine tevsi ve modernizasyon yöntemi ile finansman sağlayarak destek olmuştur. Ayrıca, Sanayi ve Maadin Bankası ile özellikle madencilik sektöründe ciddi bir ivme kazanılmıştır. Bununla birlikte, müteşebbislerin kredilendirildiği projelerde beklenen ve planlanan verimin ve iktisadi faydanın elde edilemediği de bazı çalışmalarda ifade edilmektedir (Tamzok, 2008: 1-9). Kongre’de alınan kararlar, çalışmamızın da ana eksenini oluşturan teşvikle ilgili 1925 sonrasında uygulamaya konulan politikalar ve yürürlüğe giren yasalar üzerinde oldukça etkili olmuştur.

2.2.1.1. İkinci Teşvik-i Sanayi Kanunu (1927)

İkinci Teşvik-i Sanayi Kanunu, bir bakıma yukarıda bahsedilen birinci kanunun devamı niteliğinde olmuştur. Birinci Teşvik-i Sanayi Kanunu’nda yer alan hususların neticeleri İzmir İktisat Kongresinde de tartışılmış ve belirtilen gereksinimler üzerine İkinci Teşvik-i Sanayi Kanunu oluşturulmuştur (Kuruç, 1988: 5-7). Söz konusu teşvik hususları aşağıda yer almaktadır:

- Belediye sınırları dışındaki araziler bedelsiz, belediye sınırları içindeki araziler ise bedeli 10 yıl içinde ödenmek üzere yatırımcılara tahsis edilmiştir.
- Tesisler ve bulundukları arazi ve müştemilatlar herhangi, resim, vergi ve ilgili belediye harcından muaf tutulmuştur.
- Kanundan yararlanan işletmelerin hisse senetleri ve tahvilleri damga vergisinden muaf tutulmuştur.

- Sabit yatırımlar için gerekli inşaat malzemeleri ile üretim aşaması için tedarik edilmesi zorunlu hammaddeler, yurt içinden sağlanılmıyorsa, yurt dışından ithal edilirken gümrük ve duhuliye (iç gümrük vergisi) vergilerinden muaf tutulmuştur.
- Yatırım yapılacak tesisler için gerekli olan makina, teçhizat, alet ve malzemelerin, demiryolları ve deniz yollarında %30 indirimli taşınması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, Bakanlar kurulu kararı ile de üretimde kullanılacak hammadde ve mamullerin indirimli taşınabilmesinin önü açılmıştır.
- Tesislere, ürettikleri mamul maddelerin değerinin %10'u oranında Bakanlar Kurulunun onayı ile prim verilebilme imkânı sağlanmıştır.
- Yatırım için girdi olarak kullanılan tuz, ispiro ve patlayıcı maddelerin oranı yüksek ise bu ürünlerin alım fiyatında indirim sağlanabilir.
- Ayrıca, yerli malı girdi kullanımı devlet ve özel sermayeli şirketlerde kısmen de olsa zorunlu hale getirilmiştir.

Yerli sanayiye güçlendirmek ve yeni kurulan Cumhuriyeti iktisadi ve sosyal açıdan geliştirmek amacıyla düzenlenen bu teşvik politikaları; sermaye yetersizliği, yetişmiş insan gücü eksikliği, yeterli altyapının olmaması ve nüfusun okur yazar oranının çok düşük seviyelerde olması gibi nedenlerden ötürü başarılı olamamıştır. Ayrıca, Lozan Anlaşması gereği beş yıl süreyle koruyucu gümrük politikalarının uygulanmayacak olması, yerli ve yabancı mallara aynı oranda satış vergisi uygulanması gibi yükümlülükler de bu teşvik politikalarından beklenen katkıyı sınırlamıştır (Kasalak, 2012; 71-74).

2.2.2. 1930-1950 Devletçi Dönem ve Teşvik Politikaları

Dönemin iktisadi koşulları gerek Türkiye gerek diğer ülkeler açısından 1929 Ekonomik Buhranının izlerini taşımaktadır. Bu ortamın neticesinde 1931 yılında Cumhuriyet Halk Fırkası parti programına “Devletçilik” programını eklemiştir. Batıda “etatizm” olarak adlandırılan devletçilik, ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik devlet müdahalesi olup, bu müdahale sosyalist-kollektivist bir müdahale anlayışından farklıdır. Başlangıçta bir gereklilik olarak görülen devletçilik politikaları, giderek Türk bürokrasisinde etkinliğini arttırmıştır. Bu bağlamda, asker

ve bürokratların aşırı devletçi politikalar ürettiği, toplumsal yapıda köklü değişikliklere neden oldukları ve katı bir müdahale anlayışı doğurdıkları gerekçeleri ile Türkiye’de uygulanan devletçilik politikaları eleştirilmiştir. 1930-1940 arasında kurulan şirketlerin kurucularının yüzde 74’ü bürokrat ve devlet kadrolarındaki yöneticilerdir (Varlı, 2012: 113-124).

Bununla birlikte, devletçilik politikalarının geniş kapsamlı olarak uygulandığı bu dönemde 1933 yılında Sümerbank kurulmuş, Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı (1934-1938) devrede iken, İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (1938-1942) hazırlıkları Celal Bayar önderliğinde başlatılmıştır. Maden politikalarına önem atfeden Türkiye Cumhuriyeti, bu sektörün önünü açmak ve sektördeki yerli yatırımcının payını artırabilmek için 1935’te Etibank’ı kurmuştur. Böylelikle, çoğunluğu yabancıların elinde bulunan maden tesislerini satın almak için bu bankanın kredilerinden yararlanılmıştır. Sanayi konusunda birçok atılımlar ve programlar geliştirilerek, “İktisadi Savunma Planı” 1938’de hazırlanmıştır. Bu planın hazırlanmasında dünyada savaş rüzgarlarının esmeye başlaması büyük etken olmuştur. Dönemin uluslararası koşulları ve iktisadi yapıyı korumak amacı ile 26 Ocak 1940 tarihinde “Milli Korunma Kanunu” uygulanmıştır. Bu kanunun amacı, mal ve hizmet üretimi için piyasaya sunulan girdi ve çıktıların devlet tarafından kontrolünün sağlanması olmuş ve böylelikle de devlet ürün kontrolünü sağlamak istemiştir. Ancak, bu kanun karaborsacılık lehine yönelim sergilemiş ve dönem içerisinde” savaş zenginleri” olarak anılan bir grup zümre doğurmuştur. Bu hususlar doğrultusunda yaşanan olumsuz gelişmelerin hafifletilmesi ve kamu zararının telafi edilebilmesi için 12 Kasım 1942’de Varlık Vergisi yürürlüğe konulmuştur (Öztürk, 2013: 135-166).

Bu dönemde, 1932 yılı itibariyle Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun kapsamı tekrar değerlendirmeye alınmış ve bu tarihten sonra yatırım teşviklerinin devlete ait işletmelere yönelik kullanılması amaçlanmıştır. 1927 yılında uygulanan Teşvik-i Sanayi Kanunu’nun özel sektörde beklenen etkiyi yaratmadığı gerekçesiyle bu politika değişikliği uygulanmıştır. Aynı zamanda ihracatta vergi teşviki sağlanması için 1930 ve 1936 tarihlerinde 1705 ve 3015 sayılı “Ticarette Tağşişin Meni ve İhracatın Murakabesi Hakkında Kanun” yürürlüğe konulmuştur. 1927 yılında yürürlüğe giren Muamele Vergisi 1940 tarihinde kanunlaşmıştır. 1956 yılına kadar

devam eden kanunda ihracatta vergi istisnası sağlanmıştır (Akdeve ve Karagöl:2013:336-337)

2.2.3. 1950-1960 Demokrat Parti Dönemi ve Teşvik Politikaları

1950 yılında iktidar olan Demokrat Parti lideri ve Başbakan Adnan Menderes'in 26.05.1954 tarihinde Hükümet Programını açıklarken yaptığı konuşmada, bayındırlık hizmetlerinin artırılacağı, iktisadi kalkınmaya öncelik verileceği, özel teşebbüslerin kurulabilmesi için gerekli görülen hukuki ve güvenlik sistemlerinin oluşturulacağı, bu çalışmalar yürütülürken devlet müdahalesinin asgari seviyede olacağı ve yol gösterici nitelikte olmasına önem verileceği vurgulamıştır.

Liberal ekonomi programını benimseyen Demokrat Parti iktidarı döneminde Türkiye ile ABD'nin ilişkileri güçlenmiştir. Truman Doktrininin belirlemiş olduğu esaslara dayanarak, sosyalist blok karşısında uygulanan Marshall yardımlarından faydalanan Türkiye'de yatırımlara ayrılan payın gayri safi milli hasıla içindeki payı %13'lere kadar çıkmıştır. Demokrat Parti iktidarının başladığı 1950'de Dünya Bankası'nın da iştiraki olduğu Türkiye Kalkınma ve Sınai Bankası kurulmuştur. 1951'de 5821 sayılı "Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu" kabul edilmiştir. Bu yasa ile bağlantılı olarak "Petrol Kanunu" kabul edilmiştir. Dönemin Bakanı Sıtkı Yırcalı, bu kanunun devletin çıkarları için çok mühim olduğunu beyan etmiş, muhalefet partisi CHP ise bu kanunun milli çıkarlarla bağdaşmadığı konusunda tepki göstermiştir. Bu dönem içinde 6086 sayılı "Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu" ile turizm işletmelerinin kurulmasının teşviki sağlanmış ve 6309 sayılı "Maden Kanunu" ile maden aramalarının teşviki uygulamaları yürürlüğe girmiştir (Baytal, 2007: 545-567).

2.2.4. 1960-1980 Planlı Kalkınma Dönemi ve Teşvik Politikaları

2. Dünya Savaşı sonrasında çift kutuplu dünya anlayışının getirdiği güvenlik ve ideolojik rekabet kaygılarıyla, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınmasına yönelik geliştirilen programlar çerçevesinde, 1958 yılında Türkiye ve OECD arasında imzalanan deklarasyonla planlama teşkilatının temelleri atılmıştır. 1960'ta Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ile merkezi planlama yürürlüğe konulmuştur. İthal ikameci sanayileşme stratejisinin hakim olduğu 1960-1980

döneminde dört plan yapılmış ve bu planlar uygulamaya konmuştur. Her bir plan, içinde bulunduğu iktisadi, mali, siyasi şartlar göz önünde bulundurularak ve dünya ekonomisi ile uluslararası iktisadi ilişkiler değerlendirilerek kurgulanmıştır. Dönem içindeki beş yıllık kalkınma planları ve teşvik politikaları aşağıda ele alınmaktadır.

2.2.4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bölgesel dengesizliklerin ve şehirleşme problemlerinin giderilmesi, kamu hizmetlerinin adaletli bir şekilde dağıtılmasının sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda bölgesel gelişme politikaları; potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve büyükşehir (metropolitan bölgeler) olmak üzere üç farklı açıdan değerlendirilmiş ve teşvik sisteminin esasları saptanmıştır.

Bu çerçevede, büyüme ve kalkınmada geri kalmış bölgelerin planlanması için bakanlıklarda bir kurul oluşturulması kararlaştırılmıştır. Böylelikle 1963 yılında "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" adlı bir program oluşturulmuştur (Çelikkaya, Yaman, Dağlı ve Çapık, 2018: 21-31). Tezin üçüncü bölümünde irdelenecek olan Malatya kenti de kalkınmada öncelikli yöreler arasında yer almıştır. 1963'te 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'na ilave edilen bir madde ile Türkiye'de ilk defa yatırım indirimi uygulanmıştır. Söz konusu oranlar, genel yatırımlarda %30, tarımsal yatırımlarda %40, az gelişmiş bölgelerdeki yatırımlarda %50 olarak uygulanmıştır. Yine, 1963'te ihracatı geliştirmek için, ihracat yapılırken alınan vergi, resim ve harçlara muafiyet sağlanmıştır. 1964'te 474 sayılı Gümrük Girişi Tarife Cetveli Hakkında Kanun ile yatırım maddeleri için gümrük muafiyeti sağlanmıştır (Buyrukoğlu, 2014; 37).

2.2.4.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, bölgesel kalkınmanın şehirleşme ve kentsel planlama ile olan bağı ortaya çıkarılmış ve şehirleşme potansiyeli olan kentlerin kalkınma süreçlerine birtakım yatırım ve proje finansman programları ile destek olunması öngörülmüştür (DPT, 1967: 105-116).

1967'ye kadar çeşitli kamu kurumları tarafından uygulanan teşvik programları 933 sayılı “Kalkınma Planının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun” ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulan “Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu”nda toplanmıştır. Amaç, teşvik koordinasyonunu sağlamak olup 13 Eylül 1967 tarihinde sözü edilen büro DPT'ye bağlanmıştır (Buyrukoğlu, 2014:37).

2.2.4.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1973-1977)

Kalkınmada Öncelikli Yörelere Programı ele alınmış ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi için özellikle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerine öncelik verilmiştir. Bölgesel planlama safhasında, kamu yatırımlarının belli merkezlere transfer edilmesi, sektörel ve kümelenme bazında bölgelerin oluşması ya da sektör ve sanayi dallarının belli bölge merkezlerinde kümelenmesi için birtakım alt yapı faaliyetleri oluşturulmuştur. Yatırım planlarının finansmanı ve yatırım sonrası oluşan teşekkülün faaliyeti için teşvik mekanizmalarının bir bütünlük içinde ele alınması planlanmıştır. Geri kalmış bölgelerdeki kentlerden Malatya'ya Hasan Çelebi Demir Madeni İşletmesi, Kahramanmaraş'a Elbistan-Afşin kömür işletmesi, Mardin'e Mazıdağı Fosfat işletmesi ve Sivas'a Divriği Demir İşletmesi yatırımları yapılmıştır.

1950-1960 yılları arasında dünya genelinde kitle turizminin gelişmesi ile turizm tesislerinin kurulması için gerekli alt yapıyı oluşturma temelleri bu dönemde atılmıştır. Bu yıllarda Turizm Bankası'nın kurulması ile turistik tesislerin kurulabilmesi için gerekli finansman kaynağı sağlanmıştır. Devlet, turizm için örnek teşkil edecek üst yapı yatırımlarında ve özel sektöre yol gösterecek yeni yatırımların oluşabilmesi için turizm alanlarında altyapı yapım sorumluluğunu üstlenmiştir. Böylelikle, bu dönemde turizm alanında öncü tesisler devlet tarafından kurulmuştur (Soyak, 2013; 9-11).

Tarımsal teşvikler konusuna da Plan'da geniş çaplı olarak yer verilmiştir. Toprak ve tarım reformuna ilişkin, verimlilik esasına dayalı olarak, küçük çiftçilere toprak verilmesi, toprak dağıtım sürecinin verimlilikle ilişkilendirilmesi ve kooperatiflerin güçlendirilmesine ağırlık verilmiştir. Bu bağlamda, özellikle, kooperatiflere yönelik olarak, alt yapı ve tesis yatırımları için finansman teşvikleri

uygulanmıştır. Tarımsal üretimin geliştirilmesi için bu dönem boyunca teşvik politikaları alım garantisi ve fiyat müdahalelerin haricinde, tarımsal örgütlenme, eğitim ve teknolojik gelişim olanaklarının artırılmasına odaklanmıştır. Bu dönem boyunca tarım sektöründe gerçekleşen yatırımların %48'i özel sektör ve %52'si ise kamu sektörü tarafından yapılmıştır. Özel sektörün yatırımlarının %75'i makineleşme yatırımları olup, söz konusu süreç tarımda verim artışını sağlamıştır (Noyan,2016: 84- 88).

Teşvik sistemlerinde yerli teşebbüslere destek verilmesi öngörülmüş ve teşvik başvurusunda bulunan yatırımcıların, yatırımları ile ilgili olarak detaylı analiz çalışmaları zorunluluğu planda belirtilmiştir (DPT, 1972:889-899).

2.2.4.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1979-1983)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu çerçevesinde teşvik edilen yabancı yatırımların sayısında bir azalma saptanırken, yatırım için kullanılan sermaye tutarında artış olduğu vurgulanmıştır. Bu Plan dahilinde, yabancı yatırımcılara verilen teşviklerin etkinliğinin artırılması, enflasyon baskısı altında bulunan teşvik sisteminin bu baskıdan ayrıştırılması ve kaynak tahsisi ile fiyat artışlarının piyasa dengesini yakalayabilecek bir teşvik sisteminin oluşturulması ana teşvik politikaları olmuştur.

Yerel enerji kaynaklarının geliştirilmesi ve küçük çapta hidroelektrik santrallerinin yapılmasının teşvik edileceği belirtilmiştir. Özellikle, bu alanda yerli sanayiye öncelik verileceği de ifade edilmiştir. Akaryakıt ve sayaç üretiminde mevcut kamu ve özel sektör kapasitelerinin değerlendirilmesi, genişletilmesi ve teknolojilerinin iyileştirilmesinin gözetileceği ifade edilmiştir. Kimya endüstrisi ve akaryakıt için kullanılan ölçü pompaları ve aletlerin üretilmesinin teşvik edilmesi amaçlanmıştır (DPT,1978;580 625).

2.2.5. 1980 Sonrası Dönem ve Teşvik Politikaları

24 Ocak 1980 kararları ile serbest piyasa ekonomisine geçiş yapan Türkiye, İthal ikameci büyüme stratejisini terk ederek ihracata dayalı büyüme modelini benimsemiştir. Böylelikle, bu dönemden sonraki planlamalar, bu büyüme modelini

ilke edinerek hazırlanmıştır. 1980 sonrasında hazırlanan teşvik programları, 1980 öncesi dönemde uygulandığı gibi salt sabit yatırımlar üzerinde değil, karlılığı ve diğer çıktıları yüksek olabilecek sektörler belirlenerek, bu sektörlerle yönelik teşvik programları olarak hazırlanmıştır (Tezel;2014). Teşvik politikalarının 1980 sonrası dönemdeki seyri, bu dönemde hazırlanan beş yıllık kalkınma planları temelinde aşağıda ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

2.2.5.1. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1985-1989)

1990'lı yılların ilk yarısına kadar yapılan planlamalarda, öncelik verilen sektörlerin ve asgari yatırım tutarlarının liste şeklinde yayınlanması uygulaması yerine, sadece desteklenmeyen sektör ve yatırım tutarları listelenmiştir. Bu dönemde Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) oluşmaya başlamış ve OSB'lere yönelik teşvikler ağırlık kazanmıştır. Teşvikler açısından önemli bir gelişme de 1985 yılında 10011 sayılı karar ile Kaynak Kullanımını Destekleme Primi (KKDP)'nin uygulanmaya başlamasıdır. Bu uygulama ile planlanan sabit yatırımların yaklaşık %50'sine varan oranlarda hibe olarak nakit teşvikler sağlanmıştır. Böylelikle Kahramanmaraş, Gaziantep, Uşak ve Denizli gibi kentlerde yeni sanayi tesisleri artış göstermiş, mevcut tesislerde modernizasyon süreci ile yatırımlar artmıştır. Bunun yanında, Ege ve Akdeniz bölgelerinde tatil köyü, otel ve beş yıldızlı konaklama tesislerinde bu destek sayesinde artış yaşanmış ve dönem içerisinde bu alanda yeni kuruluşlar faaliyete geçmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda teşvik politikasının amacı, müteşebbislerin tercihlerini plan hedefleri doğrultusunda yönlendirmek olarak belirtilmiştir. Plan'da hem yabancı yatırımın ülke içinde artırılması hem de yerli iktisadi faaliyetlerin teşvik edilmesi temelinde teşvik politikaları belirlenmiştir. Yabancı yatırımcı için oluşturulan teşvik politikaları aşağıda sıralanmaktadır:

- Körfez ülkelerinde yer alan büyük ölçekli firmaların Türkiye'de yatırım yapmaları için destekleneceği belirtilmiştir.
- Yüksek finansman ve ileri teknoloji gerektiren yatırım alanlarında, ilgili yabancı yatırımcıların desteklenmesi için inisiyatifler alınabilmesi plana dahil edilmiştir.

- Serbest Bölgelerin gelişimi desteklenerek yurt içindeki ithal mallarının stok oranının düşürülmesi, transit ticaretin artırılması ve bu bölgelerden yapılacak ihracattan sağlanacak döviz gelirlerinin artırılması amaçlanmıştır.

