

İ.Ü.İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu'na Armağan

KALKINMADA ÖNCELİKLİ YÖRELER VE VERGİLEME

Prof. Dr. Selahattin TUNCER
İktisadi Araştırmalar Vakfı
Müşaviri

1991 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın eki olan "Yatırımların, Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve İşletmelerin Teşvik ve Yönlendirilmesine Ait Esaslar" ile ilgili 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 11 Kasım 1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanmış ve aynı gün yürürlüğe girmiştir. Bu şekilde daha önce aynı konuda yayımlanmış bulunan 24.10.1989 tarih ve 89/14685 sayılı, 19.7.1984 tarih ve 84/8306 sayılı ve 12.12.1984 tarih ve 84/8857 sayılı ve nihayet 12.3.1987 tarih 87/11559 sayılı dört Bakanlar Kurulu kararı yürürlükten kaldırılmış bulunmaktadır. Böylece elimizde teşvik tedbirleri ile ilgili tek ve muntazam bir metin bulunmaktadır.

Daha sonra Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı 13 Kasım 1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 91/2 sayılı Tebliği ile konuya ve bazı hususlara açıklık getirmiştir. Böylece kalkınmada öncelikli illerde uygulanacak teşvik tedbirleri tümü ile değişmiş ve yeni esaslara bağlanmıştır.

Kararname ve tebliğler ile yapılan bu düzenlemelerden başka, 20 Aralık 1990 tarih ve 20731 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve temel vergi kanunlarında değişiklik yapan 3689 sayılı kanun içinde de kalkınmada öncelikli illerle ilgili çok çeşitli ve önemli hükümler de yer almış bulunmaktadır.

Bu iki temel değişikliğin ışığı altında, kalkınmada öncelikli illerde uygulanacak teşvik tedbirlerini ve özellikle vergi ile ilgili olanlarını incelemekte yarar gördük.

Kaldı ki, bu ara kalkınmada öncelikli yöreler ve buralarda uygulanacak teşvik tedbirleri ile ilgili olmak üzere özel sektör kesiminde yapılmış olan iki önemli çalışmayı da burada belirtmek istiyoruz.

Bunlardan ilki TOBB-Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği nezdinde kısaca KÖY diye kısaltılan **Kalkınmada Öncelikli Yöreler Kurulu** başlığı altında yeni bir çalışma grubu oluşturulması ve bunun hemen faaliyete geçmiş olmasıdır. Böyle bir kurulun tesisindeki amaç, kalkınmada öncelikli yörelerin

geliştirilmesi için, şimdiye kadar uygulanan politikaların istenilen hedeflere ulaşamamasıdır. Türkiye'de sanayiın belirli bölgelerde yoğunlaşmış olması, gelir ve refahın dağılmasında dengesizliklere yol açmakta ve daha kötüsü gelişmemiş yörelerden gelişmiş yörelere sermaye ve işgücü akımına yol açmaktadır. Bu nedenle gerice kalmış yörelerdeki yapılan yatırımlar, gelişmiş yörelere nazaran daha yavaş olmaktadır.

İkincisi, TÜSIAD- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği, Türkiye'de uygulanan teşvik tedbirleri ve bunun sonuçlarını gösterir bir **Rapor** yayımlamıştır. **Sanayileşmede Teşvik Sistemleri** başlığını taşıyan bu önemli araştırmada gerice kalmış yörelere de değinilmiş ve Türkiye için uluslararası gelişmelere uyum sağlayacak yeni ve tutarlı bir teşvik sistemi getirilmesi istenilmiştir.

I- Kalkınmada öncelikli yöre kavramı ve Türkiye

İktisat teorisinde son yarım yüzyıllık dönemde **gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler** şeklinde yapılan bir ayırım ve bunun ortaya koyduğu sorunlar, güncelliğini kaybetmeden, sürekli olarak tartışılmış ve incelenmiş bir konudur. Burada önemli olan husus gelişmekte olan ülkelerin nasıl ve ne şekilde kalkındırılacağı konusu olmuştur.

Ülke bazında ele alınınca bu konu, **gelişmiş ve geri kalmış yöreler** (Development areas) şeklinde yine ikili bir ayırımla karşımıza çıkmaktadır. Geniş bir alana yayılmış devletlerde, ülkenin iklim ve doğal kaynakları birbirinden farklı alanlara yayılınca, bazı bölgeler doğal olarak gelişmekte ve bazı bölgeler de geri kalmaktadır. Bunun tipik örneğini İtalya'da Kuzey ve Güney İtalya farklılaşmasında görüyoruz. Aynı şekilde İngiltere'de de Büyük Britanya-Kuzey İrlanda ayırımı bölgesel farklılaşmanın örneği olmaktadır.

Aynı gözlem Türkiye için de geçerlidir: Marmara ve Ege'den oluşan Batı Anadolu ile Doğu Anadolu arasındaki ekonomik gelişmişlik farkı da, gelişmiş ve geri kalmış bölge için tipik bir örnek oluşturmaktadır. Bu nedenle iktisat teorisinde, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ayırımında olduğu gibi, bölgesel farklılaşmayı ortadan kaldırıcı tedbirler ve politikalar da üzerinde önemle durulan konular haline gelmiştir.

Türkiye sahip olduğu toprak yüzölçümü bakımından, Batı Avrupa ülkelerine göre oldukça büyük bir ülkedir. Ayrıca ülke, engebeli ve değişik iklim kuşakları içinde kalmaktadır. Bu yüzden doğal, coğrafi, ekonomik ve sosyal açıdan büyük bölgesel farklılıklar göstermektedir. Her bölgenin hatta bölge içinin birbirinden farklı özellikleri vardır. Bu yüzden konuya değişik açılardan yaklaşmak gerekecektir.

Türkiye **coğrafi açıdan**, ders kitaplarına geçmiş bir tasnife göre, yedi bölgeye ayrılmaktadır. Coğrafi ve iklim özelliklerine göre yapılan bu ayırımı şöyle özetleyebiliriz: 1) Marmara Bölgesi 2) Ege Bölgesi 3) Akdeniz Bölgesi 4) İç Anadolu Bölgesi 5) Karadeniz Bölgesi 6) Doğu Anadolu Bölgesi 7) Güneydoğu Anadolu Bölgesi. Böyle bir ayırım doğal ve bilimsel açıdan geçerlidir.

Devlet Planlama Teşkilatı, yatırım teşvikleri uygulaması açısından Türkiye'yi üç bölgeye ayırmaktadır:

- 1) Gelişmiş yöreler
- 2) Normal yöreler
- 3) Gerice yöreler

11 Kasım 1990 tarih ve 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bu bölgelere bir de **serbest bölgeler** eklenmiş ise de bunu dördüncü bir kalem olarak listeye eklemek istemiyoruz. Bunlar **Mersin, Antalya, İzmir, Yumurtalık** ve **İstanbul**'daki serbest bölgeler olmaktadır. Şimdi DPT'nin bu tasnifi hakkında kısa açıklama yapmak istiyoruz.

1) **Gelişmiş yöreler:** DPT tarafından 13 Kasım 1990 tarih ve 20694 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/2 sayılı Tebliğin 5'inci maddesinde yer alan bir açıklamaya göre, "**İstanbul, Kocaeli illeri ile Ankara, İzmir, Bursa ve Adana** Büyükşehir Belediye sınırları içinde kalan yerler, gelişmiş yöre sayılmaktadır. Bu ayırıma göre gelişmiş illerin sayısı 6'dır.

2) **Normal yöreler:** Yukarıda açıkladığımız yasal belgenin 5/b maddesinde yer alan açıklamaya göre, gelişmiş yöreler ile kalkınmada öncelikli yöreler dışında kalar yöreler, **normal yöreler** sayılmaktadır. Bu yöreler kendi içindi ikiye ayrılmaktadır:

1. Normal iller
2. Öncelikli normal iller

Normal illerin sayısı halen 19'dur. Öncelikli normal illerin sayısı 23.2.1991 tarih ve 91/1468 sayılı Bakanlar Kurulu kararına ek listede belirlendiği gibi 17'dir. Böyle bir ayırıma gitmenin nedeni, yatırımlarda kullanılacak kaynak kullanımı destekleme fonu kaynaklı kredilere esas olacak öz-kaynakların oranları ile ilgilidir. Bu illere yapılacak kredi tahsislerinde puanlar zamlı olarak uygulanmaktadır.

3) **Gerice yöreler:** Bu tür yörelerin yasal adı "**kalkınmada öncelikli iller**" şeklinde ifade edilmektedir. 11 Kasım 1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 30'uncu maddesinin ekinde yer alan listeye göre, Türkiye'de kalkınmada öncelikli iller iki gruba ayrılmıştır:

- a. Birinci derecede öncelikli iller
- b. İkinci derecede öncelikli iller

Son duruma göre, birinci derecede kalkınmada öncelikli yörelere 16 il, ikinci derecede kalkınmada öncelikli yörelere 16 olmak üzere 32 il girmektedir. Konunun ayrıntılarına ileride yine döneceğiz.

Türkiye'de bölgelerin gelişmişlik düzeyi ve buna göre illerin durumu aşağıdaki (1) numaralı tabloda ve ayrıca etüdümüze eklenmiş Türkiye haritasında ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Tablo: 1
Türkiye'nin Bölgesel Gelişmişlik Düzeyi
(İllere göre)

Sıra	Bölgeler	İl sayısı	İller
I	Gelişmiş İller (Yöreler)	6	İstanbul, Kocaeli(İzmir), Ankara, İzmir, Bursa, Adana,
II	Normal İller (Yöreler)		
	1. Normal iller	19	Antalya, Aydın, Balıkesir, Bolu, Denizli, Edirne, Eskişehir, Gaziantep, Hatay (Antakya), Isparta, İçel (Mersin), Kayseri, Kırklareli, Konya, Manisa, Muğla, Sakarya (Adapazarı), Samsun, Tekirdağ.
	2. Öncelikli normal iller	17	Afyon, Aksaray , Bilecik(organize sanayi bölgesi), Burdur, Canakkale, Giresun, Karaman , Kırıkkale , Kırşehir, Kütahya, Nevşehir, Niğde, Ordu, Rize, Trabzon, Uşak, Zonguldak (x) (Merkez ilçe ve Çaycuma ilçesi hariç),
III	Kalkınmada öncelikli iller (Yöreler)		
	1. Birinci derecede öncelikli	16	Adıyaman, Ağrı, Batman , Bayburt , Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Gümüşhane, Hakkari, Kars, Mandin, Muş, Siirt, Şırnak , Tunceli, Van,
	2. İkinci derecede	16	Amasya, Artvin, Çankırı, Çorum, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Kahramanmaraş, Kastamonu, Malatya, Sinop, Sivas, Şanlıurfa, Tokat, Yozgat, Zonguldak (x) (Merkez ilçe ve Çaycuma ilçesi)
Toplam....		73	

Kaynak: Bu tablo 11 Kasım 1990 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve yine 23 Şubat 1991 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 91/1468 sayılı Bakanlar Kurulu Kararından derlenen bilgilere göre tarafımızdan düzenlenmiştir.

Tablo Hakkında açıklamalar:

1. Türkiye'de il sayısı halen 73'dür. Listeye yeniden eklenen 6 il siyah olarak gösterilmiştir.
2. Zonguldak ili listede iki kez geçmektedir.
3. Öncelikli normal iller, yatırımlarda kullanılacak kaynak kullanımı destekleme fonu kaynaklı kredilere esas alınacak özkaynak oranları ile ilgilidir. Bu illere yapılacak destekde puanlar zamlı olarak uygulanmaktadır.

II- Gerice yörelerin kalkındırılması ve yatırımları teşvik tedbirleri

Yukarıda belirttiğimiz gibi, bir ülkede doğal ve coğrafi yapı ve koşulların bir sonucu olarak birtakım bölgesel dengesizlikler oluşmakta; bazı bölgeler gelişmekte ve bazı bölgeler de geri kalmaktadır. İşte hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerde zaman zaman uygulanmakta olan yatırım teşvik tedbirlerinin amaçlarından biri de ülkedeki geri kalmış bölgelerde kalkınmayı sağlamaktır. Diğer bir deyimle, bölgesel kalkınmayı sağlamak, yatırım teşvik tedbirlerinin en önemli amaçlarından biri olmaktadır.

Yatırımları arttırmaya yönelik teşvik tedbirleri iktisadi, sosyal, mali olmak üzere ülkeden ülkeye değişen büyük çeşitlilik arzeder. Fakat bu tür teşvik tedbirleri içinde vergi istisna ve muafiyetlerini de kapsayan mali tedbirler büyük ağırlık ve önem taşımaktadır. Bunu izleyen kredi ve finansmanla ilgili teşvik tedbirleri de yaygın şekilde kullandılmaktadır.

Konunun tarihçe bölümünü bir yana bırakacak olursak, Türkiye'de yatırımlarda uygulanacak teşvik tedbirlerinin bir listesini çıkarmak yararlı olacaktır. Gelişmiş ve gerice yörelerde uygulanacak yatırım teşvik tedbirlerinin 1 Ocak 1991 tarihi itibarıyla durumu iki ayrı belgede şöyle sıralanmıştır:

Tablo 2: Yatırım Teşvik Tedbirleri Listesi
(1.1.1991 tarihinden geçerli)

- 1 - Gümrük muafiyeti veya ithalatı doğrudan teşvik edilen yatırım malları listesinden ithalat
- 2 - Yatırım indirimi
- 3 - Özel önlem taşıyan sektörler ile kalkınmada öncelikli yörelerde çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde indirim.
- 4 - Yatırım finansman fonundan faydalanma
- 5 - Bina İnşaat Harcı istisnası.
- 6 - Vergi, resim ve harç istisnası
- 7 - Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muafıkları
- 8 - Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Kaynaklı kredi
- 9 - Katma Değer Vergisi Ertelemesi
- 10- Ulaştırma Altyapıları Resmi Muafiyeti

Kaynak: 13 Kasım 1990 tarih ve 20694 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Yatırımları, Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve İşletmelerin Teşviki ve Yönlendirilmesi ile İlgili" DPT Müsteşarlığının 91/2 sayılı Tebliğinin giriş bölümünden alınmıştır.