Plan’da sıralanan teşvik politikaları şöyledir:

- İhracat teşviklerinin etkinlik kazanması öngörülmüş ve ana hedef ihracat ürünlerinde çeşitliliğin ve miktarın artması olmuştur. Bu çerçevede teşvik politikalarının oluşturulması gereği beyan edilmiştir.
- Yatırımlarda teşvik ve yönlendirme araçları olarak istihdam, kapasite, teknoloji, yer seçimi ve yatırım konusu gibi unsurların etkili ölçülerde farklılaştırılmış ve seçici olarak kullanılması gerekliliği belirtilmiştir.
- Teşvik mevzuatının hem yatırım hem de ihracat teşviklerini tek bir çatı altında toplayacak şekilde düzenlenmesi gerekliliği vurgulanmıştır.
- İstihdam konusunda etkili çözüm üretebilmek için emek-yoğun sektörlerin teşvik edilmesi amaçlanmıştır.
- Bölge ülkelerinin ihtiyacını karşılamaya yönelik, hammadde kaynaklarına yakınlık ve taşıma maliyetleri bakımından avantajlı sanayi, tarım ve hayvancılık yatırımlarının öncelikle teşvik edilmesi amaçlanmıştır.
- Yurtdışı müteahhitlik ve mühendislik işlerinin döviz gelirlerini artırması açısından teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Bununla beraber, enerji, gemi inşa sanayii ve deniz taşımacılığı alanlarında da öncelikli teşvik verilmesi kararlaştırılmıştır.
- Tarıma dayalı entegre yatırımlar ve toplu konut yatırımları için de ilave teşvikler sağlanacağı belirtilmiştir.
- Dayanıklı tüketim ve yatırım mallarının ülke dışında pazarlanması için gerekli olan yurt dışı birim ve kurumsal yapıların (depo, büro, acenta ve bayilik) devlet tarafından desteklenmesi amaçlanmıştır.
- Haberleşme araçlarının ihracatçılara öncelikle sağlanmasına yönelik düzenlemelerle birlikte bu alanda yapılacak altyapının finansmanının teşvik edileceği belirtilmiştir (DPT, 1984: 32-33).

Bu Plan dönemi içinde Türkiye, 1987 yılında, Avrupa Topluluğu’na tam üyelik için başvuruda bulunmuştur. Teşvik konusunda birtakım kriterler ve kısıtlar

belirlemiş olan o dönemdeki adıyla Avrupa Topluluğu, üye ve aday ülkelerin de teşvik politikalarını bu yönde oluşturmalarını beklemektedir. Bölgesel kalkınma ve bölgesel teşviklerin önem kazanmaya başladığı Avrupa’da teşvik politikaları, verimlilik, yenilikçilik ve toplumsal cinsiyete duyarlı politikalar vasıtasıyla üye ve aday ülkelere entegre edilmeye çalışılmıştır.

2.2.5.2 Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanırken dünya üzerinde tarihi gelişmeler yaşanmıştır. 1989’da çift kutuplu dünya düzeninin sonunu getiren sembolik olaylardan biri olan Berlin Duvarı yıkılmış, akabinde Sovyetler Birliği dağılmış ve dünya genelinde küreselleşme politikalarının etkinlik kazandığı bir döneme girilmiştir. Bu dönem aynı zamanda Türkiye’nin de Avrupa Topluluğu’na tam üyelik başvurusunun yapıldığı bir dönemdir ve Plan’da teşvik politikalarının Avrupa Topluluğu’nda uygulanan teşvik politikalarına uyumunun sağlanması amaçlanmıştır.

1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren, 94/6411 ve 95/6569 sayılı yasalarla teşviklerde sektörel seçicilik uygulamasından vazgeçilmiş ve İstanbul, Kocaeli, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa dışındaki kentlerin “Sanayi Kuşağı Kentleri” olarak, eşit şartlarda teşvik programlarından yararlandırılması amaçlanmıştır. Bu süreçte, teşvik planlaması ve stratejisini belirleyen kurumsal yapıların hukuki esaslarında ve teşkilat yapılarında değişiklikler olmuştur. Yatırım ve ihracat teşvikleri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı çatısı altında iken, bu kurum 9 Aralık 1994 tarihinde 4059 sayılı “Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak bölünmüştür. Teşviklerle ilgili olan Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü Hazine Müsteşarlığına bağlanmıştır. 1995 yılında nakdi teşvikler kaldırılmış ve teşvikler sadece aynı teşvik politikaları üzerinden ilerlemiştir (Buyrukoğlu, 2014: 1-184).

1994 tarihinde kurulan ve serbest ticaret ilkelerini düzenleyen DTÖ, ihracatın performansına dayalı sübvansiyonların üye ülkeler nezdinde uygulanmasına karşı çıkmıştır. DTÖ üyesi olan Türkiye de bu teşvik uygulamalarından vazgeçerek,

DTÖ'nün ilke ve esaslarına uygun teşvik programlarına geçişi amaçlamıştır. Esas itibari ile dünyada teşvik ve sübvansiyon politikalarında değişim süreci de kendini 1990'lı yıllarda göstermiştir (Topal, 2006: 1-16).

Bu çerçevede, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda "Yabancı Sermaye Politikası" başlığı altında planlanan teşvik programları şöyledir:

- Yabancı yatırımcının menkul kıymetlere yatırım yapabilmesi için gerekli teşvik paketlerinin oluşturulması amaçlanmıştır.
- Uluslararası anlaşmalar çerçevesinde "Yatırımların Karşılıklı Teşviki ve Korunması ile Çifte Vergilendirmeyi Önleme" anlaşmalarının artırılması hedeflenmiştir.
- Patent hakları noktasında teşvik edici uygulamalar ile yabancı yatırımcının ülkeye olan ilgisini artırmak için serbest bölgelerin destek unsurlarının geliştirilmesi amaçlanmıştır.
- Yabancı yatırımcıları artırabilmek için özelleştirme politikalarına önem verilmesi amaçlanmıştır.

Plan'da; bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi, döviz kazandırıcı faaliyetlerin artırılması ve plan hedefleri ile uyumlu yatırımların artırılması genel amaçlar olarak ifade edilmekte ve bu doğrultuda teşvik politikaları belirtilmektedir:

- Yatırım ve döviz kazandırıcı faaliyetler ile ilgili teşvik sistemlerinin tek bir kanunda toplanması ve bu sayede bürokratik işlemlerin hafifletilmesi amaçlanmıştır.
- Teşvik politikalarında AT'ye uyumun sağlanması ve teknolojik altyapılı yatırım faaliyetlerinin desteklenmesi amaçlanmıştır.
- Ar-Ge, enerji, çevre kirliliği ve doğal kaynaklar alanında yapılan yatırımların öncelikli desteklenmesi amaçlanmıştır.
- KÖY'lerde yapılacak yatırımlara verilen teşviklerin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır.
- Yatırımların finansmanında öz kaynak kullanımının teşvik edilmesi amaçlanmıştır.

- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda olduğu gibi, ihracat teşvikleri söz konusu Plan'da da önemle vurgulanmıştır.
- İhracat kredisi ve ihracat sigortası sistemleri geliştirilerek, ihracatçının her türlü teknik yardımdan yararlandırılması amaçlanmıştır.
- Finansal kiralama ile ilgili teşvik politikalarının geliştirilmesi ile yurt dışı müteahhitlik projelerinin desteklenmesi ve yurt dışındaki faaliyet gösteren yerli işletmelerin rekabet durumunu daha avantajlı hale getirebilmek için önceki kalkınma planlarında hazırlanan teşvik politikalarının geliştirilmesi amaçlanmıştır (DPT,1989; 30-31).

2.2.5.3. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (1996-2000)

Yedinci Beş yıllık Kalkınma Planı 18.07.1995 tarihinde yayınlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Plan'da ulusal ve uluslararası konjonktür değerlendirilmiş, 1980'lerin sonunda sona eren "Soğuk Savaş"ın etkisi ile dünya ekonomisinin tek kutuplu bir dünya düzenine doğru yöneldiği saptanarak, Avrupa Birliği, NAFTA ve Pasifik bölgelerinin önem kazandığı belirtilmiştir. Ayrıca, 1994'te Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)'nün kuruluşuyla dünya ticaretinde daha liberal ve şeffaf bir dönemin başladığı da vurgulanmıştır. Böylelikle, liberal politikalar eşliğinde ticaret hacimlerinin gelişeceği ifade edilmiştir. Plan'da amaçlanan teşvik politikalarının çerçevesini de DTÖ ile yapılan anlaşmalar belirlemiş, ihracat ve tarımda uygulanacak teşvik ve koruma politikalarının esasları bu doğrultuda saptanmıştır. Bu çerçevede, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın teşvik politikaları şöyle ifade edilmiştir:

- Teşvik politikalarının uluslararası norm ve kurallarla uyumunun sağlanması öngörülmüştür.
- Önceki dönemlerden farklı olarak teşvik paketlerinin destek tutarları önceden belirlenerek, bütçelenmesi hedeflenmiştir.
- Çevreye duyarlı, teknolojik gelişime açık ve insan merkezli yatırımların gerçekleşmesi için teşvik programlarının oluşturulması amaçlanmıştır (Turizm Teşvik Kanunu'nun çevreye duyarlı hale getirilmesi gibi).

- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) tarafından küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin kuruluş aşamalarında ya da büyüme evrelerinde teknolojik altyapı başta olmak üzere projelerinin desteklenmesi planlanmıştır.
- Özel eğitim kurumlarının kurulması için teşvik programlarının geliştirilmesi amaçlanmıştır.
- Teşvik sistemi tek kanun başlığı altında olmak üzere, başta kuruluşu henüz tamamlanmış DTÖ'ye uyumunun sağlanması belirtilmiş ve ihracat ile tarım konusunda uygulanan teşvikler DTÖ'nün teşvik değerlendirme kriteri esas alınarak oluşturulmuştur.
- Yerel kalkınma kavramı ilk defa bu Plan'da olarak kullanılmış ve yerelin kalkınması için besicilik, arıcılık, bağ ürünleri, su ürünleri ve kırsal turizm faaliyetlerine yönelik teşvik programları geliştirilmiştir.
- Sanayinin teşvikinde sektörel değil, faaliyete göre sınıflandırma yapılması hedeflenmiştir.
- Biyoteknoloji ve yarı iletken teknolojinin gelişmesini teşvik edici özel koruma yöntemleri geliştirilmiştir.
- Sanayi yatırımlarında büyük kentler yerine küçük ve orta ölçekli kentlere ağırlık verilmesi planlanmıştır. Bu amaçla da küçük ve orta büyüklükteki kentlerin yatırımcı çekebilmesi için gerekli altyapı, hizmet ve konut yatırımlarının desteklenmesi öngörülmüştür (DPT,1995;17-311).

2.2.5.4. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (2001-2005)

2000 ve 2001 yıllarında ortaya çıkan mali krizler, enflasyonist baskı ortamı, devalüasyon ve döviz kurlarındaki aşırı hareketlilik Türkiye ekonomisini belirsizlik içerisine sürüklemiştir. Faiz oranlarının yükseldiği bu ortamda, firmalar hem yatırım sermayesi hem de işletme sermayesi ihtiyaçlarını karşılamada zorlanmıştır. Bu süreç, iflaslar, işyeri kapama ve işsizliğin ciddi bir oranda arttığı bir dönem olmuştur. Bu gelişmeler neticesinde 2001'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" hazırlanmıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirlenen teşvik politikaları da bu

programla paralellikler içermektedir. Bu hususlar doğrultusunda Plan’da yer alan teşvik politikaları aşağıda belirtilmiştir:

- Çiftçileri alternatif ürünlere yönlendirmek için ilgili yatırımların yatırım ve işletme dönemlerinde teşvik edilmesi amaçlanmıştır.
- Hayvancılık, ıslah faaliyetleri, kooperatifçilik, koruyucu aşılama ve ilaçlama ve suni tohumlama gibi alanlarda kamu girişimciliğinin yanı sıra özel girişimin de teşvik edilmesi hedeflenmiştir.
- Plastik ve plastik geri dönüşüm faaliyetleri ile ilgili yatırımların teşvik edilmesi amaçlanmıştır.
- Spor faaliyetleri için gerekli alanların Türkiye’de azlığından bahsedilmiş ve bu alanda gerçekleşecek yeni yatırımların teşvik edilmesi planda belirtilmiştir.
- Olağanüstü hal ilan edilen bölgeler ile KÖY’lerde yapılacak yatırımların istihdam katkısı için sunulan teşvik araçlarının kayıt dışı istihdamı önlemeye yönelik kamu politikaları çerçevesinde uygulanması amaçlanmıştır.
- Su ve kanalizasyon işletmelerinde hizmetin özelleştirilmesi ve söz konusu alanda özel sektörün yatırım yapabilmesi için teşvik araçlarının uygulanması amaçlanmıştır.
- Genel hatları ile KOBİ’lerin üretkenliğinin artıracak teşvik politikaların benimsenmesi amaçlanmıştır (DPT, 2002;220-241).

Plan döneminde, uluslararası rekabet gücünün artırılması ve üretimde ileri teknolojinin kullanılması amaçlarına yönelik olarak, 2002 tarihli 4367 sayılı “Yatırım Teşvik Kanunu” çıkarılmıştır. Yatırımların teşvik kapsamına alınabilmesi için asgari sabit yatırım tutarının kalkınmada öncelikli yörelerde (KÖY) en az 200 bin TL, diğer yerlerde ise 400 bin TL olması zorunluluğu getirilmiştir. Yine, 2002 yılında yurt dışında çalışan Türk işçilerin sahip oldukları tasarrufları Türkiye’ye aktarabilmek için 4737 sayılı “Endüstri Bölgeleri Kanunu” çıkarılmıştır. 2003’te tüm yatırımlarda ülke genelinde %40 yatırım indirimi sağlanmıştır (tüm vergisel teşvik türlerinde). Bu uygulama 2006’da kaldırılmıştır. 2004 yılında bölgesel farklılıkların ortadan kaldırılması için 5084 sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile 36 ili kapsayan teşvik yasası

yürürlüğe girmiştir. 2005 yılında söz konusu illere 13 il ilave olmuştur. Gökçeada ve Bozcaada'ya da teşvik kanununda özel ilçe statüsünde yer verilmiştir (Buyrukoğlu, 2014: 55-58).

2.2.5.5. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (2007-2013)

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, teşvik sisteminde seçicilik ve yenilikçilik vurgusuyla, teşviklerin etkinliğine, şeffaflığına ve bürokrasinin azaltılmasına odaklanmıştır. Bu çerçevede hazırlanan Plan'da teşvik politikaları şöyledir:

- Yeni teşvik sisteminin AB ve DTÖ ile uyumu amaçlanmıştır.
- Yeni sanayi odaklarının oluşturulması planlanmıştır.
- Altyapı yatırımlarında lojistik, teknolojik ve bilişim gibi unsurların etkinliği artırılmak istenmiştir.
- Yatırımcılara sağlanan arazi ve arsa tahsislerinde altyapısı tamamlanmış olan alanların kullanımına öncelik verilmesi belirtilmiştir.
- Önceki kalkınma planında oluşturulan bölgesel kalkınma projelerinin etkinliğinin artırılması amaçlanmış, yerel ve kırsal bazda girişimciliğin desteklenmesi için teşvik ilkelerinin benimsenmesi amaçlanmıştır.
- 2006 yılında kurulan Kalkınma Ajansları ile kalkınma politikalarının içsel büyüme yaklaşımıyla gelişmesi öngörülmüş ve teşvik politikalarının da bu sisteme entegre olması amaçlanmıştır.
- Özel işletmelerin istifade edeceği Ar-Ge çalışması yürütülen teknoloji enstitüleri kurulması ve teknoloji yatırımlarının öncelikli yatırımlar olarak teşvik edilmesi planda yer almıştır (DPT, 2006: 21-86).

2009'da 5838 sayılı "Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile 2004 yılında yürürlüğe giren 5084 sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki Kanununda" birtakım değişiklikler yapılmıştır. Söz konusu değişiklikler ile:

- İstatistikî bölge birimleri sınıflandırması³ ile kişi başına düşen milli gelir ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerini⁴ dikkate almak suretiyle illerin belirlenmesi,

³İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde yerine getirmekle yükümlü olduğu kriterlerden biridir ve 2002 yılında Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe

- Bu gruplar itibarıyla teşvik edilecek sektörlerin ve ilgili yatırım ve istihdam büyüklüklerinin belirlenmesi,
- Her bir il grubu için yatırıma katkı oranını %25'i, yatırım tutarı 50 milyon Türk Lirasını aşan büyük ölçekli yatırımlarda ise %45'i geçmemek üzere belirlenmesi,
- Kurumlar vergisi oranını %90'a kadar indirimli uygulanması kararlaştırılmıştır. Böylelikle, geçmiş yatırım teşvik mevzuatlarında yer almayan yatırıma katkı oranı ve tutarı söz konusu yatırım teşvik mevzuatında yer almıştır (Karakurt, 2010; 154-161).

Türkiye'nin güncel teşvik kanunu 2012 tarihinde 3305 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar" ile yürürlüğe girmiştir. Bu kararla birlikte Türkiye'de teşvik sistemi altı bölge üzerinden şekillenmiş, asgari sabit yatırım tutarı oluşturulmuş, stratejik ve büyük ölçekli yatırımlara sağlanan teşvik esasları belirlenmiştir. 2012 yılında yürürlüğe giren teşvik kanununun hazırlanmasında en büyük etken 2007-2013 yılları için hazırlanmış olan Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'dır (Buyrukoğlu, 2014: 55-58).

girmiştir. Bu sınıflandırmaya göre, Türkiye'de 12 adet Düzey 1, 26 tane Düzey 2 ve 81 adet Düzey 3 bölgeleri yer almaktadır.

⁴2011 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik sıralaması (SEGE) araştırması kapsamında 81 il, eşit dağılımlı olmayan 6 farklı teşvik bölgesine ayrılmıştır. Buna göre; 1. Bölge en yüksek gelişmişlik düzeyine sahip kentleri kapsarken, 6. Bölge en düşük gelişmişlik düzeyine sahip kentleri kapsamaktadır (Bkz. Şekil 2).



Şekil 1. Güncel Teşvik Sistemi

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2019

Genel Teşvikler; KDV istisnası ve gümrük vergisi muafiyeti olup asgari sabit yatırım harcama tutarı ile iller bazında desteklenecek sektörlerin uygunluk sağlaması gerekmektedir.

Bölgesel Teşvikler; KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti, vergi indirimi, sigorta primi işveren desteği, yatırım yeri tahsisi ve faiz desteği olup, asgari sabit yatırım tutarı ve bölgeler bazında desteklenecek sektörlerin uygunluğu en önemli koşuldur. Genel itibari ile 1. ve 2. bölgelerde asgari yatırım tutarı 1 milyon TL iken, diğer bölgelerde 500 bin TL'dir.

Stratejik Yatırımların Teşviki; KDV istisnası, Gümrük vergisi muafiyeti, vergi indirimi, sigorta primi işveren desteği, yatırım yeri tahsisi, faiz desteği ve KDV iadesi ile stratejik yatırımlar teşvik edilmektedir. Stratejik olarak belirlenen ürünün son bir yıl içindeki ithalat rakamı 50 milyon USD'nin üzerinde gerçekleşmesi ve asgari sabit yatırım tutarının da 50 milyon TL olması gerekmektedir.

Büyük Ölçekli Yatırımlar Teşviki; Asgari sabit yatırım tutarı 50 milyon TL olan yatırımlardır. Verilen destekler; KDV istisnası, Gümrük vergisi

muafiyeti, vergi indirimi, sigorta primi işveren desteği, yatırım yeri tahsisi (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2020;9-55)

1. Bölge	2. Bölge	3. Bölge	4. Bölge	5. Bölge	6. Bölge
Ankara Antalya Bursa Eskişehir İstanbul İzmir Kocaeli Muğla	Adana Aydın Bolu Çanakkale Denizli Edirne Isparta Kayseri Kırklareli Konya Sakarya Tekirdağ Yalova	Balıkesir Bilecik Burdur Gaziantep Karabük Karaman Manisa Mersin Samsun Trabzon Uşak Zonguldak	Afyonkarahisar Amasya Artvin Bartın Çorum Düzce Elazığ Erzincan Hatay Kastamonu Kırıkkale Kırşehir Kütahya Malatya Nevşehir Rize Sivas	Adıyaman Aksaray Bayburt Çankırı Erzurum Giresun Gümüşhane Kahramanmaraş Kilis Niğde Ordu Osmaniye Sinop Tokat Tunceli Yozgat	Ağrı Ardahan Batman Bingöl Bitlis Diyarbakır Hakkari İğdır Kars Mardin Muş Siirt Şanlıurfa Şırnak Van
8 İl	13 İl	12 İl	17 İl	16 İl	15 İl

Şekil 2. Teşvik Sistemi Bölge Dağılımı

Kaynak: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı,2019

Kalkınma Bakanlığı'nın 2011 yılında yaptığı İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (SEGE) araştırmasına göre illerin durumu Tablo 3'te gösterilmektedir. Bu araştırma, sanayi, hizmet ve ticaret alanlarında önde gelen illerin, SEGE sıralamasında da üst sıralarda yer aldığını ortaya koymaktadır. Türkiye'de 2003 ve 2008 yılları için yapılan karşılaştırmalı bir çalışma, Marmara, Ege ve Batı İç Anadolu Bölgelerinin orta ve yüksek teknolojik alt yapı ile faaliyet gösteren sektörlerle yöneldiğini, bu bölgelerin dışında kalanların ise giderek düşük katma değer üreten ticari faaliyetlere yöneldiğini, bölgeler arasında eşitsiz bir durum olduğunu ortaya koymuştur (Karahasan,2015;139-146).

Tablo 3. İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması (2011)

İl Kodu	İller	2011 Sırası
TR100	İstanbul	1
TR510	Ankara	2
TR310	İzmir	3
TR421	Kocaeli	4
TR611	Antalya	5

TR411	Bursa	6
TR412	Eskişehir	7
TR323	Muğla	8
TR211	Tekirdağ	9
TR322	Denizli	10
TR424	Bolu	11
TR212	Edirne	12
TR425	Yalova	13
TR222	Çanakkale	14
TR213	Kırklareli	15
TR621	Adana	16
TR721	Kayseri	17
TR422	Sakarya	18
TR321	Aydın	19
TR521	Konya	20
TR612	Isparta	21
TR221	Balıkesir	22
TR331	Manisa	23
TR622	Mersin	24
TR334	Uşak	25
TR613	Burdur	26
TR413	Bilecik	27
TR812	Karabük	28
TR811	Zonguldak	29
TRC11	Gaziantep	30
TR901	Trabzon	31
TR522	Karaman	32
TR831	Samsun	33
TR904	Rize	34
TR423	Düzce	35
TR714	Nevşehir	36
TR834	Amasya	37
TR333	Kütahya	38
TRB12	Elazığ	39
TR715	Kırşehir	40
TR711	Kırıkkale	41
TRB11	Malatya	42
TR332	Afyonkarahisar	43
TR905	Artvin	44
TRA12	Erzincan	45
TR631	Hatay	46
TR821	Kastamonu	47
TR813	Bartın	48
TR722	Sivas	49
TR833	Çorum	50
TR823	Sinop	51

TR903	Giresun	52
TR633	Osmaniye	53
TR822	Çankırı	54
TR712	Aksaray	55
TR713	Niğde	56
TR832	Tokat	57
TRB14	Tunceli	58
TRA11	Erzurum	59
TR632	Kahramanmaraş	60
TR902	Ordu	61
TR906	Gümüşhane	62
TRC13	Kilis	63
TRA13	Bayburt	64
TR723	Yozgat	65
TRC12	Adıyaman	66
TRC22	Diyarbakır	67
TRA22	Kars	68
TRA23	Iğdır	69
TRC32	Batman	70
TRA24	Ardahan	71
TRB13	Bingöl	72
TRC21	Şanlıurfa	73
TRC31	Mardin	74
TRB21	Van	75
TRB23	Bitlis	76
TRC34	Siirt	77
TRC33	Şırnak	78
TRA21	Ağrı	79
TRB24	Hakkâri	80
TRB22	Muş	81

KAYNAK: T.C KALKINMA BAKANLIĞI, 2013

2.2.5.6. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Teşvik Politikaları (2014-2018)

Önceki kalkınma planlarında bölgesel ve yerel kalkınmaya ilişkin kurumsallaşma çalışmaları tamamlanmış olup, ayrıca köylerin kalkınması için KÖYDES, belediyelerin altyapısının güçlendirilmesi için BELDES, su ve kanal altyapısının geliştirilmesi için (SUKAP) idareleri oluşturulmuştur. Böylelikle, teşvik politikaları bölgesellik ve yerelliği kapsayan nitelikte değişim göstermiştir. Bu çerçevede, Plan'da yer alan teşvik politikaları şöyledir:

- Kültürel faaliyetlere yapılan yatırımların teşvik edilmesi ve bu alanda yapılan teşvik süreçlerinin bürokratik yavaşlığa takılmaması için çalışmalar yürütülmesi amaçlanmıştır.
- KOBİ'lere sağlanan teşviklerin, sınai mülkiyet haklarını da içerecek yöntemler doğrultusunda bütünleşmesi amaçlanmıştır
- Büyük ölçekli ve stratejik yatırımlara verilen teşviklerin etkinliğinin artırılması ve teşvik kaynakları arasındaki paylarının yükseltilmesi hedeflenmiştir.
- Teşviklerin, AB ile Türkiye arasındaki anlaşmalara uygun olarak denetlenmesi ve izlenmesi için "Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Kanunu" yürrlğē girmiş ve ilgili bir kurul oluşturulması hedeflenmiştir. Kurulun, verilen teşviklerin ve devlet yardımlarının etkinliğini ölçmesi ve izlemesi öngörülmüştür.
- Yatırım teşvik politikalarında hesap verilebilirlik, şeffaflık, öngörülebilirlik ve verimlilik ilkelerinin etkin olması ve yatırımlarda söz konusu hususların ölçülmesi için analizler yapılması amaçlanmıştır.
- Türkiye için kritik önem taşıyan ithal girdilerin Türkiye'de üretilmesi için proje bazlı teşvik araçlarının geliştirilmesi amaçlanmıştır.
- Teknoloji transferi gerçekleştirecek ve teknoloji altyapısına katkı sağlayacak yatırımların teşvik edilmesi amaçlanmıştır.
- Uluslararası üretim ve tedarik zincirlerine eklenmeye yönelik yatırımlar ile uluslararası çapta tanınan ve stratejik öneme sahip markaların satın alma işlemlerinin teşvik edilmesi amaçlanmıştır.
- Yenilenen elektrik piyasası kanunu ile enerji borsası kurulması öngörlmş ve bu alandaki yatırımların mevcut teşvik sürelerinin uzatılması kararlaştırılmıştır.
- Bölgelere rekabetçi oldukları alanlardaki yatırımlar için teşvik sağlanması amaçlanmıştır.
- Üretim sürecinde ekolojik ve çevre dostu araçları kullanan yatırımların desteklenmesi ve teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Böylelikle, yenilenebilir enerji kaynaklarına mahsus teşvik politikaları geliştirileceğē belirtilmiştir.

- Yerli kömüre dayalı enerji tesisleri yukarıda belirtilen çevre dostu uygulamalarından ayrılmış olsa da söz konusu alanda teşvik sisteminin izlenerek güncellenmesi gerekliliği Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda vurgulanmıştır (Kalkınma Bakanlığı,2013; 25-197).

Plan döneminde, 2018 yılında 11201 sayılı “Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar” kabul edilmiş ve programa 23 kent dahil edilmiştir. Söz konusu kentler ve yatırım desteği için şart koşulan asgari sabit yatırım tutarları aşağıdaki gibidir:

- a) Tunceli, Bayburt, Ardahan, Gümüşhane, Iğdır, Erzincan illerinde 2 milyon TL,
- b) Hakkâri, Bingöl, Kars, Siirt, Bitlis, Muş, Şırnak illerinde 4 milyon TL,
- c) Ağrı, Batman, Elâzığ, Adıyaman, Erzurum, Malatya, Mardin, Van, Diyarbakır, Şanlıurfa illerinde 5 milyon TL şartı aranmaktadır. Söz konusu yatırımlar belirtilen kentlerin Organize Sanayi Bölgelerinde gerçekleştiği takdirde, yatırımın 6. Bölge desteklerinden teşvik edilmesi yürürlüğe girmiştir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı,2019).

2.2.6. 1980-2012 Dönemi Teşvik Politikalarının Genel Değerlendirmesi

1980 sonrası uygulanan teşvik politikaları, yatırımların sektörel dağılımlarını önemli ölçüde etkilemiştir. Tablo 4'te görüldüğü gibi, 1980 yılında imalat sanayi içinde teşvik alan sabit yatırımların payı %90,1 iken, bu pay 2012 yılında %46,2'ye gerilemiştir. Tarım Sektöründe 1980 yılında %13,3 olan pay, 2012'de %1,4'e düşmüştür. Madencilik sektöründe 1980'de %1,8 olan pay, 2012'de %3,8'e çıkmıştır. Enerji sektörü ciddi bir ivme kazanmış, 1980 yılında %0,2 olan pay, 2012 yılında %22,1 olarak gerçekleşmiştir. Hizmetler sektörü ise 1980'de %4,6 paya sahipken, 2000 yılında %32,7'ye yükselmiş, 2012 yılında ise %26.5 seviyesine gerilemiştir (Buyrukoğlu, 2014;41-48).

Tablo 4. Teşvik Alan Sabit Yatırımların Sektörel Dağılımı (1980-2012)

SEKTÖRLER	1980	2012
İMALAT	%90,1	%46,2
TARIM	%13,3	%1,4
MADENCİLİK	%1,8	%3,8
ENERJİ	%0,2	%22,1
HİZMETLER	%4,6	%26,5

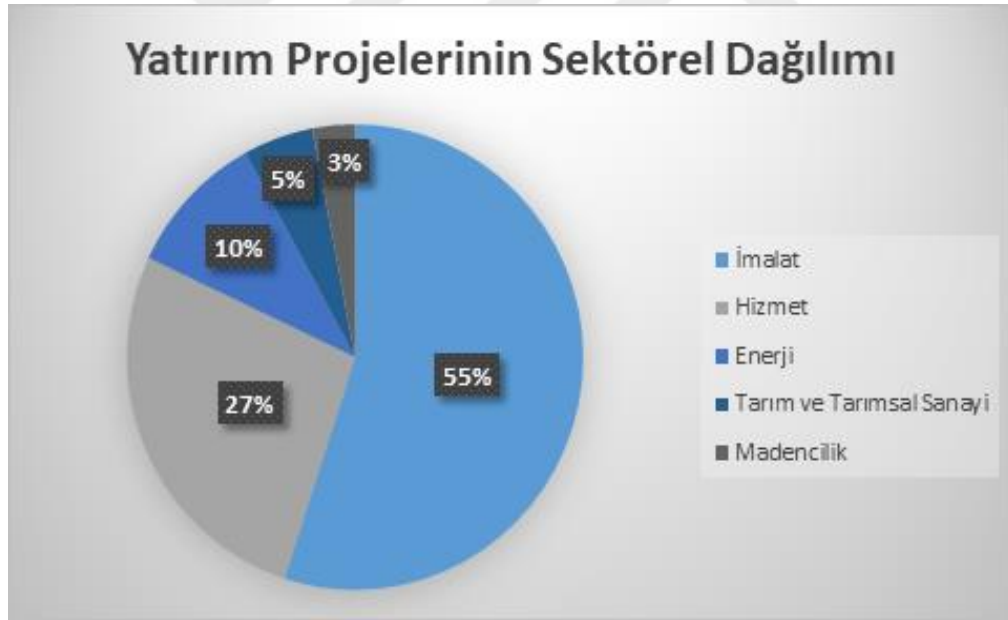
KAYNAK: BUYRUKOĞLU,2014

Türkiye’de yatırım teşviklerinin gelişimi genel olarak artış trendindedir. 1980-2008 arasında verilen teşviklerin il bazında mekânsal dağılımını inceleyen Yavan (2012: 16)’a göre, teşvikler iller arasında son derece eşitsiz dağılmaktadır. Yavan, yatırım teşviklerinin mekânsal dağılımına ilişkin beş örüntü saptamıştır: İlki, sanayinin yoğunlaştığı ve hizmet sektörünün önemli olduğu İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana verilen teşviklerin %35’ini almıştır. Böylelikle, söz konusu dört kent teşviklerden en büyük payı almıştır. İkincisi, bu kentlerin hinterlandında yer alan Sakarya, Kocaeli, Bursa, Hatay, Mersin, Manisa gibi kentlerde de verilen teşviklerin %17’sini almıştır. Üçüncüsü, geleneksel sanayi kentleri ile bu kentlere komşu olan Konya, Gaziantep, Denizli, Kayseri, Çorum ve Kahramanmaraş gibi kentler de verilen teşviklerden %13 pay almışlardır. Bu kentlerde verilen teşvikler ağırlıklı olarak imalat sanayisine gitmiştir. Dördüncü mekân örüntüsü, ağırlıklı olarak turizm teşviklerinin uygulandığı turizm kentlerinde ortaya çıkmıştır. Muğla ve Antalya kentleri turizm teşviklerinden en yüksek payı almıştır. Söz konusu kentler verilen teşvik belgesi bakımından Türkiye genelinde 6. sırada bulunmasına rağmen, yatırım tutarları açısından İstanbul ve Ankara’dan sonra 3. sırada gelmektedirler. Beşinci mekân örüntüsünde ise Bolu, Siirt ve Bilecik yer almaktadır. Kişi başına düşen teşvik sayısında Türkiye’de ilk 5 kent arasında yer alan bu kentler hem görece nüfuslarının azlığından ötürü hem de belirli sektörlerdeki yoğunlaşmalardan dolayı üst sıralarda yer almışlardır. Sonuç olarak, gelişmiş bölgeler teşviklerden en büyük payı alırken, az gelişmiş bölgeler en az payı almaktadır. Bu çerçevede, İç Batı ve Orta Anadolu bölgesindeki kentler ile Doğu ve Güneydoğu Bölgesindeki illerin teşviklerden

oldukça az pay aldığı, Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgelerindeki birçok kentin teşviklerden en az payı aldığı görülmektedir. Kısacası, teşviklerin kent bazında mekânsal dağılımı ile ekonomik faaliyetlerin ve sanayinin mekânsal dağılımı birbirine paralel bir gelişme göstermektedir (Yavan,2012: 16-19).

2.2.7. 2012-2019 Dönemi Teşvik Politikalarının Genel Değerlendirmesi

Türkiye genelinde 2001-2019 yılları arasında 71.057 adet teşvik belgesi verilmiş olup, bu belgelerin 4.089 adeti yabancı yatırımcılara, 66.968 adeti ise yerli yatırımcılara verilmiştir. Söz konusu yıllar arasında teşvikli olarak gerçekleşen yatırım tutarı; 1.192.995,00 TL değerinde olup, bu tutarın yarıya yakını yabancı yatırımcılar tarafından sağlanmıştır. Bu dönemde, toplam 2.759.510 kişi teşvik kapsamında istihdam edilmiştir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2019).



Şekil 3. Yatırım Projelerinin Sektörel Dağılımı

Kaynak: SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI,2019

2012-2019 yılları arasında gerçekleşen teşvikli yatırımlar Şekil 3'ten de görülebileceği gibi en çok imalat sanayinde gerçekleşmiştir (%55). Hizmetler sektörü ikinci sırada gelmektedir (%27). Teşvikli maden yatırımlarının payı ise en düşük seviyededir (%3).



Şekil 4. Yatırımların Teknoloji Sınıfına Göre Dağılımı

Kaynak: SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI, 2019

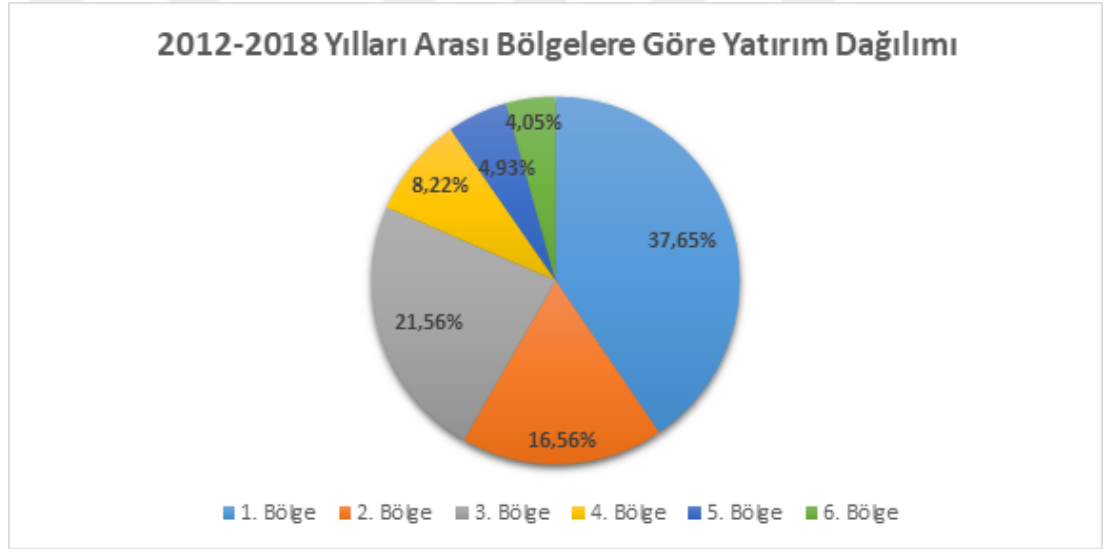
Türkiye genelinde, 2012 yılından bu yana, yatırım teşvik belgeli yatırımlar içinde orta-düşük teknoloji yatırımlar en yüksek payı almıştır (%33). Orta-yüksek teknoloji yatırımlar en yüksek ikinci payı alırken (%31), düşük teknoloji yatırımlar üçüncü sırada yer almıştır (%28). Yüksek Teknoloji yatırımlar ise en az yatırım gerçekleşen grup olmuştur (%8).



Şekil 5. Yüksek Teknoloji Yatırımlar

Kaynak: SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI, 2019

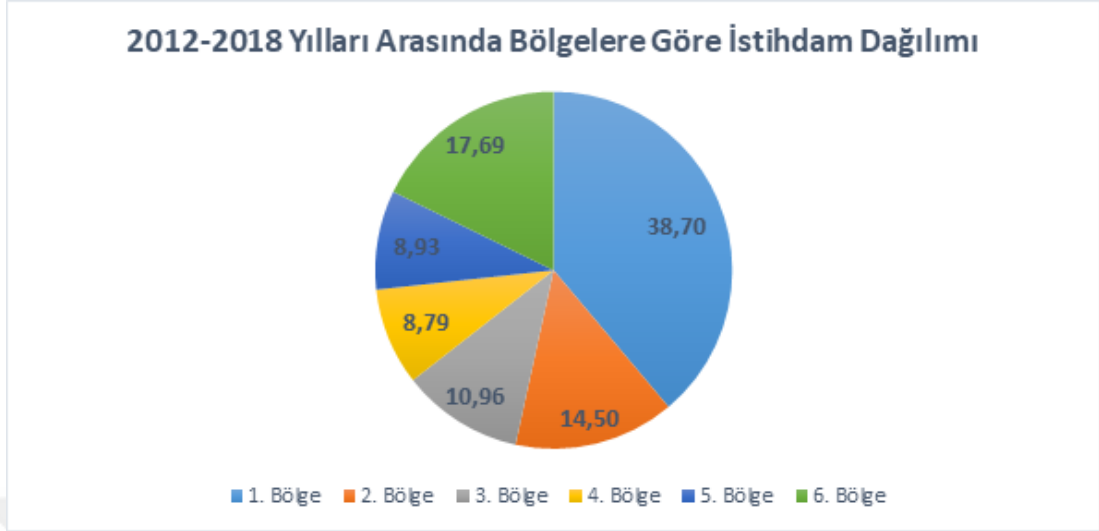
2012-2019 yılları arasında yatırım teşvik belgeli olarak gerçekleşen yüksek teknolojili yatırımların %35'i "Tıbbi ve Cerrahi Teçhizat ile Ortopedik Araçların İmalatı", %20'si ise "İlaç İmalatı" alanlarında yapılmıştır. "Hava ve Uzay Araçları İmalatı" ile "Tv ve Radyo Alıcılar; Ses ve Görüntü Kaydeden veya Üreten Teçhizat ve Bunlarla İlgili Araçların İmalatı" alanlarında eşit oranda (%11) yatırım gerçekleşmiştir. "Radyo ve Televizyon Vericileri ile Telefon ve Telgraf Hattı Teçhizatı İmalatı" ile "Sanayide Kullanılan İşlem Kontrol Teçhizatı İmalatı" ise yüksek teknoloji sınıfında teşvik belgeli sırası ile %3 ve %1 oranlarında en az yatırım gerçekleştirilen alanlar arasında yer almaktadır.