Tablo ile ilgili açıklamalar:

1. 11 Kasım 1991 tarih ve 20692 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararını eki 1991 yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Kararın Ek'i "Yatırımların Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve İşletmelerin Teşviki ve Yönlendirilmesine Ait Esaslar" 3'üncü maddesinde "Uygulanabilecek Teşvik Tedbirleri" (6)'dan ibaret iken tebliğ bunların sayısını (10)'a yüksetmiş bulunmaktadır.

2. Teşvik tedbirlerinden yararlanmak için ilke olarak DPT Müsteşarlığından **Teşvik Belgesi** almak gereklidir. Ancak son yıllardaki uygulamada teşvik belgesiz yatırımlara da teşvik tedbirleri bir ölçüde uygulanabilmektedir.

3. Listede olmamakla beraber, gerek özel sektör ve gerekse kamu sektörünün gerçekleştirmek istediği projelerin finansmanı için Türkiye'deki bankalar aracılığı ile özel kaynaklı, düşük faizli, orta ve uzun vadeli aynı ve nakdi iç ve dış krediler de sağlanmaktadır. Bu tür kredileri de 11'inci kalem olarak teşvik tedbirleri listesine eklemek gerekecektir.

4. Bu tabloda sıralanan yatırım teşvik tedbirleri birbirinden çok farklı yasal belgelere dayanmakta olup, uygulanması karmaşık bir sistem oluşturmaktadır.

Yukarıdaki listede yer alan yatırım teşvik tedbirleri kuşkusuz, kalkınmada öncelikli yöreler için de geçerlidir. Kaldı ki, bazı teşvik tedbirlerinin daha ağırlıklı olarak uygulandığı da bir gerçektir.

III- Kalkınmada öncelikli iller

Türkiye'de gerice yöreler veya iller, kalkınmada öncelikli yöreler veya iller şeklinde ifade edilmektedir. Resmi belgelerdeki deyim böyledir.

Türkiye 1963 yılında planlı kalkınma dönemine girmiştir. Bu tarihten itibaren, kabul edilen **Plan Hedefleri ve Stratejileri** adlı resmi belgelerde, ilke olarak "Türkiye'de bölgelerarası gelir dağılımı" esasını benimsenmiştir. Planlı dönemin daha ilk yıllarından itibaren Devlet Planlama Teşkilatının önerileri ile Bakanlar Kurulu, bazı illerin daha hızlı kalkınması için bunlara öncelikler tanıyıp, sayısı zaman zaman 22-40 arasında değişen iller **kalkınmada öncelikli iller** olarak kabul ve ilan edilmiştir. Bu iller ayrıca kendi içinde 1. derecede ve 2. derecede kalkınmada öncelikli iller olarak yeni bir alt ayırımı tabi tutulmuştur.

3.7.1981 tarih ve 8/3338 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kalkınmada öncelikli il sayısı 25 olarak kabul edilmiş iken: 19.7.1984 tarih ve 84/8306 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bu sayı 28'e çıkarılmış ve 8.11.1990 tarih ve 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yeniden kurulan Bayburt, Batman, Şırnak illerinin de listeye eklenmesi ile kalkınmada öncelikli il sayısı 16'sı birinci derecede, 16'sı ikinci derecede olmak üzere toplam 32'ye yükseltilmiş bulunmaktadır. 11 Kasım 1990 tarih ve 20692 sayılı Resmi Gazete'de yayım-

lanan 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu kararının 30'uncu maddesinin ekinde yer alan 32 ilin listesi Etütümüzün (1) numaralı tablosunda gösterilmiştir.

Bu liste 11.11.1990 tarihinden itibaren yürürlüğe girmiştir. Bundan önceki listede birinci derecede öncelikli iller sayısı 13 iken buna Batman, Bayburt ve Şırnak da eklenerek sayı 16'ya yükseltilmiştir. Yine bundan önceki listede ikinci derecede öncelikli iller sayısı 15 iken buna Zonguldak (Merkez ilçesi ve Çaycuma) eklenerek sayı 16'ya yükseltilmiştir. Türkiye'de 73 il bulunduğu ve bunun 32'si kalkınmada öncelikli iller listesine girdiğine göre, sayı olarak gerice kalmış illerin toplam iller içindeki payı % 44'de ulaşmaktadır.

Türkiye genelinde çoğu Doğu ve Güneydoğu Bölgesinde olmak üzere 32 ilin geri kalmış olması bir gerçektir. Bu illerin kalkınmada öncelikli yöreler ilan edilmesi ve bunların kalkındırılması için özel bir özen ve dikkat gösterilmesi gereklidir. Nitekim beş yıllık kalkınma planlarında bu tür çabaların örneklerini görmek kabildir.

IV – Yasal Düzenleme

Kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili olmak üzere hazırlanan beş yıllık kalkınma planları ile plan hedefleri ve stratejilerine bu konu ile ilgili ilke ve öncelikler tesbit olunmuştur. Bunları sıralamakta bir yarar görmüyoruz. Ancak sırası ve yeri gelince bu ilke ve öncelikler üzerinde ayrıntılı şekilde durulacaktır. Şimdi kalkınmada öncelikli yöreler veya iller ile ilgili yasal düzenlemeyi kronolojik sıra içinde ve özet olarak sıralamaya çalışacağız.

1 – 4.1.1984 Tarih ve 2970 Sayılı Kanun

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile 542 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunlarında değişiklikler yapmayı amaçlayan bu Kanun 14 Ocak 1984 gün ve 18281 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu kanun ile özel önem taşıyan sektörler ile kalkınmada öncelikli yörelerde çalışanların ücretlerinin vergilendirilmesinde farklı özel indirim tutarları tesbitini öngörmüştür. Aynı şekilde Gelir Vergisi Kanunu içinde yer alan yatırım indirimi ile ilgili olmak üzere, Bakanlar Kurulu kalkınmada öncelikli bölgelerde yapılacak yatırımlar için indirim oranını % 100'e kadar attırmaya yetkili kılınmıştır. Aynı şekilde, benzer bir hüküm Kurumlar Vergisi Kanunu'na eklenmiş ve yatırım indiriminin kalkınmada öncelikli bölgelerde oranının % 100'e kadara çıkarılması için Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.

2 – 24.2.1984 Tarih ve 2982 Sayılı Kanun

1.3.1984 gün ve 18328 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bu kanunun tam başlığı şöyledir: "Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim, Harç İstisna ve Muafıkları Tanın-

ması Hakkında Kanun". Bu yasa ile konut inşaatında ve kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda vergi, resim, harç istisna ve muafiyetleri düzenlenmiş ve yapılacak yatırımlar vergi, resim ve harç istisna ve muaflikları yoluyla teşvik olunmuştur.

Bu kanunun yürürlük süresi 1988 takvim yılı sonunda bitiyordu. Ancak 3393 sayılı kanun ile bu süre 1992 takvim yılı sonuna kadar uzatılmıştır.

3 – Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Uygulanacak Teşvik Tedbirleri Hakkında 84/8306 sayılı Karar

İnceleme konumuz ile ilgili bu yasal düzenleme Resmi Gazete'nin 21 Temmuz 1984 gün ve 18465 sayılı nüshasında yayımlanmış ve daha sonra 12.12.1984 gün ve 84/8857 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile de değişikliğe uğramıştır. Dokuz maddeden oluşan bu karar metni içinde kalkınmada öncelikli yörelerde uygulanacak teşvik tedbirleri sistematik olarak düzenlenmiş ve Kararnamenin sonuna eklenen tablo ile (13) il birinci derecede, (15) il ikinci derecede kalkınmada öncelikli iller olarak belirlenmiş ve ilan edilmiştir.

Bu Karar 8.11.1990 tarih ve 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlükten kaldırıldığı için hükümleri üzerinde daha durmak istemiyoruz.

4 – 8.11.1990 tarih ve 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

11 kasım 1990 tarih ve 20692 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bu belgenin yasal adı "**1991 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar**" olup bunun ekinde yatırımlar ve döviz kazandırıcı hizmetler ve işletmelerin teşviki ve yönlendirilmesi ile ilgili ilke ve esaslar belirlenmiştir. 56 maddeden oluşan bu karar inceleme konumuz açısından büyük önem ve ağırlık taşımaktadır. 11 Kasım 1990 tarihinde yürürlüğe giren bu karar ile 19.7.1984 gün ve 84/8306, 12.12.1984 gün ve 8557, 12.3.1987 gün ve 87/11559 ve 24.10.1989 gün ve 98/14685 sayılı dört Bakanlar Kurulu Kararı yürürlükten kaldırılmış ve yatırımlar ile ilgili teşvik tedbirleri tek bir metin haline getirilmiştir. Bu Kararnamenin 30'uncu maddesi "kalkınmada öncelikli yöre yatırımları ve teşvikleri" ne ayrılmış ve Kararname sonuna eklenen liste ile (16) il birinci derecede öncelikli ve (16) il ikinci derecede öncelikli ve toplam (32) il kalkınmada öncelikli iller olarak kabul ve ilan edilmiştir.

Bu kararname, yayımlanmasından dört ay sonra 23 Şubat 1991 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 91/1468 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile önemli değişikliğe uğramıştır.

Bu kararnamelerin konumuzla ilgili diğer hükümlerine aşağıda değinilecektir.

5- Devlet Planlama Teşkilatı 91/2 Sayılı Tebliği

8.11.1990 tarih ve 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararına dayanılarak yayımlanan bu Tebliğin başlığı "**Yatırımların, Döviz Kazandırıcı Hizmetlerin ve İşletmelerin Teşviki ve Yönlendirilmesi ile İlgili Tebliğ**" 13 Kasım 1990 tarih ve 20694 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmış olup yayımı tarihinde yürürlüğe girmiş ve daha önceki Tebliğleri yürürlükten kaldırmıştır. Bu Tebliğ içinde on kalemde oluşan teşvik tedbirleri ayrıntılı biçimde açıklanmış sonra da başvuru yöntemleri gösterilmiştir.

Bu Tebliğ, yayımlanmasından dört ay sonra 23 Şubat 1991 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan DPT Müsteşarlığının 91/3 sayılı Tebliği ile 91/2 Sayılı Tebliğ önemli değişikliğe uğramıştır.

Her iki Tebliğde özellikle geri kalmış illerde yatırım teşviklerinin uygulanma şekli hakkında açıklamalar mevcuttur. Aşağıda konu ile ilgili ayrıntılı bilgi verilecektir.

V - Kalkınmada Öncelikle Yörelere Yapılacak Yatırımlar ve Uygulanacak Teşvik Tedbirleri

Yukarıda kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili yasal düzenlemeyi ana hatları ile gördük. Şimdi de kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak **yatırımlar** ve bu yatırımlara uygulanacak belli başlı teşvik **tedbirlerini** incelemeye çalışacağız. Buna göre konunun ikiye ayrılarak ele alınmasında yarar vardır.

A) Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar

Türkiye'de kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar ile ilgili hükümler çeşitli kanun, Bakanlar Kurulu kararı ve değişik tebliğler içinde düzenlenmiştir. Bu yasal düzenleme, örgütlenme ve çalışma da dahil olmak üzere, sistemsiz, dağınık ve karışıktır. Ayrıca yasal düzenleme zaman içinde hızla değişmektedir. Bu açıdan izlenmesi, uygulanması büyük zorluk arz etmektedir. Kaldı ki, görev ve sorumluluklar bir idarî mercide toplanmadığı için, uygulamada zorluklar artmaktadır. Bu yüzden uygulamada teşvik belgeleri almak için aracı kuruluşlar doğmuş ve işler bu tür kuruluşlar tarafından izlenmeye başlamıştır.

Şimdi, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar ile ilgili olmak üzere, yürürlükte bulunan durumu 1.1.1991 tarihi itibarıyla özetlemek istiyoruz.

1 - Teşvik Belgesi Koşulu

Türkiye'de yatırım yapmak isteyen müteşebbisler, teşviklerden yararlanabilmek için eskiden beri yerleşmiş usule göre **yatırım teşvik belgesi** almak

zorundadırlar. Bu zorunluk normal ve gerice yörelerde yapılacak yatırımlar için farklılık göstermez. İdari formalite hep aynıdır. Bunu kısaca açıklamakta yarar görüyoruz:

Başvuru: Teşvik belgesi almak isteyen müteşebbisler yatırıma başlamadan önce, DPT Müsteşarlığına (2) nüsha fizibilite Raporu hazırlayarak başvurmak zorundadırlar. Başvuru dilekçelerinde, yapılacak yatırımın türü, yeri ve amaçları hakkında toplu bilgi verilecektir.

Süre: Teşviklerden yararlanabilmek için, teşvik belgesi başvurusunun yatırım mallarının gümrükten çekilmeden önce ve yatırıma başlanılan yılın son gününe kadar DPT Müsteşarlığına yapılması zorunludur. Tamamlanmış yatırımlar için teşvik belgesi başvurusunda bulunulamaz.