Şekil 6. 2012-2018 Yılları Arası Bölgelere Göre Yatırım Dağılımı

Kaynak: SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI, 2019

2012-2019 yılları arasında verilen yatırım teşvik belgeleri %37,65 oranla 1. Bölgede gerçekleşen yatırımlara verilirken, en az gelişmişlik endeksine sahip, 6. Bölge ise %4.05 oranla en az yatırım teşvik belgesi alan bölge olmuştur. Şekil 6'dan da izlenebileceği gibi, bölgelere göre yatırım teşvik belgelerinin dağılımında, genel olarak, en yüksek gelişmişlik endeksine sahip bölgeden, en az gelişmişlik endeksine sahip bölgeye doğru bir azalış söz konusudur.



Şekil 7. 2012-2018 Yılları Arası Bölgelere Göre İstihdam Dağılımı

Kaynak: SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI, 2019

2012-2019 yılları arasında verilen yatırım teşvik belgeli yatırımlar neticesinde 1. Bölge toplam istihdamın %38,70’ni oluşturarak ilk sırada yer almaktadır. İkinci sırada ise teşvik belgeli yatırım dağılımında en son sırada bulunan 6. Bölge vardır ve toplam istihdamın %17,69’unu oluşturmaktadır. 2. Bölge %14,50 oranı ile üçüncü sırada, 3. Bölge %10,96 ile dördüncü sırada, 4. Bölge %8,79 ile beşinci ve 5. Bölge ise %8,93 oran ile toplam istihdam içerisinde altıncı sırada yer almaktadır.

Sonuç olarak, 2012-2019 döneminde de 1980-2012 döneminde olduğu gibi, gelişmiş bölgeler teşviklerden en büyük payı alırken, az gelişmiş bölgeler en az payı almaktadır. 2012-2019 döneminde teşviklerden en çok yararlanan sektör imalat sektörüdür ve yatırımlar orta-yüksek ve orta-düşük teknoloji kullanan yatırımlarda yoğunlaşmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YATIRIM TEŞVİKLERİNİN MALATYA’NIN SOSYO-EKONOMİK YAPISINA ETKİLERİ

3.1. Malatya’nın İktisadi ve Sosyal Coğrafyası

6-21 Haziran 1941 tarihinde toplanan Birinci Türk Coğrafya Kongresi’nde Türkiye’nin yedi ayrı coğrafi bölgeye ayrılması kararlaştırılmıştır. Tezin araştırma konusu olan Malatya kenti, söz konusu yedi coğrafi bölgeden biri olan Doğu Anadolu Bölgesi’nde yer almakta olup, bölgede toplam 14 kent (Ardahan, Kars, Iğdır, Ağrı, Van, Hakkâri, Erzurum, Muş, Bitlis, Erzincan, Bingöl, Tunceli, Elâzığ ve Malatya) yer almaktadır (Özçağlar,2013;9-12)

Doğu Anadolu Bölgesi kendi içinde dört bölüme ayrılmaktadır:

- Yukarı Fırat Bölümü: Yukarı Fırat Bölümü, bölgenin nüfus ve yoğunluğunun en fazla olduğu bölümdür. İklim şartlarının daha ılıman olması, tarım alanlarının geniş alan kaplaması, sanayinin gelişmiş olması ve ulaşım imkânlarının daha iyi olması nüfus yoğunluğunun sebepleri arasında sayılabilir. Yukarı Fırat Bölümü, ayrıca, Türkiye’de maden çeşitliliği ve rezervi en fazla olan bölümdür. Bölgede sanayinin en fazla geliştiği bölümdür. Bu bölümde yer alan Elâzığ ve Malatya bölgenin en gelişmiş iki ilidir. Bölümde yer alan diğer kentler; Tunceli, Erzincan ve Bingöl’dür.
- Yukarı Murat-Van Bölümü: Kuzeyde Karasu-Aras Dağları, güneyde, Toros Dağları’nın kuzey yamaçları, batıda Şerafettin Dağları’nın doğu kısmı, doğuda ise Türkiye-İran sınırı ile çevrilidir. Kuzeyde Erzurum-Kars Bölümü, batıda Yukarı Fırat Bölümü, güneyde Hakkâri Bölümü, doğuda ise İran sınırıyla çevrili olan Yukarı Murat-Van Bölümü bölge içerisinde geniş bir yer kaplamaktadır. Bu bölümde yer alan kentler; Van, Bitlis, Muş ve Ağrı’dır.
- Erzurum-Kars Bölümü: Türkiye’nin en kuzeydoğu ucunu oluşturmaktadır. Bölüm geniş platolara sahip olup çok yüksektir. Deniz seviyesine göre yüksekliği ortalama 2000 metre civarında olup, karasal iklime sahiptir. Bu bölümdeki kentler; Erzurum, Kars, Iğdır ve Ardahan’dır.

- Hakkâri Bölümü: Batıda Dicle'nin kollarından Pervari Çayı havzasını içine alarak kuzeyde Van Gölü Havzası'na kadar sokulur. Burası yurdumuzun en yüksek ve en engebeli yerini oluşturur. Bu bölüm sadece Hakkâri kentinden oluşmaktadır (Özçağlar, 2003;14-18).

Doğu Anadolu Bölgesi'nin Yukarı Fırat Bölümü'nde bulunan Malatya, doğuda Elâzığ ve Diyarbakır, batıda Kahramanmaraş, kuzeyde Sivas ve Erzincan, güneyde ise Adıyaman illeri ile sınırlanmıştır. 12.412 kilometrekare yüzölçümü ile Malatya Büyükşehir sınırları; Battalgazi ve Yeşilyurt merkez ilçeleri ile birlikte toplam 13 ilçe ve bunlara bağlı mahalle yerleşmelerinden oluşmaktadır. Bir kentin coğrafi konumu ve doğal şartları iktisadi yapısının temellerini oluşturmakta etkindir. Malatya, Selçuklu ve Osmanlı'dan bu yana ticaret yollarının işlevsel olduğu bir kent olmuştur. Osmanlı Devleti'nin ulaşılabilir kayıtlarına ve Osmanlı tarihi uzmanı olan Suraiya Faroqhi'ye göre coğrafi şartlar, ticaret yolları göz önünde bulundurulduğunda, Malatya, XVII ve XVIII. yüzyıllarda önemli bir ticaret merkezi konumundadır. XV. yy'dan itibaren Suriye bölgesinde isyan hareketleri başlamıştır. Bu isyanlar neticesinde, Osmanlı Devleti için çok önemli olan Hürmüz Boğazı'nın kontrolünün Osmanlı devleti tarafından sağlanması, kentin ticari ve iktisadi önemini arttırmıştır. Bugün, birçok ilçesinin adının "Han" kelimesi ile bitmesi, kentin önemli bir ticaret merkezi olduğunu göstermektedir (Karagöz,2013;2-27). Bir kentin ticaret için elverişli olmasının birtakım kıstasları vardır. Bu kıstaslar içerisinde, kentin korunaklı olması, üretim sürecinin kentin sınırları dışında gerçekleşmesi, han ve pazarlarının olması iktisat tarihçilerinin üzerinde durduğu unsurlardır (Honigman,1970). Malatya, Orta Asya ve Doğu Mezopotamya'dan gelen ticaret yollarının kesişmesi ve batıya geçit veren bir durumda bulunması nedeniyle tarihin her döneminde stratejik bir öneme sahip olmuştur (Aytaç,2015;8).

Çalışmamız, 2012-2019 yılları arasındaki teşvikli yatırımların Malatya'ya etkilerini iktisadi ve sosyal göstergeler temelinde incelemeyi amaçlamaktadır. Takip eden kısımlarda, öncelikle, Doğu Anadolu Bölgesi'nde Malatya'nın ekonomik ve sosyal durumu Fırat Kalkınma Ajansı, DPT ve DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın hazırlamış oldukları planlar ve raporlar temelinde değerlendirilecek, ardından da 2012-2019 döneminde uygulanan teşvik politikalarının Malatya'ya

yansımaları incelenecektir. Son kısımda ise Malatya'nın 2012-2019 dönemindeki iktisadi ve sosyal verileri üzerinden yatırım teşviklerinin kent üzerindeki etkileri değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.1.1. Fırat Kalkınma Ajansı TRB1 2014-2023 Bölge Planı'nda Malatya Alt Bölgesi

2002 yılında yürürlüğe giren İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına göre Malatya; Düzey 1 olarak TRB Ortadoğu Anadolu'da, Düzey 2 olarak da TRB1 Malatya alt bölgesinde Elazığ, Bingöl ve Tunceli kentleri ile birlikte yer almaktadır. Kentler, coğrafi olarak birbirlerine çok yakın oldukları için kendi aralarında göç, ticaret, üretim-tedarik ağı gelişmiştir. Bununla birlikte, Malatya alt bölgesinde nüfus daha sarp ve engebeli kuzey yönünde değil, akarsuların ve verimli ovaların yer aldığı güney kısımdaki Malatya ve Elazığ'da yoğunlaşmıştır. Özellikle de 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan Malatya diğer bölgeler için bir çekim noktası oluşturmaktadır. Düzey 3 olarak kodu TRB11 olarak belirlenen Malatya'nın 2019 yılı itibariyle TÜİK verilerine göre nüfusu 800.165 kişidir.

Türkiye'de Kalkınma Ajansları, 2006 yılında 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun" ile kurulmaya başlanmıştır. Düzey 2 olarak 26 alt bölgeye ayrılan Türkiye'de 26 adet Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Fırat Kalkınma Ajansı, Malatya, Elazığ, Bingöl ve Tunceli'den oluşan ve toplam nüfusu 1.755.735 (TÜİK, 2020) kişiye ulaşan, tarıma uygun arazi ve iklim koşulları, özellikle gıda ve tekstilde gelişmekte olan sanayisi, mermer, krom, demir ve bakır başta olmak üzere yer altı kaynakları, tarihi, turistik değerleri ve su-enerji varlıklarıyla Malatya alt bölgesinin kalkınmasına odaklanmıştır (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 22).

2011 yılı Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksi sıralamasına göre bölge illerinden Elâzığ 39, Malatya 42, Tunceli 58 ve Bingöl 72. sırada bulunmaktadır. Bölgenin toplam nüfusu 1965'te 1.080.047 iken, 2012'de 1.673.852 kişiye ulaşmıştır ve Türkiye nüfusunun %2,2'sini oluşturmaktadır. Bölgenin net göç hızı incelendiğinde, 2010-2011 döneminde Malatya dışındaki illerin net göç hızlarının negatif değer aldığı görülmektedir. Malatya en çok İstanbul, Elâzığ, Adıyaman,

Ankara ve Mersin'den göç almakta ve yine aynı illere göç vermektedir. Göçün bölge içindeki durumuna bakıldığında köy nüfuslarının düşmekte, kent nüfuslarının artmakta olduğu görülmektedir. Bölge içinde genç göçünün odak merkezi de Malatya'dır (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 23-26).

Bölgenin eğitim durumuna bakıldığında, ilköğretim okullaşma oranlarının Malatya ve Elazığ'da Türkiye ortalamasına yakın, Bingöl ve Tunceli'de ise Türkiye ortalamasının altında olduğu görülmektedir. Ortaöğretim okullaşma oranlarında ise Malatya, Elâzığ ve Tunceli Türkiye ortalamasının üzerindeyken, Bingöl Türkiye ortalamasının altındadır. Okullaşma oranlarının cinsiyete göre durumuna bakıldığında, tüm bölge illerinde erkeklerdeki okullaşma oranı ile kadınlardaki okullaşma oranı arasındaki farkın Türkiye genelinden daha fazla olduğu görülmektedir. Bölgede bulunan dört üniversite bölge içinden ve komşu bölgelerden öğrencilerin tercih ettiği üniversitelerdir. Eğitim olanaklarının, bölge genelinde, özellikle kentsel alanlar ve hinterlandlarında yeterli olduğu ifade edilmektedir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 28). Malatya alt bölgesinin sağlık hizmetleri Malatya ve Elazığ'da yoğunlaşmıştır. 2010 yılı itibarıyla Malatya hekim sayısı yönünden Türkiye ortalamasının üstüne çıkmıştır. Aynı iyileşme bölge genelinde de görülmektedir. On bin kişiye düşen yatak sayısı yönünden karşılaştırıldığında, 1990 yılında yatak sayısı yönünden Türkiye ortalamasından daha düşük değere sahipken, 2011 yılında hem Malatya ve Elâzığ hem de Malatya alt bölgesi Türkiye ortalamasını geçmiştir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 31-32).

Malatya alt bölgesinin doğası ve kültürel çeşitliliği ile alternatif rotalar arayan turistler için önemli bir değer olarak sunulabileceği belirtilerek, başta Tunceli olmak üzere, Malatya Merkez, Battalgazi, Darende, Elâzığ Merkez (Harput), Sivrice ve Solhan'da turizm ve tanıtım stratejilerinin geliştirilmesi ve hizmet kalitesinin artırılması gerekliliği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, bölgenin kentsel alanlarında sinema, tiyatro vb. kültürel ve sportif tesislerin sayısının artması gerekliliği de belirtilmektedir. Doğal (Hazar Gölü) ve suni (Keban Baraj Gölü) gölleriyle su kaynakları bölgenin en önemli zenginliklerindendir ve alternatif spor ile spor ve turizmi birleştiren faaliyetler için fırsatlar sunmaktadır (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 30-31).

Bölge kentlerinin 2012 yılı itibariyle istihdam göstergeleri incelendiğinde; sektörel olarak en çok istihdam sağlanan alanın tarım (%39,2) ve hizmetler (%42,7) sektörü olduğu görülmektedir. Son dönemde ivme kazanan sanayi sektörünün istihdamdaki payı ise 2012’de %18,1’dir. Malatya alt bölgesindeki kadınların büyük çoğunluğu tarım sektöründe çalışmakta, buna bağlı olarak da tarım dışı işsizlik oranı Türkiye ortalamasından daha fazladır. Bölgede genç işsizlik ve özellikle de 15-24 yaş arası işsiz kadın ve erkekler bölgedeki toplam iş gücünün %30’unu oluşturmaktadır. Bölge kentleri, yükseköğretim, ortaöğretim ve ilköğretim mezunlarının istihdamında Türkiye ortalamasının altındadır. Bölge genelinde işsizlik oranında 2008-2010 arasında bir düşüş eğilimi görülmekle birlikte, Malatya haricindeki kentler söz konusu dönemde Türkiye ortalamasının üstündedir. Bölgeler arası gelir eşitsizliği Türkiye’nin en önemli problemlerinden biri olup, Malatya alt bölgesi bu anlamda Türkiye’nin dezavantajlı bölgeleri arasında yer almaktadır. Ülke ortalamalarının altında kalan gelir düzeyinin yanı sıra, bölge illerinin gelir dağılımları arasında da önemli farklılıklar vardır. Bununla birlikte, Malatya alt bölgesinde gelir dağılımındaki eşitsizlik 2003 yılı itibariyle Türkiye ortalamasının altındadır: Türkiye ortalamasında ilk %20’lik fert grubu son %20’lik fert grubundan yaklaşık 8 kat daha düşük gelir elde ederken, Malatya alt bölgesinde yaklaşık 5,5 kat olarak gerçekleşmiştir. Bu anlamda bölgede gelir dağılımının daha eşitlikçi söylenebilir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 38-41).

TÜİK verilerine göre 2008 yılı itibariyle Bölgesel Gayri Safi Katma Değer (BGSKD) yaratımında Malatya alt bölgesi tüm ulusal katma değerın %1,3’ünü üretmekte ve Türkiye’nin katma değeri içindeki payına göre 26 Düzey 2 bölgesi arasında 20’nci sırada yer almaktadır. Bununla birlikte, bölge, kişi başı BGSKD’ye göre 2008’de 26 Düzey 2 bölgesi arasında 21’inci sırada yer almakta ve Türkiye ortalamasının yaklaşık %60’ına denk gelmektedir. Bu durum, bölgede katma değer üretiminin yetersiz kaldığı gibi, kişi başına katma değer üretmede daha az etkin olduğu şeklinde de yorumlanabilir. Sektörlerin yaratmış olduğu katma değerler açısından, BGSKD içinde tarım ve sanayi sektörünün payının giderek düşme, hizmetler sektörünün payının ise giderek artma eğiliminde olduğu söylenebilir. 2008’de hizmetler sektörü (%66,8) ilk sırada, sanayi sektörü (%19,5) ikinci ve tarım sektörü (%13,7) üçüncü sırada yer almaktadır. Tarım ve sanayideki katma değerden

pay alamayan işgücü, daha çok kentsel alanlarda yoğunlaşmış hizmetler sektörüne yönelmekte ve bölgenin cazibe merkezleri olan Malatya ve Elazığ'ı önemli bölgesel göç merkezleri haline getirmektedir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 43-46).

Dolayısıyla, Malatya alt bölgesinde öncelikli olarak tarım sektöründe verimliliği, daha sonra sanayi sektörünün ürettiği katma değeri artıracak stratejilere ihtiyaç vardır. Bu stratejiler:

- Tarımsal üretimde verimliliği ve katma değeri artıracak tedbirlerin alınması,
- Özellikle dış pazarda yer edinebilen ürünlerin paketlenmesi ve işlenmesine yönelik üretimin geliştirilmesinin teşvik edilmesi,
- Kapsamlı dış pazar araştırmalarının yapılması ve tanıtım çalışmalarının artırılması,
- Sanayi sektöründe bilgi ve teknoloji yoğun üretimin desteklenmesi,
- Teknoloji içeren yenilikçi üretimin teşvik edilmesi olarak ifade edilmiştir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 48).

Kamu yatırımlarının 2003-2012 yılları arasında illere ve bölgeye göre dağılımı incelendiğinde, yatırımların tutarı bakımından genel bir artış eğilimi görülmektedir. Özellikle 2007-2011 yılları arasında Malatya alt bölgesine yapılan kamu yatırımlarının toplam tutarı neredeyse 4 kat artmıştır. Kamu yatırımlarının kentlere göre dağılımına bakıldığında, Tunceli'nin aldığı payın ve bu paydaki artışın diğer kentlere kıyasla daha az olduğu, Bingöl'de ise diğer üç kentten daha fazla kamu yatırımı yapıldığı görülmektedir. 2011-2012 döneminde ise bölge genelinde kamu yatırımları tutarının 10 yıllık süreçte ilk kez azalma eğilimine girmiştir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 48-49).

Malatya alt bölgesi teşvik belgeli sabit yatırım tutarlarına bakıldığında, 2003-2009 yılları arasında yatırım tutarları toplamında 500 milyon TL'yi aşmazken, 2011'de 2 milyar TL üzerine çıkmıştır. 2011 yılında gerçekleşen bu büyük sıçrama, bölgede inşa edilecek yüksek yatırım tutarına sahip teşvik belgeli hidroelektrik santrallerinden kaynaklanmaktadır. 2012 yılındaki sabit yatırım tutarı ise 705 milyon TL'dir. 2008-2012 arasında teşvik belgeli yatırımların sektörlere göre dağılımı incelendiğinde, en fazla teşvik belgeli yatırımın, tüm yıllarda, imalat sektöründe olduğu görülmektedir. Hizmetler sektörü, imalat sektöründen sonra ikinci sırada

gelirken, 2011 yılı dışında tüm yıllarda tarım sektörü en az sayıda teşvik belgeli yatırıma sahip sektör olmuştur (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 50-51).

Malatya alt bölgesindeki kentler birbirlerinden farklı teşvik bölgelerinde yer almaktadırlar: Malatya ve Elâzığ 4. Bölge; Tunceli 5. Bölge ve Bingöl 6. Bölgede bulunmaktadır. Bölge illerinden Malatya ve Elâzığ, cazibe merkezleri oldukları için yenilikçilik ve teknoloji alanında daha ileri düzeydedirler. Bu nedenle, ileri teknolojilerin gelişmesine yardımcı olacak girişimcilik, fiziki ve beşerî altyapı yatırım ve projelerinin öncelikle Malatya ve Elazığ'da gerçekleştirilmesi gereği ifade edilmektedir. Bingöl ve Tunceli, cazibe merkezlerini destekleyen “çevre” alanlar konumundadırlar. Bu nedenle, Bingöl için öncelikle orta-düşük düzey teknolojilere dayalı üretimin artırılması, sonrasında oluşacak sermaye birikimiyle ileri teknolojilere yatırım stratejisinin izlenmesi önerilmektedir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 55).

Bununla birlikte, Malatya alt bölgesinin bütün kentlerinde gıda sektörü öncü sektörlerinden biridir ve önümüzdeki süreçte de bölgenin gelişiminde önemli rol oynaması beklenmektedir. Nitekim Türkiye'nin kayısı⁵ üretiminin yaklaşık %70'ini tek başına Malatya gerçekleştirmektedir. Bölgede organik bitkisel üretimde üretim alanı olarak Malatya öne çıkmakta olup, ağırlıklı olarak organik kayısı üretimi yapılmaktadır. Malatya alt bölgesinde hâlihazırda tescil edilmiş üç adet coğrafi işaret bulunmaktadır: Bölgenin marka ürünü olan Malatya kayısı, Elâzığ öküzgözü üzümü ve Arapgir köhnü üzümü. Ayrıca, Malatya'nın yanı sıra Elazığ'ın Baskil ilçesinin de en önemli geçim kaynaklarından birisi olan kayısı işlenerek çok sayıda ülkeye ihraç edilmektedir. Gıda ürünleri imalatı bölge illeri genelinde öne çıktığı için, illerin sahip olduğu tarım ürünlere bağlı olarak şekillenen gıda sektörünün geliştirilmesi ve desteklenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bununla birlikte, tekstil sanayinde Malatya'nın geçmişten gelen önemli bir yeri olup, önde gelen birçok firmaya fason üretim yapılmaktadır. Dolayısıyla Malatya'nın bu alandaki rekabet gücünün korunması ve ürün çeşitliliğinin gelişen teknolojiler bağlamında

⁵ Tarihi kaynaklarda belirtildiğine göre, kayısı Büyük İskender'in doğu seferi sırasında (MÖ IV. yy) Anadolu'ya getirilmiştir. Anadolu'da 2000 yılı aşkın bir süredir kayısı üretimi yapıldığı tahmin edilmektedir. Kayısı ve kayısı endüstrisi Malatya'da 50.000 ailenin geçim kaynağıdır. Bu, yaklaşık olarak 250.000 nüfus demek olup tüm nüfusun takriben %33'üne karşılık gelmektedir (Malatya Ticaret ve Sanayi Odası, 2020; 5-7, 43).

yenilenmesi gerekmektedir. Ayrıca, 2012’de yürürlüğe giren teşvik yasası ile Bingöl’de konfeksiyon sektörünü geliştirmeye yönelik çalışmaların hız kazandığı da belirtilmiştir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 56, 61-64, 162-163).

Malatya alt bölgesinin çimento, cam, gazbeton, taşıyünü, seramik, yapı kimyasalları, granit ve mermer gibi yapı malzemeleri sektörü için de önemli fırsatlar barındırdığı, bölgede gerek hammaddeye gerekse pazara yakınlık avantajları nedeniyle yatırım yapılabilecek alanlar olduğu ve yatırımcıların bu yönde teşvik edilmesi ve desteklenmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bölge, aynı zamanda, demir, krom ve bakır başta olmak üzere metalik madenler açısından da son derece zengindir. Ancak, bu metallerin işlenmesine yönelik altyapılar bulunmadığından, ürünler katma değeri düşük şekilde satılmaktadır. Özellikle demir ve krom madenlerinin katma değeri yüksek ürünlere dönüştürülebilmesi için gerekli teknoloji ve altyapı yatırımlarının özendirilmesi ve özel sektöre bu yönde teşvik programlarının geliştirilmesi gerekliliği ifade edilmektedir. Ayrıca, sağlık sektöründe oldukça iyi bir konuma erişen Malatya ve Elazığ’ın, kamu ve özel sektör eliyle gelişen sağlık sektörünün ihtiyacı olan medikal ürün, malzeme ve cihazların bölge içinde imalatının gelişme sağlanabilecek niş bir alan olduğu ve bu alanda faaliyet gösteren az sayıdaki işletmenin gelişiminin özellikle bölgede kurulan Teknoloji Geliştirme Bölgeleri ile desteklenmesinin kısa dönemde bir sıçrama için önemli görüldüğü de belirtilmektedir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 163, 165-166).

Malatya alt bölgesi dış ticaret hacmi bakımından Türkiye geneline göre düşük hacimli kapasiteye sahiptir. Bölge, 26 Düzey 2 bölgesi arasında 2011 yılı itibarıyla kişi başına ihracat sıralamasında 21. sırada yer almaktadır. Türkiye’nin kişi başına ihracatının 2011’de 1.805 USD, Malatya alt bölgesinin ise 197 USD olduğu dikkate alındığında bölge dış ticaretinin ülke ortalamasının oldukça altında kaldığı görülmektedir. Bölge illeri arasında kişi başına ihracatın en yüksek olduğu il, 370 USD ile Malatya’dır. Bölgede ihracat gelirleri açısından ilk sırayı Malatya almaktadır ve ağırlıklı olarak tarım, gıda ve tekstil sanayinde ihracat yapmaktadır. Başta kuru kayısı olmak üzere kayısı mamulleri halen bölgenin en önemli ihracat ürünüdür. Bölgenin en fazla ihracat yaptığı ülkeler sırasıyla Irak, Rusya, A.B.D., Çin ve Almanya’dır. Ulusal ve uluslararası düzeyde rekabetçi olduğu kayısı, üzüm ve alabalık gibi ürünlerin işlenerek gıda sanayinde değerlendirilmesi ve ürün

çeşitlendirmesine gidilmesinin bölgenin ve Türkiye'nin 2023 yılı ihracat hedeflerine erişilebilmesi için kaçınılmaz olduğu da ifade edilmektedir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 78-79, 161).

Malatya alt bölgesinin mekânsal gelişim şemasında Malatya ve Elâzığ batı yönlü büyüyen, bölgesel büyüme odakları olarak, Bingöl ve Tunceli ise kentsel gelişme odakları olarak tanımlanmıştır. 2014-2023 TRB1 Bölge Planı'nda öngörülen vizyon ve stratejik öncelikler çerçevesinde belirlenen amaçlara ulaşabilmek için gereken finansal kaynakları kamu kurumlarının bütçeleri ile hibe ve kredi destekleri oluşturmaktadır. Bu çerçevede, Malatya alt bölgesini de kapsayan Doğu Anadolu Projesi (DAP) ile sağlanması planlanan finansal kaynaklar, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu'nun sağlayacağı destekler, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın Kırsal Kalkınma Yatırımlarını Destekleme Programı, KÖYDES projesi kapsamında sağlanacak destekler önemli finansal kaynakları oluşturmaktadır. KOSGEB ve TÜBİTAK'ın ulusal düzeydeki destek faaliyetleri de bölgenin sanayi ve hizmet sektörlerinde Ar-Ge, yenilikçilik ve ürün geliştirmeye yönelik önemli finansman kaynaklarındandır. Uluslararası düzeyde ise AB ve BM çeşitli başlıklar altında finansal destekler sağlarken, Dünya Bankası da ihracat kredileri vermektedir (Fırat Kalkınma Ajansı, 2014: 119, 181-182).

3.1.2. Doğu Anadolu Projesi'nde Malatya

Çalışmanın bu bölümünde Doğu Anadolu Projesi kapsamında önem arz eden plan ve programlarda Malatya'nın nasıl ele alındığı analiz edilecektir. Bu bağlamda, öncelikle "DAP Ana Planı", ardından da "DAP Eylem Planı (2014-2018)", DAP'ın hazırladığı "Özel Ekonomik Bölgeler" Raporu ve 2018 yılına ait "DAP Eylem Planı İzleme ve Değerlendirme Raporu" incelenecektir.

3.1.2.1. Doğu Anadolu Projesi (DAP) Ana Planı ve Malatya

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından 2000 yılında hazırlanan Doğu Anadolu Projesi (DAP) Ana Planı Raporu, iktisadi, sosyal ve çevresel olmak üzere üç hedef grubu belirlemiştir. İktisadi hedefler:

- Kişi başı geliri artırmak ve bölgesel eşitsizlikleri azaltmak,

- İstihdamı artırarak bölge dışına gerçekleşen göçü azaltmak ve uzun vadede durdurmak,
- Altyapıyı geliştirip, güçlendirmek,
- Bölgenin sermaye birikimini hızlandırmak, yerel girişimciliği desteklemek ve ekonomik potansiyeli gerçekleştirmek,
- Bölgenin ekonomisini sürdürülebilir hale getirmek,
- Bölgeyi diğer bölgelere entegre etmek olarak ifade edilmektedir.

Rapor'da Doğu Anadolu Bölgesi'nin sosyal öncelikleri de saptanmakta ve sosyal hedefler:

- Bölge içinde gelir eşitsizliğini ve hizmetlere erişimdeki eşitsizliği azaltarak, sosyal bütünleşmenin sağlanması,
- Bölge dışına göçü azaltmak, göçün yarattığı tahribatı azaltmak,
- Eğitim, sağlık hizmetleri ile kentsel altyapının kalitesinin ve düzeyinin yükseltilmesi,
- Çarpık kentleşmeyi önlemek, kentsel ve kırsal alanların refah düzeyini yükseltmek,
- İşgücünün beceri düzeyini yükseltmek, sosyal yardım ve korumayı geliştirmek,
- Yerel demokrasi ve dayanışmayı sağlamak,
- Kadının statüsünü yükseltmek ve kalkınma sürecine entegre etmek olarak belirtilmektedir.

Rapor'daki çevresel hedefler ise toprak ve su kaynaklarının, ormanların ve biyolojik çeşitliliğin korunması, meraların ıslahı ve erozyonun önlenmesi olarak ifade edilmektedir (DPT, 2000: 1).

Temel hedefi, bölgenin kendi potansiyellerini harekete geçirecek ortamın yaratılmasını sağlamak olan DAP Ana Planı'nda farklı kaynak ve potansiyellere sahip üç alt bölge tanımlanmıştır:

Erzurum Alt Bölgesi: Ağrı, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Kars, Muş, Ardahan, Bayburt ve Iğdır

Malatya-Elâzığ Alt Bölgesi: Bingöl, Elâzığ, Malatya ve Tunceli

Van Alt Bölgesi: Bitlis, Hakkâri ve Van (DPT, 2000: 19)

Plan’da tanımlanan Malatya-Elâzığ Alt Bölgesinde yer alan Malatya için, bölgenin genel planı ile uyumlu hedef ve stratejiler belirlenmiştir:

- Malatya Organize Sanayi Bölgelerinin (mevcut tarihte iki adet bulunan) altyapısının güçlendirilmesi, ortak kullanım alanlarının iyileştirilmesi,
- Malatya’nın sanayi yapısının bölge ortalamasına göre etkin olduğu saptanmış ve özellikle geri kaldığı sanayi alanlarında da ön plana çıkması amaçlanmış ve özellikle boya ve seramik sanayi için en önemli girdi olan “profilit” malzemesinin sadece Malatya’da üretilmesi sebebi ile bu alanda oluşacak yatırımlara kentte öncelik verilmesi,
- Malatya’da hem sanayi altyapısı hem de turizm altyapısını güçlendirmek için havayolu ulaşım imkanlarının artırılması,
- Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) kapsamında yer alan tarım alanlarında yetişen ürünlerin sanayiye kazandırılması noktasında Malatya başta olmak üzere Doğu Anadolu Bölgesi’nin diğer sanayi altyapısı gelişmiş kentlerinin de (Elâzığ ve Erzurum) sanayi tesislerinin kullandırılması ve katma değer sağlanması,
- Malatya’da hayvancılık sektörünün büyüklüğünün Doğu Anadolu Bölgesi’nin bölge ortalamasının altında kaldığı raporda belirtilerek, hayvancılık sektörü ile ilgili olarak gerekli sınai atılımların Malatya’nın Organize Sanayi Bölgelerinde olması gerekliliği,
- Doğu Anadolu Bölgesi’nde Erzurum, Van ve Elâzığ-Malatya olmak üzere üç çekim merkezi belirlenerek DPT tarafından plan ve projelerde ayrıntılı olarak analiz edilmesi,
- Tarımsal ürün çeşitliliğinin geliştirilmesi için Malatya’nın bölgedeki konumunun etkin olduğu belirtilerek, bu alandaki projelere kentte öncelik verilmesi,
- Dünya çapında bilinirliği ve tanınırlığı olan “Malatya Kayısı”nın endemik koşullar gereği Malatya haricinde çevre kentlerde de yetiştirildiği belirtilerek Malatya’da mevcut kayısı işleme tesisleri için tevsi ve modernizasyon süreçlerinin uygulanması,

- Çekim merkezi kentlerinden biri olarak belirlenen Malatya’da Ar-ge merkezlerinin kurulması ve bu bağlamda İnönü Üniversitesi ile sanayi-üniversite iş birliklerinin oluşturulması,
- Doğu Anadolu Bölgesi’nin birçok kentinde uygulanan “Olağanüstü Hal” (OHAL) uygulamaları Malatya’da uygulanmamaktadır. Böylelikle, OHAL kapsamında olan kentler (4325 sayılı “Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 Sayılı “Gelir Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” kapsamında olanlar) OHAL bölgelerine ayrıcalık sağlayan devlet yardımlarından yararlanırken, Malatya’nın sahip olduğu sanayi ve ticaret altyapısını, bölgedeki diğer kentlerin sağladığı avantajlardan yararlanmadan elde ettiği raporda vurgulanmış ve bu noktada Malatya’ya sanayi projelerinin finansmanında destek sağlanması amaçlanmıştır (DPT, 2000: 23-488).

DPT’nin 2000 yılında hazırladığı DAP Ana Planı Raporu, Doğu Anadolu Bölgesi’nin kalkınması ve gelişmesi için gerekli misyon ve vizyonun temel eğilimlerini ortaya koyarak, bir bakıma Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurumunun temel taşlarını oluşturmuştur. DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 2011 yılında 642 numaralı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. İdarenin merkezi Erzurum kenti olup, tüm Doğu Anadolu Bölgesi kentleri (Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van) ile 2016 yılında İç Anadolu Bölgesi kenti olan Sivas’ın eklenmesiyle toplam 15 kentin kalkınmasından sorumlu olmuştur (DAP, <http://www.dap.gov.tr/Default.aspx>, Erişim Tarihi, 15.03.2020). DAP kentlerinin 2011 yılı için Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksine göre sıralaması Tablo 5’te verilmiştir.

Tablo 5. DAP Kentleri SEGE Sıralaması (2011)

İller	Sıralama
Elâzığ	39
Malatya	42
Erzincan	45
Tunceli	58
Erzurum	59
Kars	68
Iğdır	69
Ardahan	71
Bingöl	72
Van	75
Bitlis	76
Ağrı	79
Hakkâri	80
Muş	81

Kaynak: DAP Eylem Planı (2014-2018), s. 29.

3.1.2.2. Doğu Anadolu Projesi (DAP) 2014-2018 Eylem Planı'nda Malatya

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanan, 2014 tarihli “Doğu Anadolu Projesi (DAP) Eylem Planı (2014-2018)”, Kalkınma Bakanlığı’nın “Daha Dengeli, Topyekûn Kalkınma” alt başlığıyla hazırladığı “Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)” esas alınarak oluşturulmuştur. Bu dönem, aynı zamanda, “AB Müktesebatına Uyum Programı” kapsamında “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlıklı 22. faslın da müzakerelere açıldığı bir dönemdir. Yeni bölgesel kalkınma anlayışı temelinde şekillenen DAP Eylem Planı (2014-2018) doğrultusunda bölgesel gelişmenin önündeki engellerin kaldırılması amaçlanarak, az gelişmiş bölgelerin gelişmişlik seviyelerini artıracabilecek önerilerin yanı sıra yereldeki potansiyelin gerçekleştirilmesi, yerelin kaynaklarının ve değerlerinin etkin kullanılması amaçlanmaktadır (DAP, 2014: 15-20).

Bu çerçevede, Doğu Anadolu Bölgesi’nin iktisadi, sosyal ve çevresel boyutunu iyileştirmek maksadı ile beş ana eksenle gelişme planları belirlenmiştir:

- Gıda ve tarım sektörlerinde verimlilik ve katma değerin artırılması
- Sanayi ve hizmetler sektörlerinin güçlendirilmesi
- Altyapı, kentleşme ve çevresel koruma
- Beşerî-sosyal sermayenin ve sosyal altyapının güçlendirilmesi
- Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi

Çalışmamız, Plan’da belirlenen beş ana eksen çerçevesinde, DAP kentleri arasında 2011 SEGE sıralamasına göre Elazığ’ın ardından ikinci sırada gelen Malatya’nın konumuna odaklanacaktır. 2014’te yayınlanan DAP Eylem Planı (2014-2018)’de Malatya’ya ait istatistiki verilerin 2013 yılına ait olduğunu belirtmek gerekir.

Gıda ve tarım sektörlerinde verimlilik ve katma değerin artırılması: Bitkisel üretim açısından büyük bir potansiyele sahip olan Malatya, bitkisel üretim değerleri açısından bölge içinde en fazla katma değer üreten il konumundadır. Meyve üretiminin baskın olduğu Malatya, bölgenin toplam kurulu meyve bahçesi alanının %61,7’sine sahiptir. Malatya tek başına bölge kayısı üretiminin yaklaşık %85’ini ve ülke kayısı üretiminin yaklaşık %50’sini sağlamaktadır. Üretilen kayısının önemli bir kısmı kurutulmakta ve kurutulan kayısının %90-95’i ihraç edilmektedir. Bu çerçevede, Eylem Planı’nda, Malatya için büyük önem arz eden kayısının verimli ve sürdürülebilir bir şekilde üretilmesi için “Kayısıda Verimlilik ve Katma Değerin Artırılması Projesi” uygulanması, bölgede yetiştirilen bitkilerin tıbbi ve aromatik özelliklerinin saptanması, potansiyeli yüksek olan türlerde üretim artışının sağlanması ve işlenmiş tarım ürünlerine yönelik olarak “DAP Markalaşma ve Pazarlama Stratejisi” oluşturulması kararlaştırılmıştır (DAP, 2014: 53-55, 97)

Sanayi ve hizmetler sektörlerinin güçlendirilmesi: Doğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan sanayi işletmelerinin büyük bir kısmının Elâzığ, Malatya ve Van’da yoğunlaştığı görülmektedir. Bölgede sanayi sicil kayıtlı işletmelerin toplam istihdamı yaklaşık 42 bin kişi olup, Malatya, 15.362 kayıtlı çalışan sayısı ile Doğu Anadolu Bölgesi’nde birinci sıradadır. Yine, 417 sanayi sicil kayıtlı işletme sayısı ile bölgede ilk sırada yer almaktadır. Bölgede 15’i faal ve yapımı süren 5 adet olmak üzere toplam 20 adet Organize Sanayi Bölgesi bulunmaktadır. Malatya’da ise ikisi faal olmak üzere

toplam üç adet Organize Sanayi Bölgesi bulunmaktadır. Söz konusu, sanayi bölgeleri hem parsel büyüklüğü hem de tahsis edilen parsel oranı bakımından Doğu Anadolu Bölgesi'nde ilk sıralarda yer almaktadır. Ayrıca, 2003-2013 döneminde bölgede, Erzurum, Elâzığ ve Malatya'da olmak üzere üç adet Teknoloji Geliştirme Bölgesi kurulmuştur. Bununla birlikte, bin kişiye düşen girişim sayısına göre Malatya bölgede dördüncü sırada yer almaktadır. Bölgenin tümüne yayılmış bir sanayi üretimi mevcut olmamakla birlikte, özellikle Malatya, Elâzığ, Van ve Erzurum illerinin potansiyelinin harekete geçirilmesi Eylem Planı'nın öncelikli hedefleri arasında yer almaktadır. (DAP, 2014: 60-66, 95).