Fona maktu bedel ödenmesi: Normal, gelişmiş ve gerice yörelerde yapılacak yatırımlar için başvuruda bulunmadan önce müteşebbislerin T.C. Merkez Bankası nezdinde mevcut "Yatırımları ve Döviz Kazandırıcı Hizmetleri Teşvik Fonu" hesabına maktu bir bedel (Fee) ödemeleri zorunludur. Bu fona katılma payı normal yörelerde yapılacak yatırımlar için 20 milyon lira, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar için 5 milyon lira olarak belirlenmiştir. Bu teminat makbuzu olmadan yatırımcının hazırladığı fizibilite raporu incelemeye alınmadığı gibi teşvik belgesi de verilmez. Bu örnekte görüldüğü gibi, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar için bir ayrıcalık tanınmıştır.

2 – Yatırım Tutarı

Teşvik belgeli yatırımlar açısından, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak olan toplam sabit yatırım tutarlarında, bu bölgeler lehine bir indirimle gidilmiştir. Yani gerice yörelerde yapılacak yatırımlarda, kuvvetli enflasyona rağmen yatırım tutarları düşük tutulmuştur. Durumu aşağıdaki (3) numaralı tablodan izlemek mümkündür:

Tablo: 3

Türkiye'de çeşitli bölgelerde yapılacak yatırımlarda asgari yatırım tutarları
(teşvik belgesine bağlanacak yatırımlar için)

Sıra	Bölge veya firma	Asgari yatırım tutarı TL.
1	Kalkınmada öncelikli yöreler	250.000.000
2	Serbest bölgeler	1.000.000.000
3	Diğer yöreler (x)	2.500.000.000
4	Finansal kiralama şirketlerine ait yatırımlar	100.000.000
5	Çevre kirliliğini önlemeye yönelik yatırımlar, araştırma ve geliştirme yatırımları	250.000.000

Kaynak: 11 Kasım 1990 gün ve 20692 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Madde: 1.

(x) Bu kaleme ait yatırım tutarları enflasyona rağmen 5 milyar liradan 2,5 milyar liraya düşürülmüştür.

Açıklama: 4 ve 5. sıralar tabloya yeni eklenmiştir.

Normal yörelerde asgari yatırım tutarı 2,5 milyar lira olduğu halde, bu tutar geri kalmış yörelerde 10 kat aşağı tutularak 250 milyon liraya indirilmiştir. Sabit yatırım tutarına bina, arazi, makina, teçhizat, taşıt aracı, demirbaş gibi kalemler dahildir. Böylece işletme sermayesi sabit yatırım tutarı dışında tutulmuştur.

3 – Özkaynak Oranı

11.11.1990 tarih ve 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının 4’uncu maddesi gereğince, yatırımlarda aranacak **özkaynak oranı**, yatırımın konusu, yeri ve büyüklüğü gözönüne alınarak DPT Müsteşarlığı tarafından belirlenecektir. Buna göre, 13 Kasım 1990 tarih ve 20694 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan DPT Müsteşarlığının 91/2 sayılı Tebliğinin 5’inci maddesinde, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımların finansmanında uygulanacak asgari özkaynak oranı % 40 olarak belirlenmiştir. Bu oran normal yörelerde yapılacak yatırımlarda % 50 olarak tesbit edilmiştir. Yatırımlarda aranacak asgari özkaynak oranları aşağıdaki (4) numaralı tabloda dökümlü olarak gösterilmiştir:

Tablo: 4
Yatırımlarda aranacak asgari özkaynak oranı

Sıra	Yöre ve sektörler	Oran %
1	Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar	40
2	Normal yörelerde yapılacak yatırımlar	50
3	Gelişmiş yörelerde yapılacak yatırımlar	60
4	Her türlü gemi inşa, yat inşa ve gemi ithali yatırımlarında	25
5	Finansal kiralama şirketlerinin yapacağı kiralama yatırımları	10

Kaynak: 11 Kasım 1990 tarih ve 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki belge Madde: 4 ve 13 Kasım 1990 tarih ve 91/2 sayılı DPT Müsteşarlığı Tebliği Madde: 5’den alınmıştır.

Yatırımların finansmanında, **yeniden değerlendirme fonu**, özkaynak olarak sayılmaz. Finansman gideri olan faizlerin özkaynaktan karşılanması esastır. Özkaynak oranının hesaplanmasında yukarıdaki ilkeler esas alınacaktır.

B) Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yatırımlar İçin Uygulanacak Teşvik Tedbirleri

Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarla ilgili temel ilkeleri gördükten sonra şimdi de bu tür bölgelerde yapılacak yatırımlarla ilgili **teşvik tedbirlerini** inceleyeceğiz. Teşvik tedbirlerinden yararlanmak için, yukarıda belirttiğimiz gibi, DPT Müsteşarlığından **teşvik belgesi** alınması zorunludur. İlke olarak teşvik belgesi olmayan yatırımlara teşvik tedbirleri uygulanamaz.

11 Kasım 1990 tarih ve 20692 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının eki belgedeki (madde 3) sıralamaya göre teşvik tedbirleri şunlardır:

1. Gümrük muafiyeti
2. Yatırım indirimi
3. Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu Kaynaklı Kredi
4. Vergi, resim ve harç istisnası
5. Finansman fonu
6. Bina inşaat harcı istisnası

Görüldüğü gibi, Kararnamenin 3'üncü maddesindeki liste pek zengin değildir. Buna mukabil DPT Müsteşarlığının 13 Kasım 1990 tarih ve 20694 sayılı nüshasında yayımlanan 91/2 sayılı Tebliğinin giriş kısmında sıralanan **teşvik tedbirleri listesinde** bu sayı ona çıkmaktadır. Bunun listesi etüdümüzün baş tarafındaki (2) numaralı tablosunda gösterilmiştir. Her iki liste karşılıklı olarak incelenecek olursa Tebliğdeki listenin, Kararnamedeki listeye göre daha zengin olduğu görülmektedir. Şimdi bu tür teşvik tedbirlerini kalkınmada öncelikli yöreler açısından incelemeye çalışacağız.

B) Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulanacak Teşvik Tedbirleri

Yatırım teşvikleri (Investment incentives) çok geniş ve bağımsız bir inceleme konusudur. Biz burada konuyu sadece kalkınmada öncelikli yöreler açısından incelemek istiyoruz.

Kalkınmada kullanılacak yatırım teşvikleri, uygulamada çok değişik şekiller almaktadır. Bunlardan biri de **gelişmiş ve gerice yörelerde** uygulanan yatırım teşvikleri şeklinde olabilir de, böyle bir ayırım yapay ve geçersiz olmaktadır. Çünkü yatırım teşvikleri gerice yörelerde uygulandığı kadar, gelişmiş yörelerde de uygulanabilmektedir.

Asıl konumuza geçmeden önce, yatırım teşvikleri ile ilgili genel bir açıklama yapmak yararlı olacaktır.

Yatırım teşvikleri, teşvikleri belirli bölge ve sektörlerde yoğunlaştırmak, üretim ve verimliliği arttırmak ve işsizliği ortadan kaldırmak için devletçe alınan çeşitli **önlemler** (tedbirler) demetinden oluşan bir mekanizmadır. Bu nedenle teşvik tedbirleri yalnızca gelişmekte olan ülkelere özgü bir mekanizma olmayıp, gelişmiş ülkelerde de açık veya gizli biçimde çeşitli teşvik mekanizmaları mevcuttur. Buna örnek olarak **Avrupa Topluluğu** ülkelerinde rekabet gücünü yitiren sektörlerde veya bu ülkelerin geri kalmış yörelerinde uygulanan çok değişik teşvik tedbirlerini gösterebiliriz. 1980-1988 yılları arasında AT ülkelerinde yıllık ortalama 90 milyar doların üstünde resmi teşvik verildiği görülmektedir. Bu teşvikler daha çok sanayi kesimine yönelmiş bulunmaktadır.

Yatırım teşvikleri, uygulandıkları iktisadi sektörlerle göre bir ayırma tabii tutulabilir. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

- 1) Tarım sektöründe teşvikleri
- 2) Sanayi " "
- 3) Turizm " "
- 4) İhracat teşvikleri

Bu listeyi biraz daha uzatmak kabildir. Fakat yatırım teşviklerini iktisadi sektörlerle göre sıralamak, anlamlı ve fonksiyonel bir tasnif yöntemi değildir. Gerçi sektörlerle uygulanacak teşvik tedbirleri bazı özellikler taşımakta ise de, bütün sektörlerle uygulanacak ortak teşvik tedbirleri mevcuttur. İktisadi kalkınma bir bütün olduğuna göre, yatırım teşviklerini sektörlerle göre değil, bir bütün olarak değerlendirmek gerekir.

İktisadi kalkınmada, bu hedefe ulaşmak için belirli **stratejilerin** uygulanması gerekecektir. Bu stratejide uygulanacak **teşvik araçları** büyük önem taşır. Yatırım teşviklerinde kullanılacak başlıca araçları dört grup etrafında toplayabiliriz. Bunlar:

- 1) Mali teşvik araçları
- 2) Ekonomik teşvik araçları
- 3) İdari teşvik araçları
- 4) Teknolojik teşvik araçları

Teşvik araçları ile ilgili ana ayırım böyle olmakla beraber, bunlar uygulamada büyük çeşitlilik arzeder. birinci sırada yer alan mali teşvik tedbirleri arasında her türlü **vergi teşvikleri** önemli ve ağırlıklı bir yer işgal eder. Kalkınma ile ilgili **kredi ve finansman** teşvikleri ikinci sırada görülmektedir. Teşvik araçları bazen çok sade idari tedbirler olabileceği gibi, bazen teknoloji transferi şeklinde daha karmaşık bir şekil de alabilir. Unutmamak gerekir ki, teşvik tedbirleri ülkeden ülkeye; zamana göre büyük çeşitlilik arzeder. Bazen bunların sıralanmasında bir düzineyi aşkın listeler ortaya çıkmakta ve zengin bir tablo oluşturmaktadır.

Avrupa Topluluğunda yatırım teşviklerinin çeşitleri ve uygulaması ilginç bir inceleme konusu olmuştur. TÜSIAD-Türk Sanayicileri ve İşadamları

Derneği tarafından Aralık/1990 da yayımlanan "Sanayileşmede Teşvik Sistemleri" başlıklı bir araştırmada bunun ilginç örneklerini görmekteyiz.

Ortak Pazarın teşvik felsefesi Roma Antlaşmasınının 92, 93 ve 94'üncü maddeleri içinde yer almaktadır. Buna göre, AT serbest rekabeti bozduğu için teşviklere ve her türlü devlet yardımlarına karşı cephe almaktadır. Diğer yandan, milletlerarası pazarda Topluluğun rekabet gücünü arttırmak için uygulanacak teşvik tedbirlerine açıkça olmasa bile göz yummaktadır. Bu, gerçekten açıklanması zor bir çelişkidir.

Topluluk ülkelerinde uygulanan yatırım teşvikleri üç grup etrafında toplanmaktadır:

- 1) Tarım ve balıkçılık sektöründe
- 2) Sanayi ve hizmet sektörlerinde
- 3) Bölgesel kalkınmaya dönük teşvikler

Avrupa Topluluğu ülkelerinde sanayi ve hizmet sektörlerinde, bu sektörlerin milletlerarası rekabete girebilmesi için gerekli teşvikler öngörülmüş; bunlar yanında bölgesel kalkınmayı hızlandıracak teşvikler de verilmiştir.

Başlangıçta Topluluk içinde Kuzey İrlanda, Güney İtalya ve Batı Almanya'nın Doğu Bölgesi kalkınmada öncelikli yöreler olarak kabul edilmiş ve bunlara özel teşvik tedbirleri uygulanmıştır. Daha sonra Yunanistan'ın Topluluğa dahil olması ile bu ülkenin tamamı öncelikli bölge ilan edilmiş; Portekiz ve İspanya'da (Madrid hariç) kalkınmada öncelikli yöre kabul edilerek uygulama alabildiğine genişletilmiştir. Görüldüğü gibi, zaman süresi içinde Avrupa Topluluğunun büyük bir bölümü bölgesel teşviklere açılmıştır. Bu bakımdan yukarıda değindığımız yatırım teşvikleri içinde, üçüncü grubu oluşturan "bölgesel kalkınmaya yönelik teşvikler", Avrupa Topluluğu içinde önem kazanmış olmaktadır.

Avrupa Topluluğu bünyesinde teşvik mekanizmaları yapılan yeni bir ayırma göre ikiye ayrılmaktadır. Teşvikler literatüründe yeni bir aşama kabul edilen bu iki teşvik türünü de özetlemek istiyoruz:

1) Software Teşvikler

Avrupa Topluluğunda software teşvikler kapsamına doğrudan parasal yardıma dayanmayan daha çok bilgi ve beceri aktaran, kazandıran yönlendirici önlemler girmektedir. Bu tür düzenleyici ve yönlendirici teşvikler vasıtasıyla işletmeler daha kaliteli mal üretebilmekte ve milletlerarası pazarda daha iyi rekabet edebilir duruma girebilmektedirler. Software teşviklerin başlıcaları şöyle sıralanabilir:

1. İç ve dış piyasalar hakkında bilgiler.
2. İhracat sigortası
3. AR-GE sübvansiyonu
4. Hizmet- içi eğitim sübvansiyonu
5. Kurumlar vergisi muafiyet veya indirimi

6. Yerel vergi bağışıklığı
7. KDV oran indirim
8. Mesleki vergi bağışıklığı

Görüldüğü gibi liste bir hayli kabarıktır. Bunların ayrıntıları üzerinde durmak istemiyoruz. Yalnız software teşviklerle doğrudan doğruyan parasal yardımlar yapılmamakta, esas itibarıyla hizmetiçi eğitimi destekleyici, bilgi alışverişini hızlandırıcı ve işletmelerin girdi maliyetlerini düşürücü tedbirlere başvurulmakta ve işletmeler milletlerarası rekabete hazırlanmaktadır.

2) Hardware Teşvikler

Software teşviklerden daha etkili ve doğrudan parasal yardıma dayalı teşvikler hardware teşvikler olarak nitelenmektedir. Bunun başlıca örnekleri şöyle sıralanabilir:

1. Yatırım yardımları (Özellikle gerice yörelere yönelik yatırımlarda)
2. Küçük ve orta boy işletmelere büyüme yardımı
3. Yeni yaratılan istihdam primi
4. Doğal afet garantisi
5. İhracat kredi yardımı
6. Sosyal yüklerin hafifletilmesi
7. Özel koşullu krediler
8. Üretim girdi yardımları
9. Taşıma tarife yardımı
10. Çevre kirliliği ile mücadele yardımı
11. Makine parkı yardımı
12. Enerji yardımı
13. Kredi borcu erteleme ve iptali

Hardware teşvikler listesi, software teşvikler listesinden daha uzun ve ayrıntılıdır. Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, Avrupa Topluluğunda, özellikle sanayi ve hizmet sektörü, ciddi boyutlarda yardım görmekte ve desteklenmektedir. Bu desteklenmede büyük küçük boy farkı gözetilmemektedir.

Hardware teşviklerde önemli bir nokta da, yapılan yatırımlar içinde gerice yörelere yapılan yardımların ağırlıklı olmasıdır. Örnek verecek olursak, ilk sıradaki yatırım yardımları daha çok İtalya'daki Mezzogiorno bölgesine yöneliktir. Aynı şekilde 8 ve 9'uncu sıradaki yardımlar da gerice yörelere yönelik bulunmaktadır.

VI - Bölgesel Kalkınma İle İlgili Çalışmalar

Kalkınmada öncelikli yörelere konusuna önce teorik bir temel bulmak zorunlu olacaktır. 1950'li yıllara geri dönecek olursak, o zamanlar iktisat literatüründe en çok tartışılan konuların başında "büyüme" ve "kalkınma" ve

bunun devamı olan "iktisadi kalkınma" sorunları gelmiştir. Bu kavramların gelişmesinden sonra ortaya 1) Gelişmiş ülkeler ve 2) Gelişmekte olan ülkeler ayrımı çıkmıştır. İkinci deyim başlangıçta "Az gelişmiş ülkeler" iken net olarak bu deyim "gelişmekte olan ülkelere" dönüştürülmüştür. Bu ayırımdan sonra iktisat literatürü uzun süre az gelişmiş ülkelerin kalkınması konuları ile uğramıştır. Bugünkü duruma bakacak olursak, gelişmekte olan ülkeler sorunu güncelliğini nisbeten kaybetmiş, bunun yerini konunun çeşitlemeleri (varyasyon) almıştır. Buna örnek olarak **bölgesel iktisat** (Regional economics), **bölgelerarası dengesizlik** (Interregional imbalance) ve **bölgesel kalkınma** (regional development) gibi kavram ve konuları gösterebiliriz.

Gerek bir bütün olarak dünya veya tek tek ülkeler doğal ve coğrafi yapıları bakımından ele alınacak olursa tekdüzelik göstermez. Bu açıdan bölgesel ve bölgesel gelişmişlik farkları kaçınılmaz olmaktadır. Bunun ilk yansıması gelişmiş ülkeler ile az gelişmiş ülkeler arasında görülen farklılaşmadır. Fakat gelişmişlik geri kalmışlık bazen bir ülke açısından da önemli olabilmektedir. Çünkü bir ülkede gelişme açısından değişik bölgeler bulunmaktadır. Geri kalmış bölgelerin (Development areas) kalkınması, son zamanlarda önemli bir inceleme konusu haline gelmiş ve hararetle tartışılmaya başlanmıştır. Bunun için bölgesel kalkınma planları yapılmakta ve uygulamaya konulmaktadır. Türkiye'de halen devam eden GAP- Güney Anadolu Projesi bunların tipik bir örneği olmaktadır.

Bölgesel kalkınma konusu bir yandan bilim adamlarının ve uzmanların dikkatini çekmiş diğer yandan konuyu özellikle araştıran millî ve milletlerarası örgütler kurulmuştur. Bu konuda Türkiye'de dahil birkaç örnek vermek istiyoruz:

1 - İngiltere

Dünyada ilk gelişme örneğini vermiş olmasına rağmen, Büyük Britanya bölgesel gelişme açısından tipik örnekler oluşturmaktadır. Bu ülke gelişmişlik açısından üç bölgeye ayrılmaktadır:

1. Gelişmekte özel öncelikli yöre (Special development area)
2. Gelişmekte öncelikli yöre (Development area)
3. Orta derecede gelişmekte öncelikli yöre (Intermediate area)

Görüldüğü gibi, bu ayırım gayetle ince ve anlamlıdır. Yüksek derecede işsizlik nedeniyle, İngiltere'de devlet yardımlarını çeken bölgelere "geri kalmış yöre" (Development area) veya "gelişmekte öncelikli yöre" denilmektedir. Buna örnek olarak **Kuzey İrlanda** gösterilebilir. Bu bölge sürekli ve kronik işsizlik nedeniyle başka bölgelere göçlerle boşalmaktadır. Bunu önlemek amacıyla, bölgeye yapılan malî yardım ve yeni yatırımlarla yeni istihdam olanakları yaratılmaya çalışılmaktadır.

İngiltere'de bölgesel kalkınmayı sağlamak açısından yapılan çalışmalarını şöyle sıralayabiliriz:

1. 1969 yılında bu ülkede **Hunt Komitesi** diye adlandırılan özel incelemiş ve bir rapor hazırlamıştır. Bu Komitenin Raporuna göre, İngiltere kalkınmışlık açısından üç bölgeye (Yukarıda açıkladık) ayrılmış ve gerice yörelere 1930'larda başlayan özel mali yardımların devamına karar vermiştir. İngiliz Hükümeti Hunt Komitesinin tavsiyelerine uygulamada geniş ve vermiştir.

2. Birleşik Krallıkta gerice yörelere uygulanan başlıca yardım çeşitleri şöyledir: a) Yatırımlar için nakdi yardım b) Özel vergi indirimleri c) Eğitim yardımları d) Yer değişim giderlerinin karşılanması e) Devlet tarafından sınıai tesisler kurulması ve bunların uzun vade ve düşük kira bedeli ile kiralanması. Bunlar uygulanan belli başlı teşvik tedbirleridir.

3. İngiltere'de 1972 yılında kabul edilen **Sanayi Teşvik Kanunu** (The Industry Act-1972) bölgesel kalkınma ile ilgili yeni uygulamalar getirmiştir. Bunlardan ilki **Mahalli İstihdam Kanunu** (Local Employment Act) hükümlerine göre, yeni kurulan şirketlere kendi olanakları ile bölgede yeni yatırımlar yapmaları ve istihdam olanakları yaratmaları yahut mevcut şirketlerin modernizasyon amacı ile yeni makine ve teçhizat yatırımları yapmaları halinde mali destek sağlama şeklinde gerçekleşmektedir. 1972 tarihli Kanunun Hükümete, seçilmiş bazı şirketlere ödünç verme veya faiz ödemelerinde yardım yapma yetkisini de tanımıştır.

4. İngiltere 1973'de Avrupa Ekonomik Topluluğunu girmesinden sonra kalkınmada öncelikli yörelerde istihdamı arttırmak amacıyla yapılacak yatırımlarda **Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonundan** (European Regional Development Fund) bu tür yatırımlar için sermayelerine % 3'ü oranında bir yardım-katkı sağlamıştır. 1976 yılına kadar kalkınmada öncelikli yörelerde faaliyet gösteren şirketler, **bölgesel istihdam primi** (Regional employment premium) şeklinde bir prim almışlardır.

Kalkınmada öncelikli yöreler 1982 yılına kadar İngiltere'de çalışan nüfusun % 40'ını kapsıyordu. Halen bu oran % 30'un altına düşmüş bulunmaktadır.

5. **Bölgesel araştırmalar Derneği (Regional Studies Association)**: İngiltere'de Newcastle Upon Tyne Üniversitesine bağlı olarak kurulan bu **dernek**, sınıai ve ticari kuruluş yerleri, kamusal politikaları değerlendirme, bunların şehircilik ve bölgesel kalkınmaya etkileri gibi konular üzerinde çalışmakta ve **Bölgesel Araştırmalar** (Regional Studies) adlı bir dergi yayınlamaktadır. Bu dergi, iktisatçılar, coğrafyacılar, sosyologlar, planlamacılar, siyasetçiler, şehircilik ve bölgesel sorunlarla ilgilenenler için iyi bir kaynak olmaktadır. Böylece bir derneğin bölgesel kalkınma sorunlarına eğilmesi ve bu konuda dergi yayımlaması ilginç bir gelişme örneğidir.

2 - İtalya

İtalya coğrafi yapısı itibarıyla kuzeyden güneye uzanan bir yarımada olduğu için **Kuzey İtalya** gelişmiş, buna karşılık **Güney İtalya** iktisaden geri

kalmıştır. Bu yüzden ülkede bölgesel dengesizlikleri gidermek, izlenen sosyal ekonomik kalkınma politikalarında ön planda yer alan ana hedeflerden biri olmuştur.

Güney İtalya'nın kalkınması için hazırlanan ve **Mezzogiorno** diye adlandırılan özel bir kalkınma planı, kalkınma literatüründe büyük ilgi toplamıştır. Mezzogiorno bir bakıma Güney İtalya'da uygulanan teşvik politika ve araçlarının bir bütünü olarak kabul edilebilir. Bu teşvikler uygulamada büyük bir yekûn tutmaktadır.

3 - Avrupa Topluluğu

Roma Antlaşmasının felsefesine ters düşmesine rağmen, Avrupa Topluluğu içinde mali yardımlar ve teşvikler önemli bir yer tutmaktadır. Bu teşviklerin büyük kısmı **bölgesel kalkınmaya** yönelik olanlardır. Ayrıca bölgesel teşviklerde bir dizi **öncelikli bölge listeleri** hazırlanmıştır. Bunlar Kuzey İrlanda, Güney İtalya, Batı Almanya'nın doğu bölgeleri, Portekiz ve Madrid hariç tüm İspanya ve Yunanistan şeklinde sıralanabilir. Bu durumda nerde ise Avrupa Topluluğunun tamamı, mali yardımlara ve teşviklere açık bölgeler haline gelmiştir.

Bölgesel kalkınma ile ilgili olarak Avrupa Topluluğu içinde önemli bir mali kuruluş olarak **Avrupa Yatırım Bankası** (European Investment Bank)'ndan söz etmek yerinde olacaktır. Roma Antlaşmasının 129'uncu maddesine göre kurulmuş bulunan bu Banka, ticari amacı olmayan ve topluluk ülkelerine kredi veren bir finansman kuruluşudur. Asıl amacı üye ülkelerin verimli yatırımlarına uzun vadeli yatırım kredileri vermektir. Bu ara üye olmayan ülkelere örneğin: Türkiye'ye de krediler açmıştır. Fakat önemli olan nokta, Bankanın çalışma amaçlarından biri de Topluluk içinde gelişmiş bölgelerin kalkınması için özel koşullu ve düşük faizli krediler sağlamaktır. Bu amaçla Banka bünyesinde **Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu** (European Regional Development Fund) başlıklı bir fon kurulmuştur. Bu Fonun amacı da topluluk içinde mevcut gerice yörelerin kalkınmasını destekleyecek özel ve ayrıcalıklı krediler vermek ve yardımlar yapmaktır. Üye ülkeler, bu Fonun yardımlarından geniş ölçüde yararlanmaktadırlar.