Altyapı, kentleşme ve çevresel koruma: Yüksek göç veren bir bölge olması ve bölge nüfusunun kırsal alanda yoğunlaşmasından dolayı Doğu Anadolu Bölgesi'nin kentleşme oranı ülke ortalamasının altındadır. 2012 yılı itibariyle Malatya'nın kentleşme oranı %55,9'dur ve bölgede %65,8 ile en yüksek kentleşme oranına sahip Elazığ'ın ardından ikinci sırada gelmektedir. Bu oranlar, 2012'de %72,3 olan Türkiye kentleşmesinin altındadır. Türkiye'de göçün yönü, genel olarak doğudan batıya, büyük şehirlere ve sahil kentlerine olduğundan, Doğu Anadolu Bölgesi göç yönünden dezavantajlıdır. Bu durumu değiştirmek ve bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmak amacıyla hazırlanan "Bölgesel Gelişme Ulusal Strateji 2014-2023" dokümanında yapılan kentsel sınıflama çalışmasına göre Elâzığ, Erzurum, Malatya ve Van bölgesel büyüme odakları arasında yer almaktadır. Ulaşım imkanları bakımından, 2013 yılında km^2 'ye düşen karayolu uzunluğunda Malatya ve Elâzığ 0,09 km ile ilk sırada yer almaktadır. Bölünmüş karayollarında ise Malatya, Doğu Anadolu Bölgesi içinde beşinci sırada yer almaktadır. Malatya'da bölünmüş karayolları uzunluğu 2002 yılında 36 km iken, 2013 yılında 298 km^2 'ye ulaşmıştır. Km^2 başına düşen demiryolu uzunluğunda ise Malatya 2013 yılı verilerine göre Elazığ'dan sonra, km^2 başına 0.020 km ile ikinci sırada yer almaktadır. Eylem Planı kapsamında bölgenin erişilebilirliğinin artırılması, herkes için adil ve eşit temel altyapı hizmetlerinin sağlanması ve yaşanabilir kentlerin planlanarak, çevrenin korunması amaçlanmaktadır (DAP, 2014: 75-84, 98).

Beşerî-sosyal sermayenin ve sosyal altyapının güçlendirilmesi: 2013 yılı itibariyle Malatya'da işgücüne katılım oranı %51,4, istihdam oranı %49,9 ve işsizlik oranı

%7,8 olup, işgücüne katılım ve istihdam oranı Türkiye ortalamasının üstündeyken, işsizlik oranı Türkiye ortalamasının altındadır. Son on yıllık süreçte bölgeye yapılan yatırımlarda ciddi bir artış yaşanmıştır, ancak yatırımların etkinliğinin de artırılması için beşerî ve sosyal gelişimi de sağlamak gerektiğinden, Plan’da beşerî ve sosyal sermayenin güçlendirilmesine yönelik eğitim, sağlık, kültür, spor, sosyal hizmet ve sivil toplum konularında eylemlere yer verilmiştir (DAP, 2014: 44, 99).

Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi: Malatya, 6360 sayılı Kanun’la kurulan yeni büyükşehirler arasındadır ve özellikle mekânsal anlamda görev ve sorumlulukları artmıştır. Bu bağlamda, Malatya Büyükşehir Belediyesi’nin kurumsal yapısının geliştirilmesi hem Malatya kenti hem de bölgenin büyüme odağı olduğundan bölge açısından önemlidir. Plan’da bölgede yürütülen faaliyet ve projelerin etkin bir şekilde yürütülmesi ve denetimi için bölge üniversiteleri, yerel yönetimler, kalkınma ajansları, STK’lar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının insan kaynakları başta olmak üzere kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesine yönelik adımlar belirtilmiştir (DAP, 2014: 92, 101).

3.1.2.3. DAP Özel Ekonomik Bölgeler Raporu’nda Malatya

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından hazırlanan, 2017 tarihli “Özel Ekonomik Bölgeler” Raporu, Doğu Anadolu Bölgesi’ndeki Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Sitelerinin mevcut durum ve ihtiyaç analizine odaklanmıştır. Rapor, Doğu Anadolu Bölgesi’ndeki sanayinin gelişiminin yanı sıra ulaşım imkanları, lojistik, kentleşme hızı, teknolojik altyapı ve işgücü yetkinliği gibi konularda da analizler içermektedir. Rapor’a bölgenin en büyük ekonomisi olan Malatya özelinde baktığımızda öne çıkan unsurlar aşağıda sıralanmıştır:

- Malatya demiryolu güzergahında bulunduğu için Doğu Anadolu Bölgesi’nde başta tarım olmak üzere diğer emtianın üretim sürecine en hızlı aktarıldığı bir kenttir.
- Malatya’nın sahip olduğu Küçük Sanayi Siteleri pazara yakınlık açısından bölge içinde en avantajlı konumdadır.
- Malatya, Güneydoğu Anadolu Bölgesi ile coğrafi yakınlık ve sahip olduğu kara bağlantı yollarının avantajı ile Doğu Anadolu Bölgesi’nin kuzey aksında

kalan Erzincan ve Erzurum kentlerine kıyasla Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)'ın avantajlarından daha fazla yararlanmaktadır.

- Bölgede sanayi sektörüne sunulan doğal kaynaklar ve madenler bakımından Elâzığ ilk sırada yer alırken, Malatya da ikinci sırada yer almaktadır.
- Malatya, Elâzığ, Van ve Erzurum genç nüfus varlığı bakımından bölge içinde en avantajlı kentlerdir.
- Malatya ve ilçelerinin Mersin ATAŞ rafinerisine yakın olmanın avantajıyla bölge geneline kıyasla benzine daha ucuz fiyattan sahip olduğu görülmektedir.
- Malatya'nın elektrik altyapısındaki yetersizlikten dolayı kesintilerin yaşandığı belirtilerek, elektrik altyapısının iyileştirilmesinin ivedi olduğu ifade edilmektedir.
- Doğu Anadolu Bölgesi'nde dış ticaret ve navlun ücretleri (lojistik ve taşımacılık sigorta maliyetleri) bakımından en avantajlı yerin Malatya-Elâzığ aksı olduğu saptanmaktadır.
- Bölge içerisinde en ılıman iklime Malatya sahip olduğundan, ısınma ihtiyacının en az olduğu kent Malatya'dır.
- Doğu Anadolu Bölgesi'nde yer seçimlerine göre bölgenin en iyi şartlarına sahip Organize Sanayi Bölgesi Malatya'nın 2. OSB olarak adlandırılan ekonomik bölgesidir. Söz konusu analiz için kullanılan yer seçim değişkenleri; ulaşım ağları, işgücü yaş ortalaması, navlun ve lojistik maliyetleri, fiber iletişim altyapısı, en yakın gümrük noktası ve ortalama benzin fiyatlarıdır. Bununla birlikte, Malatya OSB, bölgesel yatırım ortamı, yönetim kalitesi ve üniversite iş birliği açısından mevcut potansiyelinin altında kalmıştır. Bu konulara ilişkin eksikliklerin giderilmesinde aşağıda yer alan üç husus üzerine yoğunlaşması gerekliliği vurgulanmıştır:
 - a) Bölgesel yatırım ortamının bütününde yer alan teşvik, pazar büyüklüğü ve erişilebilirlik gibi konuların sistemli bir şekilde irdelenmesi ve faaliyet planının hazırlanması,
 - b) OSB'lerin yönetiminde yer alan STK (Dernek, vakıf), yerel idare yöneticileri (kaymakam, vali ve belediye başkanları), kentin sanayi ve

ticaret odası ve OSB'nin profesyonel yönetimi arasında eşgüdüm sağlanması ve periyodik çalışma takvimi oluşturulması,

c) Sektörel ve tematik projelere Malatya OSB çapında yer verilmesi ve ortak gelişim alanlarının saptanması amaçlanmıştır.

- Rapor'da özel ekonomik bölgelerin kent ile etkileşimi de analiz edilmiştir. Bu değerlendirmede Ankara OSTİM (Organize Sanayi Ticaret ve İş Merkezi) ve Konya OSB kıstas olarak alınmıştır. Bunun nedeni, adı geçen ekonomik bölgelerin kentle etkileşim, altyapı ve imkanlar açısından Türkiye'de en üst sıralarda yer almasıdır. Değerlendirmeye göre, Ankara OSTİM ve Konya OSB'ye kıyasla geride olan Malatya'nın, Doğu Anadolu Bölgesi'nde Elâzığ ile ilk sırada yer aldığı saptanmıştır.
- Rapor'a dahil edilen çevre planları doğrultusunda, Malatya özelinde de sürdürülebilir kalkınma, ekolojik ortamın korunması, biyoçeşitliliğin sağlanması, kırsal ve kentsel kimliğin korunması hedeflenmiştir.
- Malatya'nın sektörel olarak güçlü olduğu gıda-içecek, tekstil-hazır giyim ve fabrikasyon metal ürünleri faaliyetlerine ağırlık verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.
- DAP kentleri arasında en fazla dış ticaret yoğunluğu olan kent Malatya olup, hedef yurtdışı pazarı konusunda Malatya'nın Irak ve İran pazarları için Doğu Anadolu Bölgesi'nde öne çıktığı saptanmıştır.
- Doğu Anadolu Bölgesi'nin ekonomik ve ticari merkezini oluşturan Malatya'nın yurtiçi-yurtdışı ticaret hattı gelişmiştir; yurt içinden alım ve satımlarını çok çeşitli yerlerden gerçekleştiren Malatya, en fazla ticareti İstanbul ile gerçekleştirirken, Irak, İtalya, İsrail, Amerika ve Almanya sırası ile en çok dış ticaret yaptığı ülkelerdir (DAP, 2017: 17-159)

3.1.2.4. 2018 Yılı DAP Eylem Planı İzleme ve Değerlendirme Raporu'nda Malatya

DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın 2018 yılı için hazırladığı DAP Eylem Planı İzleme ve Değerlendirme Raporu'nda yer alan Malatya ile ilgili değerlendirmeler şöyledir:

- Eylem Planı'nda 2018 yılı için Malatya'ya 432.727.534,55 TL tutarında ödenek tahsis edilmiş ve gerçekleşen harcama tutarı 404.869.506,04 TL olmuştur. Ayrılan kaynağın %94'ü kullanılmıştır. Bu harcama karşılığında Malatya'da 98 adet proje gerçekleştirilmiştir. Bu projelerin 8'i altyapı, kentleşme ve çevre koruma alanına, 61'i beşerî-sosyal sermayenin ve sosyal altyapının güçlendirilmesi alanına, 22'si gıda ve tarım sektörlerinde verimlilik ve katma değer artırılması alanına, 7'si ise sanayi ve hizmetler sektörlerinin güçlendirilmesi alanına aittir. Buna göre, Malatya'da en fazla proje beşerî ve sosyal altyapının güçlendirilmesine yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.
- Tarım ile ilgili ilave ihtisas OSB'si Malatya'da tamamlanma aşamasına gelmiştir (Akçadağ/Malatya Tarım İhtisas OSB).
- 2018 yılı itibariyle Malatya genelinde 3040 kişi mesleki eğitim, 1305 kişi girişimcilik eğitimi ve 5911 kişi işbaşı eğitim programından yararlanmıştır.
- Tarihi Kent Bölgelerinin Canlandırılması ve Tanıtımı Projesi kapsamında Malatya'da sokak sağlıklaştırma ve restorasyon hizmetleri sağlanmıştır.
- Malatya'da 1 adet çocuk bakım ve rehabilitasyon ünitesi, 1 adet huzurevi ve kültür merkezinin yapımı sürerken, tarihi camii restorasyonu tamamlanmış ve semt kütüphanesi desteklenmiştir.
- Malatya'da küçük ölçekli tarımsal sulama ile hayvan içme suyu, HİS (Hidroelektrik Santrali) gölet ve canlı hayvan pazarı projeleri desteklenmiştir (DAP, 2019: 2-19).

3.2. YATIRIM TEŞVİK POLİTİKALARI VE MALATYA (2012-2019)

Malatya, 2012 tarihli 3305 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe giren “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar”ın yürürlüğe girmesiyle 4. Bölge statüsü elde etmiştir. 2018 tarihli 11201 sayılı “Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar” ile Malatya'da Organize Sanayi Bölgelerine yapılan yatırımların 6. Bölge Teşvik programlarından

yararlandırılmasına karar verilmiştir (Resmî Gazete, 2018/11201). Böylelikle, Malatya’da 2018 tarihinden sonra iki farklı teşvik bölgesi oluşmuştur. Bu çerçevede, Malatya’da gerçekleşecek bir yatırım Bölgesel Teşviklerden yararlandığı takdirde, OSB dışı yatırımlar 4. Bölge, OSB içi yatırımlar ise 6. Bölge teşviklerinden yararlandırılmaktadır. Eğer yatırımın konusu “Stratejik Yatırım” sınıflandırmasına uygunsa, bu durumda da yatırım 5. Bölge teşviklerinden yararlandırılmıştır (Fırat Kalkınma Ajansı, 2019).

Uygulanan yatırım teşvik araçları ise şöyledir:

KDV istisnası: Hem 4. Bölge yatırımlarında hem de 6. Bölge yatırımlarında sağlanmaktadır.

Gümrük vergisi muafiyeti: Hem 4. bölge yatırımlarında hem de 6. bölge yatırımlarında uygulanmaktadır.

Sigorta prim işveren hissesi desteği: Malatya’da 4. Bölge ve 6. Bölge yatırımlarında uygulanmaktadır. Ancak, 4. Bölge yatırımlarında en fazla 6 yıl süre ile uygulanırken, OSB içi olan 6. Bölge yatırımlarında en fazla 12 yıl süre ile uygulanmaktadır.

Yatırım yeri tahsisi: Hem OSB içi hem de OSB dışı yatırımlarda uygulanmaktadır.

Faiz veya kâr payı desteği: TL kredilerde, OSB içinde 7 puan indirim uygulanırken OSB dışındaki yatırımlarda 4 puan indirim uygulanmaktadır. Döviz ve dövize endeksli kredilerde, OSB içinde 2 puan indirim uygulanırken, OSB dışı yatırımlarda 1 puan indirim uygulanmaktadır.

Vergi indirimi: OSB dışı 4. Bölge yatırımlarında vergi indirimi (Kurumlar Vergisi veya Gelir Vergisi) indirimi en fazla %70 olarak uygulanmakta, OSB içi 6. Bölge yatırımlarında ise %90 olarak uygulanmaktadır. Bununla birlikte, imalat sanayine yönelik düzenlenen yatırım teşvik belgelerinde, yatırım tarihlerinin 1/1/2017-31/12/2019 tarihleri arasında olması koşulu ile tüm bölgelerde vergi indirimi %100 olarak kabul edilmiştir. Vergi indiriminin üst limiti aşağıda yer alan yatırıma katkı oranı bölgesel üst limitidir.

Yatırıma katkı oranı: Yatırıma katkı oranı, vergi indiriminin üst limitini belirleyen bir unsurdur. Yatırıma katkı oranı Malatya’da OSB dışı 4. Bölge yatırımlarında yatırım tutarının %30’u iken, yatırım aşamasında %80 olarak uygulanmaktadır. OSB içi 6. Bölge yatırımlarında ise yatırım tutarının %50’siyken, yatırım aşamasında %80

olarak uygulanmaktadır. İmalat sanayine yönelik düzenlenen yatırım teşvik belgelerinde, yatırım tarihlerinin 1/1/2017-31/12/2019 tarihleri arasında olması koşulu ile tüm bölgelerde yatırım harcamalarındaki yatırıma katkı tutarı %100 olarak belirlenmiş ve söz konusu tarihler arasında gerçekleşen yatırımların yatırıma katkı oranlarına tüm bölgelerde %15 ilave oran eklenmiştir.

Gelir vergisi stopajı: OSB dışı 4. Bölge yatırımlarında uygulanmamaktadır. OSB içi 6. Bölge yatırımlarında yatırım gerçekleşme süresinden sonra 10 yıl boyunca uygulanmaktadır.

Sigorta primi işçi hissesi desteği: OSB dışı 4. Bölge yatırımlarında uygulanmamaktadır. OSB içi 6. Bölge yatırımlarında yatırım gerçekleşme süresinden sonra 10 yıl boyunca uygulanmaktadır (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2019).

Yatırım teşviklerine ve araçlarına ilişkin 2012 yılı ve sonrasındaki bu düzenlemelerin Malatya'nın yatırım ortamına yansımaları Tablo 6'da verilmiştir. Fırat Kalkınma Ajansı'nın verilerine göre; 2012-2019 döneminde Malatya'da toplam 463 adet teşvik belgesi verilmiş olup, gerçekleşen teşvikli sabit yatırım tutarı 7.507 milyon TL olmuştur. 2016 yılında Cazibe Merkezleri Programının yürürlüğe girmesi ile 2017 yılında verilen teşvik belgesi adeti ve gerçekleşen sabit yatırım tutarında ciddi artışlar yaşanmıştır. 2012-2019 yılları arasında teşvikli yatırımlara bağlı toplam istihdam 25.538 kişi olup, 2016 sonrası istihdamda da önemli bir artış gerçekleşmiştir. En yüksek istihdam artışı 8.104 kişi ile 2018 yılında sağlanmıştır.

Tablo 6. Malatya'daki Teşvikli Yatırımlar (2012-2019)

Yıllar	Belge Adedi	Sabit Yatırım (Milyon TL)	İstihdam
2012	39	518	2.723
2013	36	1.938	1.910
2014	33	498	788
2015	34	209	581
2016	45	271	607
2017	113	2.006	4.071
2018	93	901	8.104

2019 *	70	1.165	6.754
TOPLAM	463	7.507	25.538

Kaynak: FIRAT KALKINMA AJANSI, 2019.

* 2019 yılı için Kasım ayına kadar olan veriler belirtilmiştir.

2012-2019 döneminde Malatya'daki teşvikli yatırımların sektörel dağılımı, gerçekleşen sabit yatırım tutarları ile istihdam düzeyleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Yabancı Sermaye ve Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü verilerinden derlenerek, aşağıda Tablo 7'de sunulmuştur. Malatya'da 2012-2019 döneminde teşvikli yatırımların sayısı, yatırım tutarı ve bu yatırımların sağladığı istihdam rakamlarına ilişkin Fırat Kalkınma Ajansı verileri ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı verileri arasında fark bulunmaktadır. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın verilerine göre teşvik belge adeti, yatırım tutarı ve istihdam rakamları daha yüksektir.

Tablo 9'da derlenen veriler ışığında, 2012-2019 yılları arasında, toplam 520 adet teşvik belgesi üretilmiş, 9160,7 milyon TL tutarında sabit yatırım gerçekleşmiş ve bu sayede 35.310 kişi istihdam edilmiştir. Sektör bazında irdelendiğinde, teşvik belgesi adedinde, imalat sektörü, enerji sektörü, hazır giyim, madencilik ve tekstil sektörleri ön plana çıkmaktadır. Mobilya, metal eşya, plastik ve kimya sanayi Malatya'da diğer sektörlerle göre teşviklerden daha az yaralanmışlardır. Otomotiv yan sanayi sektöründe ise söz konusu yıllarda hiçbir teşvikli yatırım gerçekleşmemiştir.

Yatırım tutarı açısından irdelendiğinde en çok sabit yatırım, en çok teşvik belgeli yatırım olan imalat sektöründe 3.362.700.000 TL ile gerçekleşmiştir. Ardından, 1.956. 600.000 TL yatırım tutarı ile tekstil sanayi ve teşvik belge sayısı bakımından daha geride olan madencilik sektörü 1.899.900.000 TL yatırım tutarı ile gelmektedir. Bu sektörleri sırası ile enerji, hazır giyim ve eğitim sektörleri takip etmektedir.

İstihdamda en yüksek katkıyı imalat sektöründe teşvik almış yatırımlar sunmuştur. Ardından, hazır giyim, tekstil ve eğitim sektörleri gelmektedir. Sabit yatırım tutarlarına göre en düşük istihdam ana metal sanayii, madencilik, plastik ve sağlık sektörü yatırımlarında gerçekleşmiştir.

Tablo 7. Malatya’da Teşvikli Yatırımların Sektörel Dağılımı (2012-2019)

SEKTÖR	BELDE ADEDİ	SABİT YATIRIM TUTARI (MİLYON TL)	İSTİHDAM
ANA METAL SANAYİİ	1	10.4	30
EĞİTİM	43	416.6	2.913
ENERJİ	104	627.9	256
GERİ DÖNÜŞÜM	1	3.9	20
GIDA ÜRÜNLERİ VE İÇECEK İMALATI	28	28	991
HAZIR GİYİM	53	456.6	11.357
İMALAT SEKTÖRÜ	194	3362.7	16.484
KİMYA	1	23	30
MADENCİLİK	10	1899.9	812
METAL EŞYA	9	42	186
MOBİLYA	5	25.1	167
OTOMOTİV YAN SANAYİİ	0	0	0
PLASTİK	13	83.7	221
SAĞLIK	8	59.7	151
TEKSTİL	40	1956.6	1.404
TURİZM	11	164.6	288
TOPLAM	520	9160.7	35.310

KAYNAK: SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI,2019

Malatya’da 4. Bölge ve 6. Bölge teşvik imkanlarından yararlanacak sektörler ve asgari sabit yatırım tutarları Kalkınma Bakanlığı, DAP ve TRB1 Düzeyinde (Elâzığ, Malatya, Tunceli ve Bingöl) kalkınma faaliyetlerinin gelişimini sağlayan Fırat Kalkınma Ajansı tarafından kentin iktisadi ve sosyal dinamikleri göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. Aşağıda yer alan Tablo 8’de teşvik edilen yatırımlar ve asgari sabit yatırım tutarları belirtilmiştir.