4 - Türkiye

Türkiye hem iktisaden geri kalmış bir ülke ve hem de coğrafi yapısı ve büyüklüğü açısından çeşitli bölgeleri kapsamaktadır. Bu açıdan gerice kalmış yöreler, ülke kalkınması açısından büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle 1963 yılında hazırlanan **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1963-1967) içinde ilk kez "**Bölge planlaması ve kalkınması**" başlıklı yeni bir kavram ve politikaya yer verilmiştir. Plan dikkatle incelenecek olursa, "bölgelerarası dengesizlikleri gidermek ve geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmalarını sağlamak" şeklinde temel bir hedefin benimsendiği görülecektir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bölge kalkınması ve bölge planlaması gibi bir konunun ele alınması gerçekten ilginç bir gelişme olarak nitelenebilir. Bu açıdan Türkiye üç bölgeye ayrılmıştır:

- 1) Potansiyel gelişme bölgeleri
- 2) Geri kalmış bölgeler
- 3) Büyük şehir bölgeleri (Metropolitan bölge)

Planda, potansiyel gelişme bölgeleri, "Planın genel esasları gereğince geliştirilmesi gereken ve tesbit edilmiş bir üstünlüğü olan kesimler bölge kalkınmasının hareket noktası olacak ve başlıca tasarılar bu kesimlerde hazırlanacak" şeklinde belirlenmiştir. Buna karşılık geri kalmış bölgeler, "iktisadi ve sosyal bakımdan geri kalmış" yöreler olarak belirlenmiş ve "kamu hizmetlerinin dağıtımından yararlanmada eşitlik ilkesine göre bu bölgelere öncelik verilmesi" vurgulanmıştır. Büyük şehir bölgeleri ise "Nüfusun ve iktisadi çalışmaların aşırı derecede toplandığı ve bunun sonucu olarak birçok sosyal, iktisadi ve fiziki meseleleri olan büyük şehir bölgeleri" şeklinde açıklanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Planda (1963-1967) **Bölge Planlaması ve Kalkınması** başlığı altında geri kalmış bölge sorunlarına yer verilmiş ve strateji olarak "Yatırımların yapılmasında ve coğrafi dağılışında bölgelerarası dengeli bir kalkınmanın esasları gözönünde bulundurulacaktır." ilkesi benimsenmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatının gerice kalmış yörelere olan ilgisi, daha sonra yayımlanan beşer yıllık planlarda aynı ağırlıkla süregelmiştir. Burada örnek olarak **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planını (1990-1994)** ele alabiliriz. bu belgede **Bölgesel ve Yöresel Gelişme** başlığı altında **Kalkınmada Öncelikli Yörelere**'de de yer verilmiş ve "Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, kalkınmada öncelikli yörelerin ekonomik, sosyal ve kültürel yönden kalkındırılması ve böylece bu bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının zaman içerisinde azaltılması temel hedeftir. Söz konusu bölgelerde ekonomik ve sosyal gelişme ve bütünleşmeyi sağlamak üzere gerekli politika ve planlama araçlarının uygulamaya aktarılması sağlanacaktır." denilmiştir. Bundan başka **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında** "Kamu kaynaklarının tahsisinde bölgelerin gelişme potansiyeli dikkate alınarak **kalkınmada öncelikli yöreler** lehine bir uygulama yapılacağı" vurgulanmıştır. Plan ayrıca kalkınmada öncelikli yörelerde uygulanacak ilke ve politikaları da ayrıntılı biçimde açıklamıştır.

Kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili açıklamalar Yıllık Programlarda da yer almaktadır. Bunlara örnek olarak **1991 Yılı Programı**'nı ele alabiliriz. Bu belgede aynen şöyle denilmektedir.

"1990 yılında Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere kalkınmada öncelikli yörelerin daha hızlı kalkındırılması ve diğer bölgelerle olan gelişmişlik farkının zaman içerisinde azaltılmasına yönelik çalışmalara devam edilmiştir.

Kalkınmada öncelikli yöreler kapsamına giren il sayısı 28 iken, yeni kurulan **Bayburt, Batman ve Şırnak** illerinin ilave edilmesi sonucu 1990'de 31'e çıkmıştır. Yapılan idari düzenlemelerle, kalkınmada birinci derecede öncelikli illerde 23, ikinci derecede öncelikli illerde ise 53 yerleşim birimi ilçe statüsüne kavuşturulmuştur.

Kalkınmada öncelikli yörelerin ekonomik ve sosyal altyapı imkanlarının artırılması ve sağlanan özel teşvik imkanları sonuçlarını vermeye başlamış ve bu yörelerde özel kesimin yatırım girişimlerinde önemli miktarda artış sağlanmıştır."

Kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili olmak üzere örgüt ve personel konusu büyük önem taşımaktadır. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bünyesinde, özellikle bu konu ile işgal etmek üzere daha başlangıçtan itibaren **Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı** kurulmuş ve çalışmaya başlamıştır. Bu örgüt daha sonra yayımlanan 22 Mart 1991 tarih ve 3701 sayılı **DPT Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun** 14'üncü maddesi ile **Kalkınmada Öncelikli Yöreler ve Bölgeler Genel Müdürlüğü**'ne dönüştürülmüş ve görevleri de şöyle belirlenmiştir: Bölge bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak ve mevcutları değerlendirmek ve yönlendirmekle, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçları tesbit etmek ve bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir kalkınma sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak ve görev alanına giren konularda tedbirler geliştirmektir.

Ayrıca bu tür bölgelerin sorunlarını çözümlmek üzere, **Yüksek Planlama Kurulu** da zaman zaman kararlar almaktadır. Bunlara ek olarak, **Bakanlar Kurulu**'nda bir **Devlet Bakanı**, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinin kalkınmasından sorumlu olarak görev yapmaktadır. Gerice kalmış yöreler, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yoğunlaştığı için, bu Bakanın gerice yörelerden sorumlu olduğu sonucuna varabiliriz.

Gerice kalmış yörelerin kalkınma sorunları, biraz gecikerek özel sektör kuruluşlarını da ilgilendirmeye başlamış ve **TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği** bünyesinde Ocak/1991 de çalışmalar başlamıştır. Bu amaçla kısaca **KÖY** diye adlandırılan **Kalkınmada Öncelikli Yöreler Kurulu** teşkil olunmuştur. Böyle bir kurulun kuruluş gerekçesi şöyle özetlenmiştir:

Kalkınmada öncelikli yörelerin gelişmesi için şimdiye kadar uygulanan politikalar istenileni vermemiştir. Ekonomik ve sosyal dengesizliklere yol açan bu durumun giderilmesi ve dengeli gelir ve refah dağılımı için, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi gereğini kabul eden Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği geri kalmış yörelerin sorunlarını incelemek çözüm önerileri getirmek amacıyla kendi bünyesi içinde **Kalkınmada Öncelikli Yöreler Kurulu** oluşturmuştur. Kurulun çalışmalarına yön vermek ve alacağı kararlara altyapı hazırlamak üzere, yörenin sorunlarını en iyi bilen oda ve borsaların yetkililerinden alınacak bilgilerin ışığında, ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılımıyla periyodik toplantılar düzenlenecek ve sonuçta, bugüne kadar uygulanan politikaların amacına ulaşmadığı gereğinden hareketle **TOBB** kalkınmada öncelikli yörelerin hızlı gelişmesini sağla-

mak için, yeni bir **gelişme modeli** hazırlanacak ve uygulanmasını sağlamak üzere çaba harcanacaktır. Böyle bir kurula gerice yörelerin Oda ve Borsa başkanları ile genel sekreterleri katılmıştır.

Özel kesimin, kalkınmada öncelikli yöreler konusuna bu tarz bir yaklaşımını memnunlukla karşılamak gerekecektir. Bu yaklaşımda özel kesim ile kamu kesiminin ortaklaşa çalışması ve işbirliği dikkati çekmektedir.

VII - Gerice Kalmış Yörelerde Vergi Teşvikleri (Türkiye Örneği)

Gerice kalmış yörelerde uygulanan temel teşvik tedbirlerini yukarıda Etüdümüzün II'nci bölümünde ana hatları ile gözden geçirmiştik. Bu teşvikler genellikle iki grupta toplanabilir:

- 1) Yatırım teşvik tedbirleri
- 2) İhracat teşvik tedbirleri

Bu etüd çerçevesi içinde biz sadece **yatırım teşvik tedbirleri** üzerinde durmak istiyoruz. Çünkü ihracat teşvik tedbirleri ayrı bir kategoridir ve yatırım teşvik tedbirlerinden mahiyet itibarıyla ayrılmaktadır.

Etüdümüzün bu bölümünde gerice kalmış yörelerde uygulanan vergi teşvik tedbirlerini ayrıntılı olarak incelemek istiyoruz.

Burada inceleme yönteminin önem taşıdığını belirtmek yerinde olacaktır. Genellikle Bakanlar Kurulunca hazırlanan Kararnamelerde ve dayanılarak çıkarılan Tebliğlerde yatırım teşvik tedbirleri tadat edilerek rastgele sıralanmakta ve sonra da herbiri ayrı ayrı ele alınarak açıklanmaktadır. Halbuki teşvik tedbirlerinin sistematik olarak:

- 1) Vergi teşvik tedbirleri
- 2) Kredi ile ilgili teşvik tedbirleri
- 3) Nakdi yardım (sübvansiyon) şeklinde teşvik tedbirleri

şeklinde sıralanması gerekirdi. Bu yola gidilmediği için Bakanlar Kurulu Kararlarında yer alan teşvik tedbirleri, sistematik olmaktan uzaktır.

Halen yürürlükte bulunan yatırım teşvik tedbirleri, etüdümüzün (2) Numaralı tablosunda ayrıntılı olarak gösterilmiştir. Bunların sayısı on'u aşmaktadır. 8'inci sıradaki kaynak kullanımı destekleme fonu kaynaklı kredi bir yana bırakılırsa, teşvik tedbirlerinin hepsinin vergi ile ilgili olduğu görülecektir. Burada önemli olan nokta, bunların gerice kalmış yörelerde ne ölçüde geçerli olacağıdır. Bunu doğrudan doğruya kestirmek kolay değildir. Örneğin gerice kalmış yörelere yatırım yapılamıyorsa, gümrük muafiyeti, yatırım indirimi, bina inşaat harcı istisnası ve KDV ertelemesi gibi vergicilik teşvik tedbirlerinin anlamı kalmamaktadır.

Gerice kalmış yörelerde vergi teşviklerini incelerken, biz (2) numaralı tabloda yer alan vergi teşvik tedbirlerini bir yana bırakıp yeni bir inceleme yöntemi kullanmak istiyoruz. Bu da ana vergi kanunlarında yer alan ve ge-

rice yörelerle ilgili hükümlerin sistematik açıklaması olacaktır. Bu yeni yöneme göre, konuyu, Gelir ve Kurumlar Vergisi Kanunları çerçevesinde incelemektir:

A) Gelir Vergisi Kanunu

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu içinde kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili belli başlı hükümleri şöyle sıralayabiliriz.

1 - Özel İndirim

Türk gelir vergisi uygulamasında en az geçim indirimi kaldırılmış bunun yerine gerçek ücretlerin vergilendirilmesinde **özel indirim** diye adlandırılan yeni bir indirim yöntemi getirilmiştir. Bu indirim günlük, aylık ve yıllık olarak tesbit edilmektedir. Ülkemizdeki aşırı enflasyon nedeniyle, Bakanlar Kurulu, özel indirim tutarlarını Kanun tesbit ettiği hadlerin 15 katına kadar çıkarmaya yetkili kılınmıştır. Bu yetki kalkınma planı ve yıllık programlarda özel önem taşıdığı belirtilen sektörlerle **kalkınmada öncelikli bölgelerde** fiilen çalışanların ücretleri için farklı özel indirim tutarları tesbit etmek suretiyle de kullanılabilmektedir. Bakanlar Kurulu en son 30 Ocak 1991 gün ve 20771 sayılı resmi Gazete'de yayımladığı 91/1372 sayılı kararı ile 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun 31'inci maddesinde yer alan özel indirim tutarlarını yeniden tesbit etmiş ve 1.1.1991'den geçerli olmak üzere yürürlüğe koymuştur. Bu değişikliğe göre eski ve yeni indirim hadleri şöyledir:

	Eski TL.	Yeni TL.
Günlük	1.200	1.800
Aylık	36.000	54.000
Yıllık	432.000	648.000

Kararnamenin eki olan tabloda yer alan ve kalkınmada öncelikli yörelerde uygulanacak olan özel indirim tutarları aşağıdaki (5) No. lu tabloda gösterilmiştir.

Tablo: 5
Kalkınmada Öncelikli yörelerde özel indirim tutarları

Yöreler ve iller-iççeler	Günlük TL.	Aylık TL.	Yıllık TL.
Kalkınmada birinci derecede öncelikli			
a) Batman, Bingöl, Bitlis, Hakkâri ve Şırnak illerinin merkez ve diğer ilçeleri ile bu yörelerdeki diğer illerin merkez ilçeleri dışındaki ilçelerinde Tatvan ilçesi hariç) çalışanlar için	2.400	72.000	864.000
b) (a) bendinde belirtilen yörelerdeki teşvik belgeli yatırımlarda çalışan için	3.000	90.000	1.080.000

Yörelere ve iller-ilçeler	Günlük TL.	Aylık TL.	Yıllık TL.
c) Batman, Bingöl, Bitlis, Hakkari ve Şırnak illerinin dışındaki illerin merkez ilçeleri ile Tatvan ilçesinde çalışanları için	2.200	66.000	792.000
d) (c) bendinde belirtilen yörelerdeki teşvik belgeli yatırımlarda çalışanlar için	2.800.	84.000	1.008.000
Kalkınmada ikinci derecede öncelikli			
e) Arhavi, Ayancık, Birecik, Divriği, Erbaa, Hopa, Merzifon, Osmancık, Suluova, Suruç, Turhal ve Yerköy dışında kalan ve merkez ilçe olmayan diğer ilçelerde çalışanlar için	2.200	66.000	792.00
f) (e) bendinde belirtilen yörelerdeki teşvik belgeli yatırımlarda çalışanlar için	2.600	78.000	936.00
g) Bu yörelerdeki illerin merkez ilçeleri ile Arhavi, Ayancık, Birecik, Divriği, Erbaa, Hopa, Merzifon, Osmancık, Suluova, Suruç, Turhal, Yerköy ilçelerinde çalışanlar için	2.000	60.000	720.000
h) (g) bendinde belirtilen yörelerdeki teşvik belgeli yatırımlarda çalışanlar için	2.400	72.000	864.000

Kaynak : 7.1.1991 gün ve 91/1372 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının ekinde alınarak yeniden düzenlenmiştir.

Açıklamalar:

1) Kalkınmada öncelikli yörelerdeki teşvik belgeli yatırımlarda fiilen çalışanların vergilendirilmesinde farklı olarak tesbit edilen özel indirim tutarı, teşvik belgesinin verildiği tarihten itibaren 5 yıl süre ile uygulanır.

2) Kalkınmada birinci ve ikinci derecede öncelikli iller için Etüdümüzün (1) numaralı tablosuna bakılmalıdır.

3) Bu Tablodaki indirim hadleri 1.1.1991 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Görüldüğü gibi, kalkınmada öncelikli yörelerde çalışanlara uygulanacak olan özel indirim hadleri, içinden çıkılmaz ve karmaşık bir hale getirilmiş ve uygulayıcıları zor durumda bırakmıştır. Özel indirim tutarlarının farklılaştırılması gerçekten yararlı bir teşvik tedbiri ise de, farklılaştırmanın daha basit ve kolay uygulanır olması gerekirdi. Haritada yerini bulmakta zorluk çektiğimiz ilçelerdeki özel indirim tutarını izlemek gerçekten bir beceri istemektedir.

2 – Yatırım İndirimi

Yatırımları özendirmek için gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde uygulanan teşvik tedbirlerinden biri de yatırım indirimidir. Türk gelir vergisi sistemine 1963 yılında 202 sayılı kanunla girmiş bulunan yatırım indirimi, esas ve ayrıntıları zaman içinde değiştirilmek suretiyle 30 yılı yakın bir süreden beri uy-

gulanmaktadır. En geniş şekilde tanımıyla yatırım indirimi, gelir ve kurumlar vergisine tabi mükelleflerin yapmış oldukları yatırımlar, belirli kayıt ve koşullarla ilgili kazançlarından indirilmesini sağlayan bir mekanizmadır.

Konumuz gerice (kalmış) yörelerde yatırım indiriminin uygulanması olduğu için bu müessesenin uygulaması ile ilgili yasal ve teknik ayrıntıları incelenmeyecektir. Burada sadece yatırım indiriminin gerice kalmış bölgelerdeki uygulama şekli üzerinde duracağız.

Yatırım indirimi uygulaması açısından Türkiye dört bölgeye ayrılmış bulunmaktadır. Özellikle uygulanacak olan yatırım indirimi oranları açısından durum aşağıdaki (6) numaralı tabloda gösterilmiştir:

Tablo: 6
Yatırımlara uygulanacak yatırım indirimi oranlarının bölgelere göre dağılımı

Sıra No	Bölgeler	Yatırım indirimi miktarı
1	Gelişmiş yörelerde yapılacak yatırımlar (İstanbul, Kocaeli illeri ile Ankara, İzmir, Bursa ve Adana Büyükşehir Belediye sınırları dahil)	% 30
2	Bölge kalkınması ile ilgili yatırımlar (Normal yörelere yapılacak yatırımlar)	% 40
3	İkinci derecede kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar	% 60
4	Birinci derecede kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar	% 100

Kaynak: 13 Kasım 1990 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan 91/2 sayılı DPT Müsteşarlığının Tebliğindeki 13'üncü maddeye ekli tabloya dayanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Tablonun incelenmesinden anlaşılacağı gibi, yatırım indirimi uygulamasında kalkınmada öncelikli yörelere ayrıcalık tanınmış ve ikinci derecede öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda % 60 ve birinci derecede öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda % 100 yatırım indirimi uygulanacağı açıklanmıştır.

Yatırım indirimi ile ilgili yasal düzenleme esas itibarıyla, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun muaflik ve istisnalar başlığını taşıyan ikinci kısma eklenen **Sekizinci Bölüm-Yatırım İndirimi** başlığını taşıyan ek altı madde ile getirilmiştir. Bu maddeler birkaç kez değişikliğe uğramıştır. Bundardan 1984 yılında 2970 sayılı Kanunla yapılan tadilat gerçekten önemlidir. Çünkü bu değişiklik ile Bakanlar Kurulu, kalkınmada öncelikli bölgelerde yapılacak yatırımlar için indirim oranını % 100'e kadar attırmaya veya yukarıdaki nisbetten aşağı olmamak üzere tesbite yetkili kılınmıştır. Nitekim Bakanlar Kurulu 11 Kasım 1990 gün ve 20692 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 90/1116

sayılı kararı ile (Madde: 6) yukarıdaki tabloda açıklanan oranları belirlemiş bulunmaktadır. Daha sonra 13 Kasım 1990 tarih ve 20694 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan DPT Müsteşarlığının 91/2 sayılı Tebliği ile yatırım indiriminin uygulamasına ilişkin teknik ayrıntılar düzenlenmiştir. Burada önemli gördüğümüz bazı konuları aşağıda özet olarak sunuyoruz:

- Yatırım indirimi gelir veya kurumlar vergisi mükelleflerine tanınmış olan vergi istisnasıdır. Teşvik belgesinde yatırım indirimi öngörülen yatırımlar bu teşvik tedbirinden yararlanırlar.

- Yatırım indirimine bina, makina, tesisat, araç ve benzeri amortismanına tabi aktif değerlerin yeni olanlarının maliyet bedelleri esas alınır, Yurtdışında kullanılmış olsa dahi, DPT Müsteşarlığınca uygun görülen makine ve tesislerin ithali halinde, bu aktif kıymetler yatırım indirimi uygulamasında yeni sayılır.

- Yatırım indirimi uygulanmayacak olan kalemler, Tebliğde şöyle sıralanmıştır: İşletme sermayesi, personel lojmanları inşası ve tefrişi, arazi veya arsa tedariki, yedek parça temini, esas proje dışında münferit tesisat, makine, araç alımları için yapılan harcamalar. İnşa edilmiş olarak veya inşa halinde satın alınan binaların satın alma bedelleri üzerinden yatırım indirimi yapılamaz. (Gelir Vergisi Kanunu Ek Madde: 3).

- Yatırım indiriminden faydalanabilmek için, belge tarihinden itibaren bir ay içerisinde, Teşvik Belgisinin noterden onaylı üç örneği ile Maliye ve Gümrük Bakanlığına müracaat edilecektir. Aynı şekilde vize ve değişikliklerdeki müracaatların da bir ay içinde yapılması gerekmektedir.

- Yatırım indirimi oranlarında yapılacak değişiklikler, takip eden takvim yılı başından itibaren uygulanır. Oran yönünden yapılacak vize işlemlerinin ilgili yıl içerisinde yaptırılması söz konusu uygulamaya engel teşkil etmez.

- Son değişiklik ile diğer yatırım harcamalarının, (montaj masrafları, yatırım dönemleri kredi faizleri gibi) yatırım maliyeti ile ilgili olduğundan, belgelenmesi halinde yatırım indiriminden yararlanacakları bildirilmiştir.

- Yatırım indirimi konusunda DPT Müsteşarlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı arasında yetki ve uygulama açısından sürekli bir çekişme söz konusudur. Mükellefler bu iki makamın yetki çatışmasından uygulamada çoğu zaman zor durumda kalmaktadırlar.

3 – Gelir Vergisi Tarifesi

Gelir Vergisi Kanunu’nun normal vergi tarifesi 103’üncü maddesinde, vergi tevkifatına ait kesinti oranları 94’üncü maddesinde düzenlenmiştir. Bilindiği gibi 103’üncü maddedeki esas tarife artanoranlı, buna karşılık 94’üncü maddedeki kesintiler düzoranlıdır. Enflasyon nedeni ile Türkiye’de vergi tarifeleri bazan kanunlarla, bazan da Bakanlar Kurulu kararları ile sürekli olarak değişikliğe uğramaktadır. Gelir Vergisi Kanunu’nun mükerrer

123'üncü maddesi, Bakanlar Kurulu'na esas tarifeyi değiştirme yetkisi vermiştir.

Gelir Vergisine ait esas tarife 20.12.1990 tarih ve 3689 sayılı kanunla değişmiş olup 1.1.1991 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüktedir. Bugüne kadarki uygulamada vergi tarifeleri ile ilgili olmak üzere, gerice kalmış bölgeler lehine herhangi bir ayrıcalık yapılmamıştır. Ancak 20.12.1990 tarih ve 3689 sayılı Kanun ile bu alanda yeni bir uygulamaya gidilmiş ve Gelir Vergisi Kanunu'na eklenen geçici 37'inci madde ile 1991-2000 yılları arasında, münhasıran kalkınmada öncelikli yörelerde sürekli olarak fiilen çalışan ve ücret gelirlerinin tamamını bu yörelerde elde edilen **hizmet erbabının ücretleri için** iki özel vergi tarifesi düzenlenmiştir. Şimdi konumuzla ilgili olan bu tarifeler hakkında kısa açıklama yapmak istiyoruz:

a) Kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde çalışan hizmet erbabının ücretlerine uygulanacak vergi tarifesi şöyledir:

Kalkınmada Birinci Derecede Öncelikli Yörelerde Çalışan Hizmet Erbabının Ücretlerine Uygulanacak Vergi Tarifesi

Matrah dilimi	Vergi oranı
48.000.000 liraya kadar	% 20
48.000.000 liradan fazlası	% 30

Kaynak: 3689 sayılı Kanun ile Gelir Vergisine eklenen geçici 37'inci maddenin ikinci fıkrası

Kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde çalışan hizmet erbabının aynı zamanda veya birbirini takip eden vergilendirme dönemlerinde, kalkınmada ikinci derecede öncelikli yörelerde de çalışması halinde, bu hizmet erbabının ücretlerine aşağıda açıklanacak olan vergi tarifesi uygulanacaktır.

b) Kalkınmada ikinci derecede öncelikli yörelerde çalışan hizmet erbabının ücretlerine uygulanacak olan vergi tarifesi ise şöyledir:

Kalkınmada İkinci Derecede Öncelikli Yörelerde Çalışan Hizmet Erbabının Ücretlerine Uygulanacak Vergi Tarifesi

Matrah dilimi	Vergi oranı
İlk 12.000.000 lira için	% 20
Sonra gelen 12.000.000 lira için	% 25
Sonra gelen 24.000.000 lira için	% 30
Sonra gelen 48.000.000 lira için	% 35
96.000.000 liradan fazlası için	% 40

Kaynak : 3689 sayılı Kanun ile Gelir Vergisi Kanunu'na eklenen geçici 37'inci maddenin üçüncü fıkrası.

Kanun koyucu bu geçici madde ile münhasıran kalkınmada öncelikli yörelerde sürekli olarak çalışan ve ücret gelirlerinin tamamını bu yörelerden elde eden hizmet erbabı için düşük oranlı bir vergi tarifesi getirmiş olmasına rağmen, geçici 37'inci maddenin 5 numaralı fıkrasına göre, ücretlerini yıllık beyannameyle toplamak zorunda olan hizmet erbabı için Kanununun 103'üncü maddesindeki normal vergi tarifesinin uygulanacağını hükme bağlamıştır. Şu kadar ki, kalkınmada öncelikli yörelerdeki yıllık beyanname ile beyan etmek zorunda olduğu geliri, münhasıran ücretten ibaret olan hizmet erbabının, elde ettiği ücret geliri için yukarıda açıklanan vergi tarifeleri uygulanacaktır.

4 - Hayat Standardı Esası

20 Aralık 1990 tarih ve 3689 sayılı karma nitelikteki bir kanun ile Gelir Vergisi Kanunu'na geçici 35'inci madde eklenmiş ve hayat standardı uygulaması yeni esaslara bağlanmıştır. Buna rağmen, Gelir Vergisi Kanunu'nun hayat standardı esasını düzenleyen mükerrer 116'ıncı maddesi, aykırı hükümleri hariç, değişmeden aynı kalmıştır. 3689 sayılı kanun ile yapılan önemli değişiklikler ile hayat standardı esasını önce asgari ücrete bağlanmış, sonra da bunun her yıl açıklanan yeniden değerlendirme oranlarına göre ayarlanacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca kanun koyucu kalkınmada öncelikli yörelerde hayat standardı esasının ayrıcalıklı uygulama biçimini göstermiştir. Şimdi 1.1.1990 tarihinden geçerli olmak üzere hayat standardı esasının kalkınmada öncelikli bölgelerde uygulama ilkelerini özetlemeye çalışacağız:

Bilindiği gibi, hayat standardı iki ögeden oluşmaktadır. Bunlardan **ilki temel gösterge tutarlarıdır**. Geçici 35'inci maddenin (d) bendi gereğince, kalkınmada öncelikli yörelerde faaliyette bulunan mükelleflerde, temel gösterge tutarları birinci derecede öncelikli yörelerde % 50 oranında, ikinci derecede öncelikli yörelerde % 40 oranında indirilerek uygulanacaktır. Buna göre temel gösterge tutarları aşağıdaki (7) numaralı tabloda gösterilmiştir.

Tablo7: **Temel Gösterge Tutarları (1990)**
(Kalkınmada Öncelikli Yöreler)

Mükellef grupları	Temel gösterge	Birinci derecede (% 50 indirimli)	İkinci derecede (% 40 indirimli)
1. I. sınıf tüccarlar	15.400.000	7.700.000 TL.	9.200.000 TL.
2. II. sınıf tüccarlar	8.900.000	4.400.000 TL.	5.300.000 TL.
3. Serbest Mes. Erbabı	13.900.000	6.900.000 TL.	8.300.000 TL.

Kaynak:3598 sayılı Kanunla Gelir Vergisi Kanunu'na eklenen Geçici 35'inci maddenin 2/a ve 2/d bendlerine ve 414.000 TL. lık asgari ücretin bir yıllık tutarı olan 4.968.000 TL. ya göre tarafımızdan hazırlanmıştır.

Not : Kalkınmada öncelikli illerin listesi için etüdümüzün (2) tablosuna bakılmalıdır.

Hayat standardı esasının ikinci ögesi, bilindiği gibi, göstergelerdir. Bunlar özel binek otomobilleri, birden fazla binalar, hava taşıt aracı, sür'at tekneleri, şoför, hizmetçi, mürebbiye, bahçıvan gibi yardımcıları, kaptan ve pilotlar, yarış atları ve turistik yurtdışı gezileridir. Bunlara göre hesaplanan hayat standardı gösterge tutarları kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde % 50 oranında, kalkınmada ikinci derecede öncelikli yörelerde % 40 oranında indirilerek uygulanacaktır.

Gelir Vergisi uygulamasında, hayat standardı esaslı bir tür asgari vergi niteliği taşımaktadır. Kalkınmada öncelikli yörelerde, hayat standardı esaslı % 50 ve % 40 oranında indirilerek uygulanacaktır. Bu da o bölge mükelleflerine tanınan bir ayrıcalık ve avantaj sayılabilir.

B) Kurumlar Vergisi Kanunu

5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu içinde kalkınmada öncelikli bölgelerle ilgili belli başlı teşvik hükümlerini şöyle sıralayabiliriz:

1 - Yatırım İndirimi

Gelir Vergisi Kanunu'nun Ek 1-6'ncı maddeleri arasında düzenlenmiş bulunan yatırım indirimi istisnasından, bir teşvik tedbiri olarak, Kurumlar Vergisi mükellefleri de yararlanabilmektedirler. Nitekim Kurumlar Vergisi Kanunu'nun istisnalara ayrılan 8'inci maddesinin (9) numaralı bendinde "Dar mükellefiyete tabi kurumlar dahil, sermaye şirketleri, iktisadi kamu müesseseleri ile kooperatiflerin ve iş ortaklıklarının yatırım indiriminden yararlanan kazançları" Kurumlar Vergisinden istisna edilmiştir. Sözü edilen (9) numaralı bent 1984 yılında 2970 sayılı ve 1987'de 3380 sayılı kanunlarla değişikliğe uğramış ve bugünkü şeklini almıştır. 1984 yılında yapılan değişiklik ile Bakanlar Kurulu'na, kalkınma planı ve yıllık programlarda özel önem taşıdığı belirtilen sektörler ile, kalkınmada öncelikli bölgelerde yapılacak yatırımlar için indirim oranını % 100'e kadar artırmaya veya kanundaki orandan aşağı olmamak üzere yeniden tesbite yetkili kılınmıştır. 1987 yılında yapılan değişiklik ile kalkınma planı ile yıllık programlarda özel önem taşıdığı belirtilen sektörler ile kalkınmada öncelikli bölgelerde yapılacak yatırımlar dolayısıyla sermaye şirketleri ile kooperatiflerin ve iş ortaklarının bu yatırımlar için yatırım indirimi oranı " 60, bilimsel araştırma ve geliştirme yatırımlarında ise " 100 olarak belirlenmiştir. Bu hükümler biraz daha genişletilmiş yatırımlarında ise " 100 olarak belirlenmiştir. Bu hükümler biraz daha genişletilmiş biçimde Bakanlar Kurulu'nun 11 Kasım 1990 tarih ve 20692 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 90/1116 sayılı kararı (Bak. madde: 6) ve yine bu kararnameye dayanılarak yayımlanan DPT Müsteşarlığının 91/2 sayılı Tebliğinde (Madde: 13) ayrıntılı biçimde açıklanmıştır.

Bu duruma göre yatırım indiriminden kalkınmada birinci veya ikinci derecede öncelikli yörelere yatırım yapmış bulunan Kurumlar Vergisi mükellefleri olan, anonim şirketler, limited şirketler, eshamlı komandit şirketler ile bunlara benzeyen yabancı şirketler yararlanabilir. Bunların

yararlanabilecekleri ayrıcalıklı yatırım indirim oranları etüdümüzün (6) numaralı tablosunda gösterilmiştir. Bu bakımdan Gelir ve Kurumlar Vergisi mükellefleri arasında bir fark yoktur.

2 - Vergi Tarifesi

Kurumlar Vergisi ilke olarak düz oranlıdır. 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun 25'inci maddesinde vergi oranı % 46 olarak belirlenmiştir. Fakat uygulamada vergiye ek olarak alınan Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu, Çıraklık ve Mesleki Eğitim Fonu ile birlikte verginin fiili oranı % 49,30'a yükselmektedir. 1987 yılında kabul edilen 3332 Kanun ile, halka açık anonim ortaklıklarda, bazı kayıt ve koşullarla Kurumlar Vergisi oranı dereceli olarak % 40 - % 35 - % 30'a kadar indirilebilmektedir. Bu bakımdan Türk Kurumlar Vergisi'nin oranı (tarifesi) tekdüze değildir.

20.12.1990 tarihinde yayımlanan 3689 sayılı Kanun ile 5422 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'na geçici 19'uncu madde eklenmiş ve 1991-2000 yılları arasında geçerli olmak üzere, münhasıran kalkınmada öncelikli yörelerde faaliyet gösteren ve kanuni ve iş merkezleri bu yörelerde bulunan ayrı tüzel kişiliğe sahip imalatçı kurumların, bu faaliyetlerden elde ettikleri kazançları:

Kalkınmada birinci derecede öncelikli yörelerde % 20

Kalkınmada ikinci derecede öncelikli yörelerde % 30

oranında Kurumlar Vergisi'ne tabi tutulacaktır. Böylece Türkiye'de ilk kez Kurumlar Vergisi oranlarında gerice kalmış yörelerde faaliyet gösteren kurumlar için bir ayrıcalık sağlanmışyır. Unatmamak gerekir ki, bu avantaj 1991-2000 yılları arasında ve kanuni ve iş merkezleri o bölgelerde bulunan ve imalatçı kurumlara, bu faaliyetleri ile ilgili olarak sağladıkları kazançlarla sınırlıdır.

C) 1.3.1982 gün ve 2982 sayılı Kanun

Bu Kanunun uzun bir başlığı vardır ve aynen şöyledir: **Konut İnşaatında ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Yapılacak Yatırımlarda Vergi, Resim ve Harç İstisna ve Muafıkları Tanınması Hakkında Kanun'dur.** Dikkat edilecek olursa, Kanunun 1'inci maddesinde de belirlendiği gibi, bu düzenleme iki amaçla konulmuştur: 1) Konut inşaatına teşvik, 2) Kalkınmada öncelikli yörelerde yatırımların, vergi, resim ve harç istisna ve muafıkları yoluyla teşvikidir. Birinci amaç önemli olmakla beraber, inceleme konumuzun dışında kalmaktadır. Fakat ikinci amaç kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımların vergi, resim ve harç istisna ve muafıkları yoluyla teşviki olduğu için bizi yakından ilgilendirmektedir.

Kanun 2'nci maddesinde istisna ve muafıklara konu olacak mükellefiyetleri sıralamış olup bunlar oldukça uzun bir listedir:

1. Veraset ve İntikal Vergisi
2. Damga Vergisi
3. Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi
4. Emlak Vergisi
5. Harçlar ve Resimler
6. Belediye Gelirleri Kanunu gereğince alınan vergi, resim ve harçlar

Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar için arazi ve arsa tedariki ile ilgili olarak ivazlı veya ivazsız devir, temlik, kamulaştırma, satış vaadi sözleşmesi, intifa hakkı, iştirak hakkı, alım, satım, kira, geri alma, geri verme, ifraz, tevhit, teşkil, cins değişikliği, rehin ve terkin, ipotek tesis ve terkin, islah, değişiklik işlemleri ve bu işlemler dolayısıyla düzenlenen *kağıtlar*, yukarıda sıralanan vergi, resim ve harçlardan müstesna tutulmuştur. Kanun ayrıca 5'inci maddesinde yatırımların teşviki amacıyla, sermaye şirketlerince kalkınmada öncelikli yörelerde bina iktisap ve inşaatını yine yukarıda sıralanan vergi, resim ve harçlardan istisna etmiştir.

2982 sayılı Kanun başlangıçta 1982-1988 arası altı yıllık bir dönem için **geçici olarak** konulmuşsa da daha sonra kabul edilen 30.6.1987 gün ve 3393 sayılı Kanun ile süresi 31.12.1992'ye kadar uzatılmıştır.

1.3.1984 gün ve 2982 sayılı Kanun, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarla ilgili vergi, resim ve harç istisnası ile ilgili önemli hükümler getirmesine ve bu hükümlerin halen yürürlükte bulunmasına rağmen DPT Müsteşarlığınca yayımlanan Tebliğler'de her nedense bu kanuna pek yolla- ma yapılmamaktadır. Bu kanun daha çok konut inşaatını teşvik amacıyla kullanılmaktadır.

D) 10.12.1988 Gün ve 3505 Sayılı Kanun

10.12.1988 gün ve 20015 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bu kanun ile vergi kanunlarında temel bazı değişiklikler yapılmış ve son olarak Kanuna geçici 2'inci madde eklenmiştir. Konumuzla ilgili olarak Geçici 2'nci maddenin (c) bendi aynen şöyledir:

"c) İhracat veya döviz kazandırma taahhüdünde bulunan ve yatırım teşvik belgesine bağlanmış yatırımlar için alınan yatırım kredileri ile bu belge kapsamındaki şirket kuruluşu ve sermaye artırımı, gayrimenkullerin ve irtifak haklarının aynı sermaye olarak konulması halinde bunların şirket adına tapuya tescili, işlemleri bu işlemlerle ilgili olarak düzenlenen *kağıtlar*, 31.12.1993 tarihine kadar 488 sayılı kanuna göre **damga vergisinden** ve 492 sayılı kanuna göre **harçlardan** istisna edilir."

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, DPT Müsteşarlığının bağlı bulunduğu Devlet Bakanı ile Maliye ve Gümrük Bakanı tarafından tesbit edilmektedir. Nitekim 11 Kasım 1990 tarih ve 20692 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 90/1116 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının eki olan Esasların 8'inci maddesindeki Damga Vergisi ve Harç istisnası 10.12.1998 gün ve 3505 sayılı kanuna dayandırılmaktadır.

DPT Müsteşarlığınca 13 Kasım 1990 tarih ve 20694 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 91/2 sayılı Tebliğin 16-21'inci maddeleri orta ve uzun vadeli yatırım kredilerinde vergi, resim ve harç istisnasının uygulama esasları düzenlenmiştir. Buna göre, yatırımın tamamlanmasından sonra, kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlarda yıllık üretimin en az % 5'ini ihraç taahhüdünde bulunan kuruluşlar banka ve sigorta muameleleri ile, Damga vergisi ve harçlardan istisna edilmektedir. Bu istisnalar, yatırımcıların teşvik belgelerinde ayrıntılı olarak gösterilecektir.

Sonuç ve Değerlendirme

Kalkınmada öncelikli yöreler ve vergileme başlığı altında buraya kadar yapılmış olduğumuz açıklamaları özetleyecek olursak aşağıdaki hususların belirtilmesi yararlı olacaktır:

1. Her ülkede geri kalmış ve gelişmiş bölge bulunmaktadır. Bu gözlem ileri derecede gelişmiş ülkeler için de geçerlidir. Bu açıdan **bölgelerarası dengesizlik** yani gelişme açısından farklılaşma bir bakıma doğal sayılmaktadır. Durumu bu şekilde saptadıktan sonra, geri kalmış bölgelerin kalkınması önemli bir sorun olmaktadır. İktisatçılar geri kalmış bölgelerin özelliklerini başlıca dört nokta üzerinde toplamaktadırlar:

- 1) Nüfus yoğunluğunun az olması
- 2) Tarım veya sanayi yatırımlarının yetersizliği
- 3) Düşük gelir düzeyi
- 4) İşsizlik ve diğer bölgelere göç.

Kuşkusuz bölge kalkınmasının sağlanması da, bu olumsuzlukların ve dar boğazların giderilmesine bağlıdır. Bunun için de bölgeye özgü yatırımların artırılması ile sorun geniş ölçüde çözümlenecektir. Yatırımların artırılması önce **altyapı yatırımlarına** ve sonra da **finansman ve teşviklere** bağlıdır. Bu teşvikler uygulamada çok değişik şekiller almaktadır.

2. Kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili ilk teorik sorun bu bölgelerin tesbit ve tayini ile ilgilidir. Türkiye'de bu konu ile ilgili olmak üzere 1973 yılında bir araştırma yapılmış ve DPT Müsteşarlığınca yayımlanmıştır: (**Kalkınmada Öncelikli Yörelerin Tesbiti ve Bu Yörelerdeki Teşvik Tedbirleri**—TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı – DPT 1305 – KÖYD: 4– Haziran/1973/Ankara, S. 140) Türkiye'nin tümünü il bazında kapsayan bu araştırma 1963–1970 dönemi içinde 8 yıla ait bilgilerden yararlanmak suretiyle hazırlanmıştır. Böylece konunun dinamiğini izlemek de mümkün olmuştur. Gelişmişliğin saptanmasında sekiz ana grupta toplanan 53 adet değişken kullanılmıştır. Araştırma il bazında yapılmış olup, **taksanomi** (Taxanomy) yöntemi uygulanmıştır. Bu başarılı çalışma daha sonra sürdürülmemiş ve kalkınmada öncelikli yöreler daha çok siyasal baskılarla rastgele seçilmiştir.

Nitekim 1968 yılında kalkınmada öncelikli il sayısı 22, 1969 da 23'e yükselmiş bu sayı 1970–1971'de aynen devam etmiştir. 1972'de bu illerin sayısı

33'e yükselmiş ve 1973'de bu toplama Bilecik, Bolu, Çanakkale, Denizli, Kırşehir, Uşak ve Tokat'ın da eklenmesiyle il sayısı 40'a yükselmiştir. 1988 yılında 13'ü birinci derecede ve 15'i ikinci derecede olmak üzere 28 il kalkınmada öncelikli yöre olarak belirlenmiş ve 1990 yılında il sayısındaki artışa paralel olarak 16'sı birinci ve 16'sı ikinci derecede olmak üzere 32 il kalkınmada öncelikli yöre olarak kabul ve ilan edilmiştir. Bu son listeye ikinci derecede kalkınmada öncelikli yöre olarak Zonguldak'ın (Merkez ilçe ve Çaycuma ilçesi) eklenmesi gerçekten ilginç bir gelişmedir.

Bu kısa açıklama da gösteriyor ki Türkiye'de kalkınmada öncelikli yöre kavramının kapsamı 30 yıllık süre içinde 20-40 arasında değişmiştir. Bu bakımdan gelişmişlik ölçüğü kesin değil değişkendir. Bu açıdan kalkınmada öncelikli yöreler politika ve stratejisi zaman içinde bölgelere göre değişmekte ve bu da istikrarı bozmaktadır. Bu açıdan belirlenmiş il sayısı ile fazla oynamamak gerekir.

3. Dünyadaki uygulamada teşvik tedbirleri iki ana grup etrafında toplanmaktadır:

a) Vergi, resim ve harçlarla gerçekleştirilen teşvikler. Bunların başında gümrük resim ve harçları gelmektedir. Vergi resim ve harçlar getirilen teşvikleri, istisna ve muafiyet şeklinde **pozitif**; vergi, resim ve harçların yeniden ihdası veya oranlarını artırmak şeklinde **negatif** olabilir.

b) Her türlü **mali yardımlar** (Sübvansiyonlar). Bu tür yardımlar önce kısa, orta uzun vadeli **krediler** şeklinde olabilir. Gerice kalmış yöreler için krediler özel koşullu ve düşük faizli olabilir. Fakat teşvik tedbirleri arasında hibe şeklindeki **yardımlar** (subsidies) büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'de 1.1.1991 tarihinde geçerli olan yatırım teşvik tedbirlerinin bir listesi Etüdümüzün (2) numaralı tablosunda verilmiştir. Bu teşvikler hem gelişmiş ve hem de gerice yöreler için geçerlidir. Bu tablo dikkatle incelenecek olursa görülecektir ki, sayısı ona ulaşan teşvik tedbirlerinden sekiz adedi vergi, resim ve harç istisna muafıkları ile ilgili olup sadece iki adedi vergi dışıdır. Bunlardan biri **yatırım finansman fonundan yararlanma**, diğeri de **kaynak kullanımı destekleme fonu kaynaklı kredidir**. Bu da gösteriyor ki, yatırım teşvik tedbirleri Türkiye'de vergi, resim ve harç istisnası şekline dönüşmüştür. Her ne kadar yatırım teşvik tedbirlerinden yararlanan yatırımcılara orta ve uzun vadeli, düşük faizli, kur garantili TL. ve döviz kredisi verilmekte ise de, bunların yeterli olmayacağı açıktır. Hibe şeklinde yani karşılıksız yardım niteliğinde olan kaynak kullanımı destekleme primi şeklindeki yardım, uygulamada kötüye kullanıldığı için, bu teşvik tedbiri kaynak kullanımı destekleme fonu kaynaklı krediye dönüştürülmüş ve sorun bir ölçüde çözüme kavuşmuştur.

4. Türkiye'de kalkınmada öncelikli yörelerle ilgili yatırım teşvik stratejisi 30 yılı aşkın sürekli bir uygulamaya rağmen istenilen sonuçları vermemiştir. Bugün için aksayan yönleri şöyle sıralayabiliriz:

a) Kalkınmada öncelikli yörelerde her türlü yatırımlar teşvik edilmiş; **selektif bir ayırıma** yani bölgelere özgü yatırımlara öncelik ve ağırlık verme

yoluna gidilmemiştir. Yani birinci derecede öncelikli yörelerde şu tür yatırımlar, ikinci derecede öncelikli yerelerde şu tür yatırımlar teşvik edilecektir şeklinde bir ayırım yapılmamıştır. Halbuki böyle bir ayırımın değil bölge bazında, daha çok kalkınmada öncelikli iller bazında yapılması zorunlu idi.

b) Bölgeler için ham madde kullanımı, bölgesel talep, komşu ülkeye ihracat yapılabilecek mamul eritimi gibi o bölge için özellik taşıyan yatırım konuları seçilmemiştir.

c) Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılan yatırımlar çoğu zaman kaynak yetersizliği yüzünden tamamlanamadan yarım kalmış; tamamlananlar da işletme sermayesi yetersizliğinden işletmeye açılmamıştır. Gerice yörelerde yüzlerce yatırım terk edilmiş bir hale " açılmayı ve çalışmayı" beklemektedir.

d) Kalkınmada öncelikli yörelerde yatırım yapma daha çok kaynak kullanımı destekleme priminden "pay kapmaya" yönelmiştir. Bu yüzden gerçek yatırımcılar yerine bazı açığözler ortaya çıkmış ve kaynak kullanımı destekleme primi kötüye kullanılmış; sonra da kaldırılmıştır.

5. Kalkınmada öncelikli birinci ve ikinci derecede bölgelerde en önemli sorun **ekonomik ve sosyal altyapıdır**. Bu altyapı gelişmedikçe ve güçlenmedikçe bunun üzerine tarımsal ve sınai yatırımları yapmak olanaksızdır. Şu halde bu bölgelerde güvenlik, eğitim, ulaşım ve haberleşme, enerji, su gibi sınai altyapı eksikliklerinin giderilmesine ağırlık verilecek ve daha sonra tarımsal ve sınai yatırımlar başlayacaktır. Bugün yapıldığı gibi, **sadece teşvik vermekle gerice kalmış yörelerin kalkınması sağlanamaz**.

6. 1991 Yılı Programında da belirlendiği gibi, kalkınmada öncelikli yörelerde bugün için uygulanan teşvik tedbirleri **yetersizdir**. Bunlara özellikle Batı ülkelerinde başarı ile uygulanmış **yeni ve ilave teşvik tedbirleri** getirilmesi zorunludur.

BİBLİYOGRAFYA

Bölgesel kalkınma ve gerice kalmış yörelerle ilgili olmak üzere rastlayabildiğimiz yayınların bir listesi aşağıya çıkarılmıştır.

KİTAPLAR

- K. Mandelbaum: **The Industrialisation of Backward Areas**, Basil Blackwell- Oxford, 1955
- Prof. Dr. Özhan Uluatam: **Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikası**, A.Ü. S.B. Fakültesi Yayınları No. 311, Ankara/ 1971, S. 168.
- Prof. Dr. Aykut Herekman: **Türkiye'de Yatırımları Teşvik Tedbirleri**, Eskişehir İ.T.İ.Akademisi Yayınları, No.108/62, Ankara/1973, S. 89.
- Erdoğan Özötün: **Türkiye'de Gayrisafi Yurtiçi Hasılanın İller İtibarıyla Dağılımı (1979-1986)**, İstanbul Sanayi Odası Araştırma Dairesi Yayını, No. 1988/8, Mayıs/1988.

Marmara Üniversitesi Ordadoğu ve İslam Ülkeleri Araştırma Merkezi: **Yatırımlarda ve İhracatta Teşvik Politikaları ve Uygulamaları**, Sempozyum Tebliği, İstanbul/1986.

H.S. Mısırhoğlu: **Türkiye'de Yatırım Teşvikleri** (Doktora Tezi) Erzurum/1981.

Prof. Dr. Oktay Güvemli: **Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi ve Değerlendirilmesi**, Genişletilmiş ve gözden geçirilmiş 4. Baskı, 1990/İstanbul, Bilim Teknik Yayınevi. S. 544

MAKALELER

Prof. Dr. İhan Uludağ: "Sanayileşme Stratejiler Yönünden Yatırım Teşvikleri" **Yatırımlarda ve İhracatta Teşvik Politikaları ve Uygulamaları** başlıklı sempozyum Tebliği içinde, s. 243-300, İstanbul/1986.

Dr. Bülent Açma: "Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Sanayileşme" **Banka ve Ekonomik Yorumlar** dergisi içinde. Sayı: 11, Kasım/1990, S. 31-43.

Nurhan Yönezer: "Doğu ve Güneydoğu'da Yatırım Çıkmazı" Dizi yazılar, **Dünya**, 31 Ocak-1 Şubat/1991.

Prof. Dr. Oktay Güvemli: "1991 Yılında Yatırımların Özendirilmesindeki Gelişmeler" **Dünya**, 8-12 Aralık 1990. Bu önemli makale teşviklerdeki son gelişmeleri özetlemekte ve bunların bir değerlendirmesini yapmaktadır.

Cenk Murat Arslan: "Teşvik Tedbirleri İçerisinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yeri ve Önemi" **Vergü Dünyası**, Nisan/1991, Sayı: 116 S. 47 - 56.

DPT YAYINLARI

Bölgesel kalkınma ve gerice yörelerle ilgili olmak üzere DPT Müsteşarlığınca yapılmış çok çeşitli yayın mevcuttur. Bunların bir kısmı bilimsel araştırma ve etüd niteliğinde bir kısmı da yatırımcıları aydınlatıcı broşürlerdir. Bunlardan bazı örnekler vermek istiyoruz:

DPT-Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi: **Kalkınmada Öncelikli Yörelere Tesbiti ve Bu Yörelere Teşvik Tedbirleri**, DPT 1304-KÖYD: 4 Ankara/Haziran 1973. Bu bilimsel çalışma ortak bir araştırmanın ürünü olup gelişmişliğin saptanmasında sekiz ana grupta 53 değişken kullanılmıştır.

DPT Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı: **Sosya-Ekonomik Yönleriyle Kalkınmada öncelikle İller (25 İl)**, Yayın No. 1804-KÖYD: 26. S 386 Mart/1982. Bakanlar Kurulunca yayımlanan 3.7.1981 gün ve 8/3338 sayılı Kararla kalkınmada 1. derecede öncelikli 20 il ve 2. derecede öncelikli 5 il toplam 25 il açıklanmış ve DPT bu illere ait olmak üzere geniş kapsamlı bir araştırma yapmış ve sonuçlar bu eserde toplanmıştır.

DPT Müsteşarlığı: **Kırsal Kalkınma**, Yayın No. 1960/307, Ankara/1984. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu raporudur.

DPT-Kalkınmada Öncelikli Yörelere Başkanlığı: **Kalkınmada Öncelikli Yörelere Yatırımları Teşvik Mevzuatı**, Nisan/1988.

DPT Müsteşarlığı: **1990 Yatırımları Teşvik Mevzuatı**, Kasım/1989.

TOBB YAYINLARI

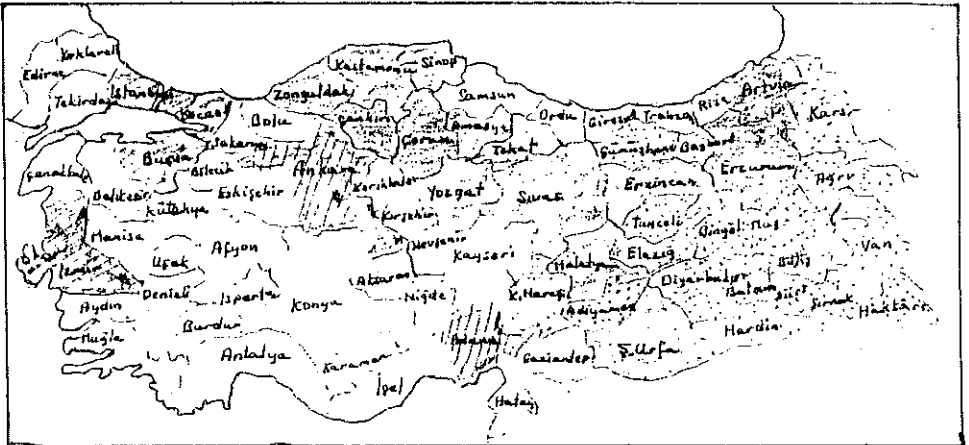
Genişletilmiş Doğu Anadolu Bölgesi Ekonomik Raporu, Yayın No. 91, Ankara/1988, S. 127.24 Ekim 1988 tarihinde Elazığ'da yapılan Odalar Birliği toplantısına sunulan tebliğler ve yapılan tartışmaları içeren bir derlemedir.

TÜSİAD YAYINLARI

Sanayileşmede Teşvik Sistemleri, Yayın No. TÜSİAD-T/90.12.135, Aralık/1990. S. 78. Bu konuda son gelişmeleri aktaran bu önemli Rapor Prof. Dr. Erdoğan Alkin ve Doç. Dr. Arif Esin tarafından ortaklaşa hazırlanmış ve Zerrin Tezel yayına sunmuştur. Bu belgede özellikle Avrupa Topluluğundaki teşvikler ve bunların değerlendirilmesi önemli bir yer tutmaktadır.

Etüde Ek

TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL GELİŞME HARİTASI



İl sayıları



Gelişmiş
iller



Normal
iller



Kalkınmada
birinci
derecede



Kalkınmada
ikinci
derecede