Tablo 8. Teşvik Edilen Yatırımlar ve Asgari Sabit Yatırım Tutarı/Kapasitesi (2019)

Teşvik Edilen Yatırımlar	Asgari Sabit Yatırım Tutarı/Kapasitesi
Entegre Hayvancılık Yatırımları	500 Bin TL
Su Ürünleri Yetiştiriciliği	500 Bin TL
Gıda Sanayii	1 Milyon TL
Tekstil İmalatı (İplik ve Dokuma İmalatı Hariç)	10 Milyon TL (Apreleme) 5 Milyon TL (Apreleme Modernizasyon ve Tevsi) 1 Milyon TL (Apreleme Harici Yeni Yatırımlar)
Konfeksiyon	1 Milyon TL
Ayakkabı,Çanta ve Bavul	500 Bin TL
Ağaç Ürünleri İmalatı (Mobilya Hariç)	1 Milyon TL
Kağıt Ürünleri İmalatı	10 Milyon TL
Kimya Sanayi	500 Bin TL
İlaç Sanayi	500 Bin TL
Metalik Olmayan Minerallerin İmalatı	1 Milyon TL
Metal Sanayi (Demir- Çelik Hariç)	1 Milyon TL
Makina -teçhizat İmalatı	500 Bin TL
Elektrikli Makina Cihazları ve İmalatı	1 Milyon TL
Tıbbi, Hassas ve Optik Aletler İmalatı	500 Bin TL
Mobilya İmalatı (Plastikten İmal Edilenler Hariç)	1 Milyon TL
Oteller	3 Yıldız ve üzeri
Öğrenci Yurtları	100 Öğrenci
Soğuk Hava Deposu	500 M ²
Lisanslı Depoculuk	1 Milyon TL
Akıllı Çok Fonksiyonlu Teknik Tekstil	500 Bin TL
Çağrı Merkezi	-

Kaynak: Fırat Kalkınma Ajansı, 2019

3.3. Malatya'nın Sosyo-Ekonomik Göstergeleri (2012-2019)

Çalışmanın bu kısmında, Malatya'da 2012-2019 yılında uygulanan yatırım teşvik politikalarının kentin sosyal ve ekonomik durumu üzerindeki etkileri, nüfus, işgücü, GSYH ve dış ticaret göstergeleri üzerinden değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.3.1. Nüfus ve Göç Hızı

TÜİK (2020) verilerine göre, Malatya'nın 2012 yılı nüfusu 762.366 iken 2019'da 800.165 kişiye ulaşmıştır. Tablo 9'da belirtilen değerler doğrultusunda Malatya, 2016 ve 2018 yılları haricinde (net göç hızı sırasıyla %0,2 ve %2,1), net göç veren pozisyonundadır. Diğer bir ifadeyle, kent, 2016 ve 2018 yılları hariç, aldığı göçten daha fazla göç vermiştir. Çalışma kapsamında incelediğimiz plan ve raporlarda Doğu Anadolu Bölgesi'nin önemli sorun alanlarından biri olarak bölge dışına göç belirlenmiş ve bölge dışına göçü azaltmak ve uzun dönemde de göçü durdurmak hedeflenmiştir. Büyüme odakları ve cazibe merkezleri bu hedefe yönelik olarak geliştirilen politikalarlardır. Malatya da bölgenin büyüme odaklarından ve cazibe merkezlerinden biri olarak bu hedefin gerçekleştirilmesinde önemi olan bir ildir. Yine, plan ve raporlardan edindiğimiz bilgilere göre Malatya bölge içinden göç almakta ve özellikle de genç göçü için bir odak noktası olmaktadır. Bununla birlikte, Tablo 9'daki veriler, 2016 ve 2018 hariç, Malatya'nın net göç veren pozisyonundan kurtulamadığını göstermektedir. 2016 yılı Cazibe Merkezleri Programının ilk uygulamaya konulduğu, 2018 yılı da programın yeniden düzenlendiği yıllardır. Tablo 6'daki teşvikli yatırım tutarları ve istihdam düzeyleri de bu yılları takip eden yıllarda ciddi oranlarda artmıştır. Bu yıllar, aynı zamanda, çok yüksek oranlarda olmasa da Malatya'nın net göç aldığı yıllardır. Sonuç olarak, Cazibe Merkezleri Programının, göç politikaları çerçevesinde olumlu etkileri olduğu söylenebilir.

Tablo 9. Malatya'nın Net Göç Hızı (2012-2019)

Yıllar	Net Göç Hızı (%)
2012	-5,6
2013	-9,6

2014	-2,8
2015	-5,7
2016	0,2
2017	-0,9
2018	2,1
2019	-4,2

Kaynak: TÜİK, 2020

3.3.2. İşgücü Göstergeleri

Malatya'nın erişebildiğimiz en yeni tarihli işgücü verileri 2013 yılına aittir (TÜİK, 2020). TÜİK verilerine göre, Malatya'da işgücüne katılım oranı %54,1, istihdam oranı %49,9 ve işsizlik oranı da %7,8'dir. Dolayısıyla, 2012 sonrası uygulanan teşvik politikalarının kentlin işgücü verileri üzerindeki etkilerini değerlendirme imkânı bulunmamaktadır. Bununla birlikte, Malatya'da işgücüne katılım ve istihdam oranı 2013 yılı Türkiye ortalamasının üstündeyken, işsizlik oranı Türkiye ortalamasının altındadır. Ayrıca, Tablo 6'dan da izlenebileceği gibi, 2016 sonrasında teşvikli yatırımlara bağlı olan istihdam düzeyinde ciddi artışlar yaşanmıştır. Özellikle 2016 ve sonrasındaki yatırım teşvik politikalarına ilişkin düzenlemelerin istihdam üzerinde olumlu etkiler yarattığı söylenebilir.

3.3.3. Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Göstergeleri

TÜİK verilerine göre 2018 yılı itibariyle Malatya'nın GSYH'sinin %9'u tarım, %25'i sanayi ve %56'sı hizmetler sektöründen gelmektedir (TÜİK, 2020). Tablo 10'da 2012-2018 döneminde cari fiyatlarla Malatya'nın GSYH tutarları yer almaktadır. Dönem boyunca kentin nominal GSYH'si artış göstermiştir. Ancak, 2012 yılı Ocak ayında 100 olan fiyat endeksinin, 2018 yılının Aralık ayında 195.01 değerine ulaştığı dikkate alındığında, reel olarak GSYH'nin 2012 yılına göre 2018'de yaklaşık olarak %10 civarında büyüdüğü görülmektedir. 2012-2018 döneminde kentin yarattığı GSYH artışı ile 2012 sonrası uygulanan yatırım teşvik politikaları arasında pozitif bir ilişki kurmak mümkündür. Bununla birlikte, bu ilişkilenebilir.

ayrıntılı olarak ortaya koyabilecek, ancak bu tez çalışmasının kapsamını aşan, ekonometrik çalışmalara ihtiyaç vardır.

Tablo 10. Malatya’nın Gayri Safi Yurtiçi Hasılası (2012-2018)

Yıllar	Cari Fiyatlarla GSYH (Bin TL)
2012	9.407.384
2013	10.528.427
2014	11.649.179
2015	13.812.526
2016	15.262.464
2017	17.566.779
2018	20.084.577

Kaynak: TÜİK, 2020

3.3.4. Dış Ticaret Göstergeleri

Tablo 11’deki ihracat rakamları irdelendiğinde; 2013-2019 yılları arasında Malatya’nın ihracat rakamları TL bazında sürekli bir artış göstermiştir. Ancak, yapılan ihracat USD bazında 2015-2019 yılları arasında sürekli azalma eğiliminde olmuştur. İzlenen yıllar içerisinde TL’nin USD karşısında her yıl yüksek oranda değer kaybetmesi söz konusu durumun temel nedeni olmaktadır. Bununla birlikte, Doğu Anadolu Bölgesi’nde dış ticaretin en yoğun olduğu kent Malatya’dır. Bölgede ihracat gelirleri açısından ilk sırayı Malatya almaktadır ve ağırlıklı olarak tarım, gıda ve tekstil sanayinde ihracat yapmaktadır. Malatya’nın ihracat gelirlerinin yaklaşık olarak yarısı kuru kayısı ve mamullerinden gelmektedir. Bölgenin en fazla ihracat yaptığı ülkeler sırasıyla Irak, Rusya, A.B.D., Çin ve Almanya’dır. İhracata dayalı büyüme modelinin uygulanmaya başladığı 1980 yılından itibaren Türkiye, ihracata yönelik teşvik politikalarını sürekli uygulamıştır. Bölgeye ilişkin yapılan plan ve raporlarda da hem bölge hem de ülke ekonomisi için ihracatın önemi sürekli

vurgulanmış ve buna yönelik teşvik araçları kullanılmıştır. Buna rağmen, ihracat performansındaki yavaşlamada dünya ekonomisindeki aşılamayan kriz ve durgunluğun önemli bir payı olduğu gerçeğini göz ardı etmemek gerekir.

Tablo 11. Malatya'nın Toplam İhracat Rakamları (2013-2019)

Yıllar	Toplam İhracat (Bin USD)	Yıllık Ortalama USD/TL	Toplam İhracat (Bin TL)
2013	307.737	2.16	664.712
2014	311.199	2.33	725.094
2015	250.101	2.92	730.295
2016	248.397	3.51	871.873
2017	235.780	3.87	912.469
2018	224.177	5.26	1.179.171
2019	288.251	5.94	1.712.211

Kaynak: TÜİK, 2020

Malatya'da 2013-2019 yılları arasında gerçekleştirilen toplam ithalat rakamları, Tablo 12'de görüldüğü gibi, TL olarak artarken, USD bazında dalgalanmalar gözlenmektedir. Ancak, 2016 sonrasında düşüş eğilimi süreklilik kazanmıştır. Bunun en önemli sebebi, ülke ekonomisinin son yıllarda içinde bulunduğu krizle bağlantılı olarak, USD lehine kurdaki değişimlerdir.

Tablo 12. Malatya'nın Toplam İthalat Rakamları (2013-2019)

Yıllar	Toplam ithalat (bin USD)	Yıllık Ortalama USD/TL	Toplam İthalat (bin TL)
2013	77.548	2.16	167.504
2014	86.767	2.33	202.167
2015	73.124	2.92	213.523

2016	88.893	3.51	312.015
2017	125.892	3.87	487.202
2018	102.412	5.26	538.687
2019	93.955	5.94	558.092

Kaynak: TÜİK, 2020

Malatya'nın ithalatının önemli bir kısmı pamuk, pamuk ipliği ve pamuklu mensucat, plastikler ve mamulleri, kazanlar, makinalar, mekanik cihazlardan oluşmaktadır. ABD, Almanya, Brezilya, Tacikistan ve Çin en fazla ithalat işlemi yapılan ülkeler olarak kaydedilmiştir (Malatya Ticaret ve Sanayi Odası, 2020: 42).

Çalışmada ele aldığımız plan ve raporlarda, Malatya'nın sektörel olarak güçlü olduğu gıda-içecek, tekstil-hazır giyim ve fabrikasyon metal ürünleri faaliyetlerine ağırlık vermesi gerektiği ifade edilmektedir. Bir yandan ithalatta en çok paya sahip olan ürünler ile öne çıkan güçlü sektörlerin tamamlayıcılığı, diğer yandan da yatırım tutarı bakımından teşviklerden en fazla yararlanan sektörlerin imalat, tekstil sanayi ve madencilik sektörü olduğu ve ihracatta da gıda ve tekstil sektörlerinin en yüksek paylara sahip olduğu dikkate alındığında, Malatya ekonomisinin, kente ilişkin planlamalar çerçevesinde geliştiği söylenebilir. Bununla birlikte, 2003 yılında DPT'nin yapmış olduğu "İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (2003)" sıralamasına göre 81 il içinde Malatya 41. sıradayken (Dincer vd., 2003: 55), SEGE (2011)'de Malatya 42. sırada yer almaktadır. Dolayısıyla, 2003-2011 döneminde Malatya SEGE sıralamasında bir basamak geriye gitmiştir. Teşvik politikalarında 2012 yılı ve sonrasında yapılan düzenlemelerin Malatya üzerindeki bazı olumlu etkilerini gözlemlemek mümkün olmakla birlikte, Malatya'nın 2011 sonrasında ülke içindeki konumunu ortaya koyabilecek güncel bir SEGE çalışmasına ihtiyaç vardır.

SONUÇ

Tarihsel süreç içerisinde ekonomik ve sosyal politikalara bir müdahale aracı olarak kullanılan teşvik politikaları giderek kurumsal bir unsur haline gelmiştir. Teşvikler iktisadi ve sosyal değerlere katkı sunmanın yanında, önemli bir kamu müdahale aracı olarak, siyasal tercihler ve politikaları da yakından ilgilendirmektedir.

Çalışmada, teşviklerin iktisadi ve sosyal çıktıları, uygulama safhasındaki etkinlikleri, teşvik programları neticesinde elde edilen çıktılar göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir. Söz konusu çıktılar; istihdam, iktisadi büyüme, müteşebbis faaliyetleri ve süreçlerindeki değişim, yatırım ortamının ve imkanlarının iyileştirilmesi ve kamunun belirli dönemler için hedeflediği sınai, iktisadi ve sosyal programların gerçekleşme düzeyidir.

Çalışmada, teşviklerin uygulama safhasının merkezinde finansal ve mali teşviklerin olduğu saptanmıştır. Söz konusu teşvik türlerinin bir program bütünü içerisinde; KDV indirimi, erteleme ve istisnası, Vergi Tatili, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Yatırım Kredi Desteği, Finansman Fonu, Faiz Desteği, Gelir ve Kurumlar Vergisi gibi araçlarla uygulandığı görülmektedir.

Teşvik sistemlerinin dünya genelinde düzenlenmesi ve yönlendirilmesinde AB, DTÖ ve UNCTAD gibi kuruluşlar belirleyicidir. Bu kuruluşlar, özellikle de DTÖ, devletlerin yatırım stratejilerini etkilemektedirler. Ülkelerin yabancı yatırımı kendi ülkelerine çekebilmek için oluşturdukları mevzuat, ithalat ve ihracat konusunda uyguladıkları vergi politikaları ile devlet destekleri, uluslararası alanda haksız rekabeti ortadan kaldırmak ve serbest ticareti sağlamak için DTÖ tarafından kısıtlayıcı ve bağlayıcı bir teşvik tanımı oluşturularak, birtakım kriterlere bağlanmıştır. Tezin kavramsal, tarihsel ve uluslararası boyutunun incelendiği çalışmanın birinci bölümünde öncelikle teşvik süreçleri ve planlanması ile ilgili olarak AB'nin bu alandaki politika tercihleri yansıtılmış ve AB'nin birlik üyesi ülkeler nezdinde adil, seçilebilir, sürdürülebilir ve fırsat eşitliği oluşturabilecek teşvik politikalarının bölgesel kalkınma çevresinde belirlendiği saptanmıştır. AB'nin özel sektöre yönelik uyguladığı teşvik politikalarının ise; kurumsallaşan teşvik araçları ile uygulandığı belirlenmiştir. Uluslararası teşvik süreç ve politikalarını analiz eden bir diğer kuruluş olan UNCTAD'ın dünya genelinde uygulanan teşvik programlarını derlediği raporunda incelediği endüstri programlarının %75'inden fazlasının yatırım

teşvik programları baz alınarak oluşturulduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla, UNCTAD verilerine dayanarak, dünya genelinde programlanan ve uygulanan endüstri politikaları içerisinde yatırım teşvik araçlarının yoğun olarak kullanıldığı saptanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde; Tanzimat dönemi, Erken Dönem Cumhuriyet Dönemi, Demokrat Parti Dönemi ve 1960 sonrası DPT döneminden günümüze kadar geçen sürede teşvik politikaları; iktisadi, siyasi ve sosyal yönleri ile irdelenmiş ve söz konusu dönemlerde çalışmanın birinci bölümünde irdelenen teşvik tür ve araçlarının birçoğunun uygulandığı saptanmıştır. 1960-1980 yılları arasında hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bölgesel kalkınma esası önem kazanmışken, 1980 sonrası uygulanan ve hedeflenen teşvik programlarında sektör bazlı teşvik politikalarının öncelikli olduğu saptanmıştır. Ayrıca, kalkınma planlarında ortaya konulan teşvik politikalarının, hazırlandığı dönem itibari ile dünyada öne çıkan teşvik ve yatırım politikaları ile uyumlu olduğu da saptanmıştır.

Çalışmada, kalkınma planlarında belirlenen teşvik politikaları, planların uygulandığı dönemde teşvik süreçlerine ilişkin ortaya çıkan gelişmeler, yürürlüğe konmuş yasalar ve programlar her bir beş yıllık kalkınma planı çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmelere göre, 1980-2012 yılları arasında yapılan teşvikli yatırımların sektörel dağılımında, imalat ve tarım sektörlerinin paylarının azaldığı, enerji ile hizmetler sektörlerinin paylarının ise arttığı saptanmıştır. Bu dönemde Türkiye’de verilen teşviklerin kentler arasında eşit bir dağılımla gerçekleşmediği saptanmış ve İstanbul, Ankara, İzmir ve Adana gibi büyükşehirlerin teşvik dağılımında en üst sıralarda olduğu gözlenmiştir. Böylelikle, Doğu ve Güneydoğu kentleri bölgesel gelişmişlik açısından Türkiye’de en alt sırada yer almalarına rağmen, uygulanan teşviklerden en az fayda sağlayan kentler olduğu saptanmıştır.

Türkiye’de 2002 yılında uygulanmaya başlanan NUTS sistemi ile 26 farklı ekonomik bölge saptanmış ve 2006 yılında Kalkınma Ajanslarının kurulması ile her bir bölge için bir Kalkınma Ajansı kurularak, bölgelerin iktisadi, sosyal ve beşeri yapılarına yönelik plan ve programlar ile oluşturulacak destek ve teşvik mekanizmaları Kalkınma Ajansları bünyesinde oluşturulmuştur. 2009 yılında yürürlüğe giren yatırım teşvik mevzuatı Türkiye’yi 4 farklı ekonomik bölgeye

ayırması ve her bölge için planlanan teşvik tutarları ve oranları belirlenmiştir. Türkiye’de kurumsal teşvik süreçleri ve mekanizması hakkında dönüm noktası ise; 2011 yılında hazırlanan İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi (SEGE) raporu olmuştur. Bu çalışma temelinde, 2012 yılında Türkiye’nin en güncel yatırım teşvik mevzuatı hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

Çalışmanın odaklandığı dönem olan 2012-2019 yılları arasında verilen yatırım teşvikleri incelenmiş ve birtakım bulgular elde edilmiştir. Buna göre; yatırım teşviklerinin sektörel bazda en çok imalat, en az da madencilik sektörüne yönelik olarak kullanıldığı saptanmıştır. Teknoloji düzeylerine göre verilen yatırım teşviklerinin en çok düşük-orta ve orta-yüksek teknolojiye yönelik yatırımlara yöneldiği, yüksek teknolojiye yönelik yatırımların payının ise en az olduğu görülmüştür. 2012-2018 yılları arasında teşvikli yatırımların bölgelere göre dağılımı ve istihdama katkısı da incelenmiş, verilen teşvik sayıları bakımından en üst sırada Türkiye’nin en gelişmiş kentlerinin yer aldığı 1. Bölgenin bulunduğu, 4. Bölgenin ise en son sırada yer aldığı saptanmıştır. Gelişmişlik endeksi sıralamasına göre Türkiye’nin geri kalmış kentlerini barındıran 6. Bölge ise; söz konusu yıllarda verilen yatırım teşvik sayıları bakımından dağılımda 2. sırada yer almaktadır. Bu durumun sebebi, 6. Bölge teşviklerinin yeni yatırımları çekebilme noktasında, diğer bölge teşviklerine nazaran finansal ve mali açıdan sabit sermaye yatırımı gerçekleştirecek kuruluşlara daha cazip gelmesi olarak saptanmıştır. 2012-2018 yılları arasında verilen teşvikler neticesinde istihdama en çok katkı sağlayan bölge 1. Bölge ve en az katkı sağlayan bölge ise 6. Bölge olmuştur. Dolayısıyla, verilen teşvik sayılarına göre bölgesel dağılımı ile istihdama katkı ilişkisi orantılı bir şekilde gelişmemiştir. Bölgesel teşvik sayısı dağılımında 2. sırada yer alan 6. Bölge, istihdama katkı açısından en son sırada yer almıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde 2012-2019 yılları arasında yatırım teşviklerinin Malatya’ya olan sosyo- ekonomik etkilerine odaklanılmıştır. Çalışmada kullanılan veriler ikincil veri olup, yatırım teşvik belge sayısı, sabit yatırım tutarı, teşvik belgeli istihdam, teşvik belgelerinin sektörel dağılımı, kent ile ilgili işgücü, istihdam, işsizlik, GSMH, göç durumu, ithalat ve ihracat gibi dış ticaret rakamlarını içeren iktisadi ve sosyal göstergelerdir.

Planlı kalkınma döneminin başlamasıyla birlikte teşvik süreçlerinde uygulanan KÖY programından istifade eden Malatya, DPT tarafından 2000 yılında hazırlanan Doğu Anadolu Projesi (DAP) Ana planı çerçevesinde Malatya-Elâzığ alt bölgesinde Malatya, Elâzığ, Bingöl ve Tunceli kentleri ile aynı grupta değerlendirilmiştir. Plan, Malatya'nın sanayi politikaları için bir dönüm noktası oluşturmuş ve hedeflenen politikalar eşliğinde kentin güçlü ve sürdürülebilir bir alt yapı ile sanayileşmesinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Plan'da, kentin sahip olduğu doğal, iktisadi ve beşerî kaynaklarına göre sanayileşme stratejisinin belirlenmesi önemle ifade edilmiştir. 2006 yılında Kalkınma Ajanslarının kurulması ile Malatya, Elâzığ, Tunceli ve Bingöl kentleri ile Fırat Kalkınma Ajansının idare sınırları içerisine dahil edilmiştir. SEGE (2011) sıralamasına göre Türkiye'de 42. sırada yer alan Malatya, DAP ve Fırat Kalkınma Ajansı'nın yapmış olduğu çalışmalar temelinde ele alınmıştır. Böylelikle, Malatya'nın yatırım ortamı için avantaj ve dezavantajları, enerji maliyetleri, lojistik güzergahı, sanayi alanları altyapısı ve imkanları, kentsel çevresel altyapılar ve doğal kaynakları açısından değerlendirilmiştir. Söz konusu çalışmalar, Malatya'nın yoğunlaşması, öncelik vermesi ve koruması gereken sektör ve yatırım alanlarını saptamıştır.

4. Teşvik Bölgesinde yer alan Malatya'ya 2012-2019 yılları arasında verilen yatırım teşvikleri hem sektör yapısı hem de istihdam açısından incelenmiştir. Bulgulara göre; sektör bazında imalat sektörü 194 yatırım ile en çok yatırım teşvik belgeli yatırımın gerçekleştiği alan olurken, sabit yatırım tutarı açısından yine imalat sektörü 3.362.700.000 TL ile ilk sırada gelmektedir. Ardından, 1.956.600.000 TL yatırım tutarı ve toplam 40 adet teşvik belgeli yatırım sayısı ile tekstil sanayi ve 10 adet yatırım teşvik belgeli yatırımla madencilik sektörü 1.899.900.000 TL sabit yatırım tutarı ile gelmektedir. Bu sektörleri sırası ile enerji, hazır giyim ve eğitim sektörleri takip etmektedir. En düşük yatırım teşvik belgeli yatırımlar ana metal ve kimya sanayilerinde gerçekleşmiş iken, en düşük sabit sermaye yatırım tutarına sahip sektör ise 3.9 milyon TL ile geri dönüşüm sektörü olmuştur. İstihdama katkı açısından ise; imalat sektörü, hazır giyim ve tekstil sektörleri sırasıyla, 16.484, 11.357 ve 1.404 kişi toplam istihdamla 2012-2019 yılları arasında yatırım teşvik belgeli yatırımlarda Malatya'da en çok istihdama katkı sunan sektörler olmuşlardır. Böylelikle, söz konusu sektörlere yönelik gerçekleşen sabit sermaye yatırım tutarları

ve teşvik sayıları ile istihdama katkılarının doğru orantılı olarak geliştiği saptanmıştır.

Yatırım teşviklerinin kente etkilerini ortaya koyabilmek için Malatya'nın 2012-2019 yıllarını kapsayan iktisadi ve sosyal göstergeleri de çalışmada incelenmiştir. Elde edilen bulgulara göre; Malatya'nın, 2016 ve 2018 yılları haricinde, 2012-2019 döneminde net göç veren pozisyonunda olduğu saptanmıştır. İş gücü verilerine ilişkin en güncel rapor ve çalışma 2013 yılında gerçekleştiği için dönemin yatırım teşvik belgeli yatırımlarının kentte işgücüne etkileri belirlenememiştir. Bununla birlikte, teşvikli yatırım artışlarına bağlı istihdam artışları gerçekleşmiştir. Kentin GSYH'sinin söz konusu yıllar içerisinde reel olarak arttığı saptanmıştır. Kentin ihracat rakamlarında 2013 yılından 2019 yılına kadar Amerikan Doları bazında sürekli bir düşüş olduğu, Türk Lirası bazında ise 2012 ile 2019 yıllarını kapsayan dönemde sürekli artış olduğu belirlenmiştir. Kentin ithalatında Türk Lirası bazında söz konusu yıllar arasında sürekli artış olduğu saptanmışken, Amerikan Doları bazında ise 2017 ve 2018 yıllarında diğer yıllara nazaran bir artış olduğu saptanmıştır. Bununla birlikte, Doğu Anadolu Bölgesi'nde dış ticaretin en yoğun olduğu kent Malatya'dır. Bölgede ihracat gelirleri açısından ilk sırayı Malatya almaktadır ve ağırlıklı olarak tarım, gıda ve tekstil sanayinde ihracat yapmaktadır. Sonuç olarak, Malatya ekonomisinin, kente ilişkin planlamalar çerçevesinde geliştiği söylenebilir. Bu bağlamda, teşvik politikalarında 2012 yılı ve sonrasında yapılan düzenlemelerin Malatya üzerindeki bazı olumlu etkilerini gözlemlemek mümkün olmakla birlikte, Malatya'nın ülke içindeki konumunu ortaya koyabilecek güncel bir SEGE çalışmasına ihtiyaç olduğu belirtilmelidir.

Çalışma, teşvik sisteminin Tanzimat Döneminden günümüze kadar olan süreçte bir kurumsal yapı içerisinde ilerlediğini saptayarak, dönemsel olarak hazırlanan teşvik politikalarının hazırlandığı dönemdeki dünya gündemini ilgilendiren iktisadi ve sosyal konuları önelediği belirlenmiştir. Bununla birlikte, teşvik politikalarının Türkiye'deki bölgesel eşitsizlikleri giderme konusunda yetersiz kaldığı saptanmış, iktisadi ve sosyal açıdan geri kalmış illere yönelik verilen teşviklerin söz konusu bölgelerdeki yatırım kapasitesini artırma noktasında iyileşme sağlamakla birlikte, kamusal altyapıların yetersizliği, ulaşım ve lojistikteki aksaklıklar, beşerî kaynağın eğitim ve yetkinlik seviyesinin çok düşük olması ve

mevcut pazarlara uzaklık gibi kaygılardan dolayı hedeflenen noktaya taşınamadığı gözlenmiştir.



KAYNAKÇA

Acinöroğlu, S	(2009), Genel Olarak Vergi Teşviklerinin Ekonomi Üzerine Etkinliği International Journal Of Economic And Administrative Studies, (1/2), 147-168
Akdeve, E ve Karagöl, E, T	(2013) ‘‘ Geçmişten Günümüze Türkiye’de Teşvikler ve Ülke Uygulamaları’’ Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 37 329-350
Akman, S,M	(2008) ‘‘ Doha ‘Kalkınma ’ Turu ve DTÖ: Sorunların Açmazında Çözüm Arayışları’’ Ed. M.Sait Akman ve Şahin Yaman, TEPAV, 1-448
Albayrak, M	(1996), ‘‘"Atatürkçü Düşünce Sistemi Ve Liberalizm" Ekonomik Ve Siyasal Bakımdan Bir Karşılaştırma Denemesi, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, (18), 89-119
Altay, A Ve Karabulut Ş	(2017),’’Türkiye’de Mali Teşvik Sistemi Ve Yatırımlara Sağlanan Mali Teşviklerin Değerlendirilmesi’’, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (4/4), 189-202
Ateş, S	(1998) Yeni İçsel Büyüme Teorileri Ve Türkiye Ekonomisinin Büyüme Dinamiklerinin Analizi, Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi
Berkes, N	(2014) Türkiye İktisat Tarihi, İstanbul
Buss, T.F	(2001) ‘‘The Effect Of State Tax Incentives On Economic Growth And Firm Location Decisions: An Overview Of The Literature’’, Economic Development Quarterly, (15), 90-105
Çağman, E	(2017), ‘‘ Ahmet Mithat Efendi’nin ‘‘Ekonomi Politik’’ Adlı Eserinde İktisadî Serbestiyet Ve Korumacılık Düşünceleri’’, Dil

	Ve Edebiyat Araştırmaları Dergisi, (16),31-48
Damlıbağ, F	(2003), ‘‘ Osmanlı Tarımında Makineleşme’’ Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi, (58/1), 29-53
Dembour, M.N B Ve Stammers,N	(2018) ‘‘Free Trade, Protectionism, Neoliberalism: Tensions And Continuities’’, London Rewiew Of International Law, (6 /2), 169-188
Dinçer, B; Özaslan, M ve Kavasoğlu,T	(2003) İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması, Yayın No DPT 2671, DPT, 2003.
Dpt	(1963) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), Ankara Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/Birinci-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1963-1967%E2%80%8b.Pdf
Dpt	(1967) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1968 -1972), Ankara Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/%C4%B0kinci-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1968-1972%E2%80%8b.Pdf
Dpt	(1972) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), Ankara, Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/%C3%9c%C3%A7%C3%Bcnc%C3%BC-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1973-1977%E2%80%8b.Pdf

Dpt	(1978) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979- 1983), Ankara, Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/%C3%9c%C3%A7%C3%Bcnc%C3%Bc-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1973-1977%E2%80%8b.Pdf
Dpt	(1984) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985- 1989), Ankara Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/Be%C5%9finci-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1985-1989.Pdf
Dpt	(1989) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/Alt%C4%B1nc%C4%B1-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1990-1994%E2%80%8b.Pdf
Dpt	(1995) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), Ankara Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/Be%C5%9finci-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-1985-1989.Pdf
Dpt	(2000) Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005), Ankara, Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/Sekizinci-Be%C5%9f-Y%C4%B1ll%C4%B1k-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2001-2005.Pdf
Dpt	(2006) Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007 -2013) Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/Dokuzuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2007-2013%E2%80%8b.Pdf

Dpt	(2013) Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014 -2018) Http://Www.Sbb.Gov.Tr/Wp-Content/Uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.Pdf
Duran M.	(2003).’’Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları’’, Hazine Müsteşarlığı Matbaası,Ankara,110s
Eser, E	(2011), ‘’ Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri Ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler (Uzmanlık Tezi)’’ Dpt, İktisadi Sektörler Ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü,Ankara
Eşiyok, B. A	(2010) Osmanlı İmparatorluğu’nun Dünya Ekonomisine Eklemlenmesinde Bir Dönüm Noktası: 1838 Serbest Ticaret Anlaşması, Mülkiye Dergisi (266), 67-108
European Commission	(2019) State Aid, Brüksel https://Ec.Europa.Eu/Competition/Recovery/Index.Html
Fırat Kalkınma Ajansı	(2013) Trb1 2014 -2023 Planı https://Fka.Gov.Tr/Sharepoint/Userfiles/Icerik_Dosya_Ekleri/Bo_lge_Planı/Trb1bolgeplanı(2014-2023).Pdf
Gökçen, A	(1987) ‘’ Kalkınmada Öncelikli Yörelerde (Köy) Gelişme Politikası’’ , İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası,(45/1-4),2-28
Güler, H	(2011), ‘’ Türkiye’nin Erken Sanayileşme Serüveni’’, Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitü Dergisi, (4/1), 63-87
Gündüz, A.Y	(2013) Türkiye’de Azgelişmiş Bölgelerin Kalkındırılmasında Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Trb1 Bölgesi, Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, (27),63-78
Hobsbawm, E	(2013) Sanayi ve İmparatorluk, İstanbul

Karahasan, B.C	(2015) Regional Inequalities In Turkey: Post 2001 Era, Marmara İ.İ.B Dergisi, (37), 125-147
Kasalak, K	(2012), Teşvik-İ Sanayi Kanunları Ve Türkiye’de Sanayileşmeye Etkileri, Sdü Fen- Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi, (27), 65-79
Kılıç, S. E	(2004) ‘‘Türkiye’de Bölgesel Planlama Ve Bölgesel Örgütlenmeye İlişkin Sorunlar’’, Planlama Dergisi, (2004/1),66-78
Klug, A	(2001), ‘‘Why Chamberlain Failed And Bismarck Succeeded: The Political Economy Of Tariffs In British And German Elections, European Review Of Economic History, 219-250
Korkmazcan, S.N ve Işık, R.S.K	(2018) Cumhuriyetin 10. Yılında Neue Zürcher Zeitung Gazetesi’nin Ankara Hakkındaki Makalesi, Ankara Araştırmaları Dergisi, (6/1), 91-95
Kuruç, B	(1988) ‘‘ Belgelerle Türkiye İktisat Politikası’’ Ankara Üniversitesi Sbf Yayınları, Ankara
Mihçioğlu, C	(1988), ‘‘ Yine Devlet Planlamanın Kuruluşu Üzerine’’ Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi, (43/1) , 114-146
Noyan, E	(2016), Türkiye’deki Tarımsal Faaliyetlere Uygulanan Teşvik Politikalarının Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Onaran, O	(1962), ‘‘ Milli Korunma Kanunun Tatbikten Kaldırılmasıyla İlgili Sorunlar’’, Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi, 494-501
Orhan, A	(2009) ‘‘Tek Partili Yılların Ekonomi-Politiği Ve Kadro Hareketi ’’, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (17),120-147
Ökçün , A.G	(1975) Teşvik- İ Sanayi Muvakkatı ,1913, Ankara Üniversitesi

	Sbf Dergisi, (30/1), 25-44
Öz Ersan Ve Buyrukoğlu Selçuk	(2017) Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikalarının Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkisinin Ampirik Analizi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (27), 323-3336
Pınar, A Ve Arıkan, S.İ	(2003), ‘‘ Avrupa Birliği Ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Kalkınma Bağlamında Devlet Yardımları’’, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, (3/1),93-111
Sakarya ,A Ve İbişoğlu, Ç	(2015) Türkiye’de İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksinin Coğrafi Ağırlıklı Regresyon Modeli ile Analizi, Marmara Coğrafya Dergisi, (32), 211-238
Soyak, M,	(2013) Uluslararası Turizmde Son Eğilimler ve Türkiye’de Turizm Politikalarının Evrimi, Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi, (4), 1-18
Şengül, Ü, Eslemian, S ve Eren, M	(2013) Türkiye’de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflamasına Göre Düzey 2 Bölgelerinin Ekonomik Etkinliklerinin Vza Yöntemi ile Belirlenmesi ve Tobit Model Uygulaması, (21), 75 -99
Şenkal, A ve Bülbül, Y	(2007) ‘‘Kalkınma İktisadı ve Sosyal Yapılar’’ Piyasa Ve Sosyal Yapıların Çözünürlüğü, Çalışma ve Toplum Dergisi, (2007/4), 91-116
T.C Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	(2019) ‘‘ Sektörel İstatistikler’’ https://Tuys.Sanayi.Gov.Tr/Page.Html?SayfaId=4b522d7e-D552-44af-90b5-0a2cf6ddc674&Lang=Tr
T.C Sanayi ve Teknoloji	(2019) Yatırım Teşvik Bülteni, Ankara https://Tuys.Sanayi.Gov.Tr/Page.Html?SayfaId=A4125d77-

Bakanlığı	0bfb-436e-Ae3b-1b2f11a54a4c&Lang=Tr
T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	(2017) 81 İl Sanayi Raporu, Ankara
Takım, A	(2011) Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları, Maliye Dergisi, (160),154,175
Tamzok, N	(2008) Osmanlı İmparatorluğu’nun Son Döneminden Çok Partili Döneme Madencilik Politikaları, 1861-1948, Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi, (63/4), 180-209
Topal, M.H	(2006) Uluslararası Kuruluşların Teşviklere Bakışı ve Türk Teşvik Sisteminin Bu Çerçeve Analizi, Ktü Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi
Topal, M.H	(2016), ‘‘Teşvik Politikalarının Gerekçeleri ve Etkinliği: Kuramsal Bir Yaklaşım’’, Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, (1/2), 35,51
Toprak, Z	(1985), ‘‘I. Meşrutiyet Döneminde İktisadi Düşünce’’, Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi, (Cilt Iı), 635-640.
Unctad	(2019) World Investment Report, Cenevre, https://unctad.org/en/Pages/Diae/World%20investment%20report/World Investment Report.aspx
Varlı, A	(2012), ‘‘Devletçilik Politikalarının Tarım Kesimi Üzerindeki Etkileri’’ Öner Dergisi (10/38), 113-124
Varlı, A ve Koraltürk, M	(2010) Iı. Meşrutiyet’ten Erken Cumhuriyet’e Milli İktisadın Sürekliliği Ve İzmir İktisat Kongresi, Çıtd,(9 /20-21), 127-142

Wto	(2008) Doha Negotiation, Paris https://www.Oecd.Org/General/Dohatradenegotiationsletsgethellastmilesaysoecdsgurria.Htm
Yardımcı, P	(2006) ‘‘ İçsel Büyüme ve Türkiye Ekonomisinde İçsel Büyümenin Dinamikleri’’ Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Sayı 10, Cilt 9, 96-115, Konya
Yasa, B.D,	(2017), ‘‘ İktisat Düşüncesinde Devlet Müdahaleciliği Kuramının Evrimi’’, Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (5/1) , 282-297
Yavan, N	(2012) ‘‘ Türkiye’de Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Belirleyicileri: Mekânsal Ve İstatistiksel Bir Analiz’’, Coğrafi Bilimler Dergisi, (10/1), 9-37.
Yavan, N	(2011), ‘‘ Teşviklerin Bölgesel Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir Analiz’’ Ekonomi Yaklaşımı Dergisi, (22/81), 65 - 104
Yayar, R ve Demir, Y	(2012) Bölgesel Kalkınma Ve Yatırım Teşvikleri: Tokat İlinde Bir Uygulama, Erciyes Üniversitesi, (39),119,145
Yıldırım, B	(2019) ‘‘Türkiye Ve Avrupa Birliği Ülkeleri Açısından Vergi Teşvik Uygulamaları’’ İstanbul Maltepe Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi
Yıldırım, İ	(2001), ‘‘Ondokuzuncu Yüzyıl Osmanlı Ekonomisi Üzerine Bir Değerlendirme (1838-1918), Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (11/2),313-326
Yıldırım, E;	(2011), ‘‘Eskiden Yeniye Neo-Klasik Sentez: Bir Literatür

Çakmaklı, S ve Özkan, F,Ö	Taraması”, Cilt: 66, Sayı: 4, s. 153-184.
Yıldırım, M; Örnek, İ.	(2012) : Walt Whitman Rostow’un Kalkınma Aşamaları Yaklaşımına Göre Gaziantep Ekonomisinin İncelenmesi, Discussion Paper, No. 2012/84, Turkish Economic Association, Ankara.
Yücekok, A	(1968) ‘‘Emperyalizm Yörüngesinde Osmanlı İmparatorluğu 1838 Ticaret Sözleşmesi’’, Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi, (23/1), 381-424
Zeren, G	(2018)’’ Bölgesel Kalkınmada Vergi Teşviklerin Rolü Ve Türkiye Değerlendirmesi’’ Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa