

### Bölgesel Nitelikli Yatırım Teşviklerine Yönelik Temel Mantık ve Mekansal Otokorelasyon Yöntemi İle Bir Değerlendirme

### An Assesment of Regional Investment Incentives Via Basic Logic and Spatial Autocorrelation Methods

**Esra DOĞAN**

Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, edogan@ogu.edu.tr

#### MAKALE BİLGİSİ

##### Makale Geçmişi:

Geliş: 4 Eylül 2018

Düzeltilme Geliş: 18 Kasım 2018

Kabul: 20 Kasım 2018

**Anahtar Kelimeler:** Açıklayıcı Mekansal Veri Analizi (ESDA), Bölgesel Teşvikler, Yatırım Teşvik Sistemi.

© 2018 PESA Tüm hakları saklıdır

#### ÖZET

Bu çalışmanın amacı Türkiye'deki bölgesel nitelikli yatırım teşvik sistemini mantıksal ve istatistiksel yöntemlerle analiz etmektir. Bu amaç doğrultusunda Türkiye'deki yatırım teşvik sisteminin gelişim süreci normatif ve olgusal olarak incelenmiştir. Normatif inceleme ilgili mevzuat ve yargı kararları çerçevesinde; olgusal inceleme ise T.C. Ekonomi Bakanlığı'nın 2001-2017 dönemine ilişkin yatırım teşvik istatistiklerinin değerlendirilmesi ve 2009-2017 dönemine ait verilerin analizi ile gerçekleştirilmiştir. Normatif ve olgusal incelemeye yönelik ilk olarak temel mantık yöntemi ile oluşturulan hipotetik bir sorgulama yapılmıştır. Bu sorgulama ile bölgesel teşvik sisteminin mevzuattaki amacının uygulamada gerçekleştirilemediği ortaya konulmuştur. Temel mantık yöntemi ile ulaşılan bu sonucun istatistiki olarak da teyit edilmesi amacıyla Açıklayıcı Mekansal Veri Analizinden yararlanılmıştır. Yapılan istatistiki analiz ile de Türkiye'deki mekânsal nitelikli etkinin bölgesel teşvik sisteminin amacı ile uyumsuzluk gösterdiği sonucuna ulaşılmıştır. Sonuç olarak bu çalışmanın bulgularından hareketle, Türkiye'deki mali teşvik sisteminin temel politikalarından olan bölgesel teşvik sistemine yönelik etkin bir denetim mekanizmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

#### ARTICLE INFO

##### Article History:

Received: 4 September 2018

Received in revised form: 18 November 2018

Accepted: 20 November 2018

**Keywords:** Exploring Spatial Data Analysis, Investment Incentive System, Regional Incentives

© 2018 PESA All rights reserved

#### ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze regional investment incentive system of Turkey with logical and statistical methods. According to this aim, development process of Turkey investment incentive system is examined as normative and factual. Regulatory and judicial decisions are concerning normative examination. The data published by Ministry of Economy during the period of 2001-2017 is used for the examination and during the period of 2009-2017 is used for the analysis of the factions. Firstly a hypothetical inquiry has been made with the logic method for the normative and factual examination. According to this examination it is presented that purpose of regional investment incentive system can not be realized actually. Secondly Exploring Spatial Data Analysis is used for the verification of the conclusion of the hypothetical inquiry. According to the statistical analyses it is realized that actual spatical effect in Turkey is incompatible with the pupose of regional investement incentive system. Finally, it is emphasized that effective auditing system is necassary for the regional investement incentive system of Turkey.

## **GİRİŞ**

Ülkelerin büyüme ve kalkınma sağlaması amacıyla oluşturulan yatırım teşvik sistemi, ülke içindeki yatırımların özellikle ekonomik büyüme amacını doğrudan doğruya destekleme potansiyeline sahip olmaları nedeniyle, bu yatırımların tamamını içerecek şekilde genel bir niteliğe sahiptir. Yatırım teşvik sistemi dahilindeki bölgesel nitelikli yatırımlara yönelik destek mekanizması ise “bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması” amacı ile teşvik mekanizmasının genel niteliğini spesifik hale taşımıştır. Türkiye’de uygulanan bölgesel nitelikli yatırım teşviklerinin, belirli bir amaç ile sınırlandırılmış (amaç spesifik), en uzun tarihsel sürece sahip teşvik mekanizması olduğu söylenebilir. Bu durum üzerinde Türkiye’deki ekonomik gelişmişlik seviyesinin gösterdiği mekansal temelli farklılığın da etkili olduğu aşikardır.

Bölgesel nitelikli yatırım teşviklerine yönelik literatürde yapılan çalışmalara bakıldığında, gerek bilimsel nitelikli olanları gerekse analiz raporu şeklinde olanların tamamında iki açıdan ele alındığı görülmektedir. Buna göre çalışmaların bir kısmı makro nitelikli olup, teşvik sistemi dahilindeki yatırımların bölgenin kalkınma ve büyüme düzeyi üzerindeki etkilerinin incelenmesi dolayısıyla da bölgesel yatırımların etkinliğinin incelenmesi şeklindedir. Farklı ülke örnekleri için yapılan nitel ve nicel analizler ile, yatırım teşvik sisteminin özellikle büyüme üzerinde pozitif etkisi olduğu ortaya konulmuştur (Gerni, Sarı, Sevinç, & Emsen, 2015, s. 314). Çalışmaların bir diğer kısmı ise mikro nitelikli olup, spesifik olarak teşvik sistemi uygulamalarının yatırım kararları üzerindeki etkisinin incelenmesinden oluşmaktadır. Yatırım teşvik sisteminin yatırım kararları üzerindeki etkisinin farklı ülke grupları ve farklı teşvik uygulamaları açısından ortaya çıkardığı etki farklılık göstermekle birlikte, genel olarak söz konusu etkinin olumlu nitelik taşımadığı söylenebilir. Nitekim İngiltere 1973-1986 dönemi için Devereux (1991) tarafından, 12 Afrika ülkesi 1994-2006 dönemi için Van Parys ve James (2010) tarafından ve Amerika Birleşik Devletleri için Peter ve Fisher (2002) tarafından sanayi bölgeleri ile Rondinelli ve Burpitt (2000) tarafından uluslararası firmaların üst düzey yöneticileri ile anket yöntemi ile yapılan çalışmaların tamamında yatırım teşviklerinin etkisinin önemsiz ya da belirsiz olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Türkiye için yapılan çalışmalar incelendiğinde ise konunun büyük ölçüde büyüme ve kalkınma bağlamında ele alındığı görülmektedir. Yapılan çalışmalarda teşvik sistemindeki dönemsel farklılaşmanın da etkisiyle, ölçek temelli bir farklılaşma olduğu görülmektedir. Ölçekteki söz konusu farklılık, teşvik sisteminin il ve bölge üzerindeki etkisi bağlamında ortaya çıkmakta olup bu farklılığın temel sebebinin de bölge sınıflandırma sisteminden kaynaklandığı söylenebilir. Türkiye İstatistik Kurumu tarafından yapılan bölge sınıflandırmasına göre birinci düzey (İBBS Düzey 1) 12 bölgeden oluşurken, il bazında dağılımı içeren ikinci düzey sınıflandırma (İBBS Düzey 2) ise 26 bölgeden oluşmaktadır. Ancak her iki düzey de coğrafi komşuluk esasları ile oluşturulmuştur. Bu doğrultuda il bazlı ayrıma gidilmeksizin İBBS Düzey 1 temelinde yatırım teşvik belgelerinin bölgesel dağılımından hareketle bölgesel kalkınma politikalarının etkinliğinin veri zarflama analizi ile ölçüldüğü Bakırcı vd. tarafından 2007-2012 dönemini kapsayan yapılan çalışmada (2014) Batı Bölgelerindeki etkinliğin Doğu Bölgelerine göre daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bölgesellik yaklaşımının değiştiği Şahin ve Uysal tarafından yapılan 7 coğrafi bölge temelinde yatırım teşviklerinin bölgesel dağılımındaki değişimlerin bölgesel kalkınma üzerindeki etkisinin shift-share analizi ile değerlendirildiği 2002-2009 dönemine ait çalışmada ise (2011) yatırım teşvik sisteminin bölgesel dengeleri gözetir bir yanı olmadığı, bu durumun özellikle de Güneydoğu Anadolu Bölgesi için belirgin olduğu ortaya konulmuştur. İl ve bölge (İİBS Düzey 2) ayrımının eşanlı alındığı Gerni vd. tarafından yatırım teşviklerinin iller ve bölgeler üzerindeki etkisinin yakınsama analizi ile ele alındığı çalışmada ise (2015) dönemsellik ayrımı da yapılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre yatırım teşvik uygulamasının 2004-2008 dönemi için bölgesel bazda, 2009-2012 dönemi için il bazında daha başarılı olduğuna, ancak genel olarak yatırım teşviklerinin yakınsamasına ilişkin analiz sonuçlarının anlamsız sinyaller vermesi nedeniyle uygulanan sistemin avantaj yaratmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Türkiye’ye ilişkin mikro ölçekli çalışmalara bakıldığında ise iller özelinde yapılan çalışmalar olduğu görülmektedir. Gülmez ve Yalman tarafından Sivas ilindeki 38 KOBİ yöneticisi ile yüz

yüze yapılan görüşmeye dayalı anket çalışmasında (2010) 2004 yılında yürürlüğe giren yatırım teşviklerinin Sivas'a katkılarının büyük ölçüde olumlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Benzer şekilde Yayar ve Demir (2012) tarafından Tokat ilindeki 110 firma ile yapılan ve Yavan (2012) tarafından Diyarbakır ilindeki 340 firma ile yapılan ankete dayalı çalışmalarda da teşviklerin etkisinin olumlu olduğunu ortaya konulmuştur.

Literatürdeki Türkiye'ye ilişkin çalışmalar ile diğer ülkelere ilişkin çalışmalar karşılaştırmalı olarak ele alındığında ölçek bazlı temel bir farklılık olduğu görülmektedir. Diğer ülkelere ilişkin çalışmalarda yatırım teşvik sisteminin etkisinin makro ölçekte olumluyken, mikro ölçekte önemsiz (ya da belirsiz) olduğu ortaya konulurken; Türkiye için tam tersi şekilde makro ölçekteki etkinin olumsuz ancak mikro ölçekteki etkinin olumlu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Bu durumun, Desai vd. (2004) tarafından ortaya konulan gelişmiş ülkelerin teşviklere olan duyarlılığının daha yüksek olması hususunun yanı sıra, Türkiye'de teşviklerin olumlu etkisinin mekânsal bağlamdan çok zamansal bağlamda gerçekleşmiş olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Nitekim önceki dönemlere göre teşvikten yararlanmayan bir firmanın teşvikten yararlanması ile ortaya çıkan etki zamansal olarak pozitif olmaktadır. Ancak teşvikten alınacak payın komşuluğun (sınır ya da değil) varlığına bağlı olarak değişkenlik göstermesi şeklinde ortaya çıkan mekânsal etkinin ancak makro ölçekli analizlerde ölçülebilir olması nedeniyle mekânsal bağlamı da kapsayan makro ölçekli analizlerde ortaya çıkan etkinin zamansal etkiden farklılaşmasına neden olmaktadır.

Bu çalışma kapsamında ise literatürdeki diğer çalışmalardan farklı olarak, bölgesel nitelikli yatırım teşvik sisteminin spesifik olarak bölgesel temelde ortaya çıkma amacı ile uyum gösterip göstermediği sorgulanmaktadır. Çalışma, Türkiye genelini kapsamı ve yatırım kararları gibi spesifik ve psikolojik temeller bağlamında bir sorgulamayı içermiyor olması nedeniyle mikro ölçekli değildir. Ancak makro ölçekli çalışmalardan da farklı olarak bölgesellik yaklaşımı değişim göstermektedir. Bölgesellik yaklaşımında Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen sosyo-ekonomik kategorisizasyon esas alınacaktır. Buna göre Kalkınma Bakanlığı tarafından gerçekleştirilen 2011 tarihli İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması ile, coğrafi komşuluğun ötesinde illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesine bağlı olarak altı bölge belirlenmiştir (Ek-1). Bölgesel teşviklerin altı bölge temelindeki değerlendirmesi ise temel mantığa dayalı mekânsal istatistiksel bir analiz ile yapılacaktır. Literatürde bölgesel teşviklere yönelik mekânsal istatistiksel analiz Yavan (2012) tarafından da yapılmış, ancak Yavan'ın çalışmasında mekânsal istatistiksel analiz yatırım teşviklerinin bölgesel belirleyicilerinin tespitine ilişkin sekiz hipotezin test edilmesine dayanmaktadır. Dolayısıyla bu çalışma ile Yavan'ın çalışmasından farklı olarak mekânsal istatistiksel analiz, bölgesel teşvik uygulamasının hali hazırda ortaya çıkardığı mekansallık etkisinin ölçülmesine yönelik olarak kullanılacaktır. Bu doğrultuda Türkiye'deki komşuluğa dayalı mekansallık etkisinin bölgesel teşvik politikalarının açığa çıkma şekli üzerindeki etkisi incelenerek literatüre katkı yapılması planlanmaktadır.

## **1. Türkiye'de Yatırım Teşvik Sisteminin Genel Yapısı**

Yatırım Teşvik Sistemi, yatırımların desteklenmesi amacıyla kamu kaynaklarının aktarılması dolayısıyla da kamu kaynak bölüşümü esasına dayalı bir mekanizma niteliğindedir. Bu nedenle de siyasal süreç dahilinde yer alan yatırım teşvik sistemi, Türkiye'nin içinde bulunduğu demokratik yönetim biçimi kapsamında yasama, yürütme ve yargı yolları dahilinde açığa çıkmaktadır.

### **1.1. Yasal Bağlam**

Yatırım teşvik sistemi yasal olarak ekonomi politik bağlamda ele alındığında, sistemin Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan itibaren üç temel döneme ayrıldığı görülmektedir. Bu dönemler 1923-1960 dönemi, 1961-1979 dönemi ve 1980 sonrası şeklindedir. Bu bağlamda yatırım teşvik sistemine ilişkin yapılan yasal düzenlemeler söz konusu üç dönem temelinde değerlendirilecektir.

Devlet yardımı niteliğine sahip olan yatırım teşvikleri, Türkiye için 1923 İzmir İktisat Kongresi ile başlayan bir tarihsel sürece sahip olmakla birlikte 1927 tarihli Teşviki Sanayi Kanunu ile yasal nitelik de kazanmıştır. Söz konusu yasal düzenlemeyi destekleyecek uygulamalar takip

eden süreçte gerçekleşmiş olmakla beraber, 1961 Anayasası ve planlı kalkınma dönemi ile yatırım teşvik sisteminin yasal zemini şekillendirilmiştir.

Yatırım teşvik sisteminin yasal sürecindeki esas oluşum ise 1980'ler ile gerçekleşmiştir. Bu oluşumun temeli ise, 1980'lerde başlayan özellikle sermayeye yönelik serbestleşme politikaları ile birlikte maliye politikasının müdahaleci niteliğinin düzenleyici niteliğe dönüşmesinin temel aracı olarak yatırım teşvik sisteminin gündeme gelmesidir. Ancak Dünya Ticaret Örgütünün Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması öncelikli olmak üzere uluslararası sermaye hareketliliğine yönelik düzenlemeleri kapsamında yatırım teşviklerinin ulusal niteliği, esas olarak uluslararası nitelikli anlaşmalar doğrultusunda belirlenir bir hal almıştır. Buna bağlı olarak 1990'larda Türkiye'nin uluslararası düzlemde dahil olduğu düzenlemeler ile genel çerçevesi çizilen ulusal politikaların ve buna bağlı olarak şekillendirilen teşvik düzenlemelerinin özellikle 2000'li yıllardan itibaren sürekli değişiklik gösterdiği görülmektedir. Bu düzenlemeler 2004 yılında 5084 sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", 2006 yılında 5350 sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", 2009 yılında 15199 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ve 2012 yılına ait 3305 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı"dır. Mevcut teşvik sistemi 2012 tarihli Bakanlar Kurulu Kararına dayanmakla birlikte yürürlük tarihinden itibaren bu kararda değişikliğe yola açan toplam 18 düzenleme yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler sonucunda Türkiye'de yatırım teşvik sisteminin mevcut haline bakıldığında, yatay eşitlik sağlanmasına yönelik bölgesel teşvikler, teknoloji ve araştırma-geliştirme kapasitesini arttırmaya yönelik büyük ölçekli yatırım teşvikleri, ithalat bağımlılığı yüksek ürünlerin üretimine yönelik teşvikler şeklinde ulusal gelişme sağlayan belirlenmiş amaçlar doğrultusunda sistemin kurgulandığı görülmektedir.

Yatırım teşvik sisteminin yasal bağlamının tam anlamıyla açıklığa kavuşturulabilmesi amacıyla tarihsel süreçte geçirdiği dönüşümler karşılaştırmalı olarak ele alındığında, ilk dönemin yasal çerçevenin genel yapısının oluşturulması ile sınırlı olduğu, planlı ekonomi dönemine geçiş ile birlikte ise teşvik mekanizmasının da amaç spesifik temel araç olma niteliğine dönüşmeye başladığı görülmektedir. İkinci dönemde başlayan bu dönüşüm, 1980 sonrasında karşılık gelen son dönemde özellikle 2000'li yıllardan itibaren artış göstermiştir. Nitekim bu yıllardaki yasal düzenlemelerin tamamı karşılaştırmalı olarak incelendiğinde her bir düzenleme ile yatırım alanındaki kategorizasyonunun genişletildiği görülmektedir. Buna göre 2004 ve 2006 tarihli kanunlar, 1968 yılında Kalkınma Programı Kararnamesi ile Bakanlar Kurulu Kararınca 22 ilin Kalkınmada Öncelikli Yöre ilan edilmesiyle başlayan mekânsal temelli yatırım teşvik mekanizmasının kanunlaştırılarak yasal zemininin güçlendirilmesine imkan tanımışlardır. 2009 ve 2012 tarihli Bakanlar Kurulu Kararları ile ise mekânsal temelli mekanizmanın yanı sıra araştırma-geliştirme, yurt içi katma değere yönelik üretim alanları da teşvik sistemi içinde ayrıca kategorize edilmiştir.

Söz konusu amaç spesifik dönüşüm, 2000'li yıllardan itibaren özellikle teknolojik gelişmeyi sağlamaya yönelik teşvik politikaları temelinde çeşitlilik gösterecek şekilde gerçekleşmiştir. Bununla birlikte Araştırma ve Geliştirmeyi teşvik etmeye yönelik çeşitli kanunlarda hükümler bulunmakla spesifik olarak araştırma geliştirme faaliyetlerine yönelik düzenleme ve teşvikler, 2008 yılında yürürlüğe giren 5746 sayılı "Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun" ve 4691 sayılı "Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu" ile yasal nitelik kazanmıştır. Ancak teşvik düzenlemeleri kapsamında teknolojik gelişme sağlamaya yönelik teşviklerin spesifik olarak araştırma geliştirme bağlamında kategorize edilmesi 2009 yılı ve sonraki yıllarda yapılan yasal düzenlemelerde yer almaktadır.

Diğer taraftan teşvik sistemi dahilindeki amaç spesifik yapı doğrultusundaki esas oluşumun mekânsal temelli olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu durum bölgesel nitelikli kategorizasyona dayanan teşvik politikalarının, teknolojiye yönelik teşvik politikalarında olduğu gibi 2000'li yıllardan sonra oluşması ya da yaygınlık kazanmasıyla değil; 1963 tarih ve 202 sayılı kanun gereğine dayanarak 1968 yılında ortaya çıkan Kalkınmada Öncelikli Yöre uygulamasına kadar uzanan bir tarihsel sürece sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bölgesel nitelikli teşvik uygulamalarının tarihsel süreçte sahip olduğu alt yapı beraberinde teşvik

politikalarının gelişim sürecine de eşlik eden bir yapı ortaya çıkarmıştır. Nitekim 1980 öncesi vergisel ağırlıklı olan teşvik sistemi, 1985 sonrası parasal teşviklerin de sisteme girmesiyle Kalkınmada Öncelikli Yörelerde yatırımlar da daha cazip hale gelmiştir (Karakaş, 2005, s. 78).

### 1.2 193 Pratik Bağlam (Uygulanma Süreci)

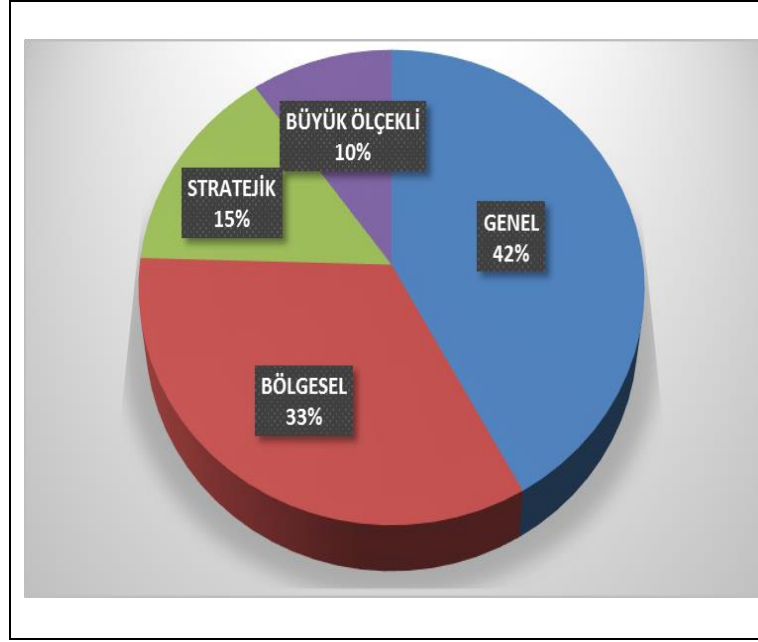
Yasal sürece bağlı olarak yürürlük kazanan yatırım teşvik sisteminin uygulanma aşaması, söz konusu yasal bağlamın açığa çıkma şekline karşılık gelmektedir. Yasal sisteminin açığa çıkması, yatırım teşvik sistemi dahilindeki amaç spesifik yapının yasal çerçeveye bağlı olarak dört ana grup altında uygulanmasıyla gerçekleşmektedir. Bu gruplar bölgesel teşvikler, stratejik yatırımlara yönelik teşvikler, büyük ölçekli yatırımlara yönelik teşvikler ve genel teşvikler şeklindedir. Buna göre;

- Bölgesel teşvikler, Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılan “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE 2011)”na göre belirlenen 6 bölge temelinde uygulanmaktadır (Altay & Karabulut, 2017, s. 195). 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu karar incelendiğinde bu teşvik kategorisi ile amaçlanan illerin ve bölgelerin gelişmişlik düzeylerinden hareketle bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması olduğu görülmektedir.
- Stratejik yatırımlara yönelik teşvikler, 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu kararının sekizinci maddesinde yer alan elli milyon TL’lik asgari sabit yatırım tutarı, yurt içi toplam üretim kapasitesinin ithalattan az olması, yatırımın katma değerinin asgari yüzde kırk olması ve yatırım konusu ürünle ilgili son bir yıllık ithalat tutarının elli milyon ABD Dolarının üzerinde olması kriterleri dahilinde ithalat bağımlılığı yüksek ürünlerin üretimine yönelik yatırımların desteklenmesini amaçlamaktadır.
- Büyük ölçekli yatırımlara yönelik teşvikler, teknoloji, araştırma ve geliştirme kapasitesinin artırılması, uluslararası rekabet üstünlüğü elde etme amaçları doğrultusunda, 2006/5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 32/A maddesi kapsamında belirtilen ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu kararı Ek-3’de yer alan 12 sektörün desteklenmesini kapsamaktadır.
- Genel teşvikler ise 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu kararı kapsamındaki kriterler dahilinde diğer üç teşvik kategorizasyonunda yer almayan yatırım türlerini kapsamaktadır.

2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı gereğince oluşturulan amaç spesifik kategorizasyona göre destek mekanizması farklı amaçlar doğrultusunda kurgulanmış olmakla birlikte, bütün kategorilerdeki destek süre ve oranları bölgesel teşvikler kapsamında uygulanan 6 bölge esasına bağlı olarak değişkenlik göstermektedir (Ek-1). Yasal çerçeve dahilindeki bu yapılanmaya bağlı olarak da yatırım teşvik sistemi dahilindeki amaç spesifik yapının, bölgesel gelişmişlik esasına dayalı dolayısıyla da mekânsal bir temel üzerine kurgulandığı söylenebilir.

Bu doğrultuda yatırım teşvik sisteminin ne şekilde uygulandığı ve buna bağlı olarak yasal bağlamın ne şekilde açığa çıktığının değerlendirilebilmesi amacıyla, teşvik sisteminin geçirdiği dönüşümler neticesinde aldığı amaç spesifik teşvik kategorizasyonuna ilişkin istatistik veriler incelenmiştir. Teşvik sistemindeki söz konusu amaç spesifik yapısının özellikle 2000’li yıllardan itibaren belirgin hale gelmesi nedeniyle 2001-2017 dönemine ait yatırım teşvik istatistikleri değerlendirilmiştir. Ancak bölgesel nitelikli teşviklerin yanı sıra diğer kategoriler temelindeki ayrımın 2009 yılı itibarıyla yürürlüğe giren 15199 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulanmaya başlanması nedeniyle teşvik sisteminin mevcut durumuna yönelik karşılaştırmalı değerlendirme yapabilmek amacıyla 2009-2017 dönemine ait teşvik kategorileri bazındaki istatistik veriler ele alınmıştır.

## Grafik 1: Yatırım Teşviki Kapsamında Desteklenen Yatırımların Amaç Spesifik Kategorizasyonu

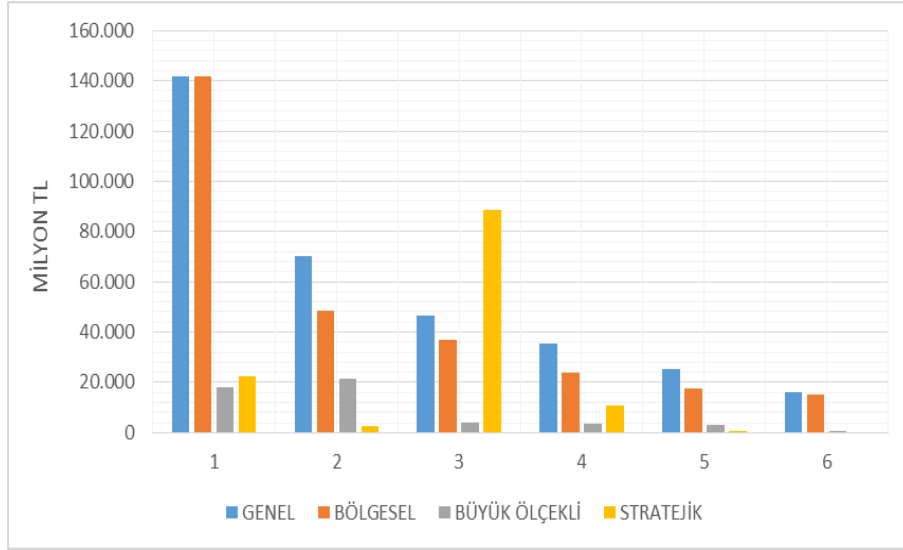


**Kaynak:** T.C. Ekonomi Bakanlığı Yatırım Teşvik Sistemi İstatistikleri kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

2009-2017 dönemine karşılık gelen dokuz yıllık süreçte yatırım teşvik sistemi dahilinde desteklenen yatırımların % 58'lik kısmı, yasal çerçevenin amaç spesifik kategorizasyon yapısına uygun olarak gerçekleşmiştir. Bu doğrultuda desteklenen yatırımların önemli bir kısmını (%33) bölgesel yatırımlara yönelik teşvikler oluştururken, ithal ikamesine (%15) ve teknolojik gelişmeye yönelik desteklenen yatırım oranının (%10) görece olarak düşük olduğu görülmektedir.

Yatırım teşvik sistemi dahilinde desteklenen yatırımların önemli bir kısmının bölgesel teşvik niteliğinde olması ve 2012/3305 sayılı karar gereğince özellikle büyük ölçekli yatırımlar olmak üzere diğer amaç spesifik teşvik türlerinin de bölgesel gelişmişlik esasına tabi olması nedeniyle her bir teşvik kategorisinin bölgesel bazdaki dağılımı incelenmiştir.

## Grafik 2: Yatırım Teşviki Kapsamında Desteklenen Yatırımların Bölgesel Amaç Spesifik Dağılımı



**Kaynak:** T.C. Ekonomi Bakanlığı Yatırım Teşvik Sistemi İstatistikleri kullanılarak tarafımda hazırlanmıştır.

Gelişmişlik seviyesinin en yüksek olduğu bölgeden (1. Bölge) gelişmişlik seviyesinin en düşük olduğu bölgeye doğru gidildikçe (6.Bölge) desteklenen toplam yatırım tutarının azaldığı görülmektedir. Bununla birlikte

*Grafik 1* kapsamında da değerlendirildiği gibi her bir bölgedeki desteklenen yatırımların önemli bir kısmı genel ve bölgesel nitelikli yatırımlar iken; sadece üçüncü bölgede stratejik yatırımların payı oldukça yüksektir<sup>1</sup>.

### 1.3. Yargısal Bağlam (Yargı Süreci)

Yasal sürecin anayasaya uygunluğu ve yürütme sürecinin yasal sürece uygunluğu bağlamında ortaya çıkan yargı süreci, yatırım teşvik sistemi dahilinde anayasa mahkemesi kararları ile gerçekleşmektedir.

Yatırım teşvik sistemine ilişkin anayasa mahkemesi kararları incelendiğinde 1995-2012 dönemine ilişkin toplam 7 adet karar olduğu görülmektedir (Kararlar Bilgi Bankası, 2018). Söz konusu kararların tamamı, esas olarak vergi kanunlarına dolaylı olarak da yatırım teşvik sistemine ilişkindir. Yatırım teşvik sisteminin ilişkili olduğu noktalar ise Gelir Vergisi (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2012) (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2012) ve diğer vergi kanunlarında (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2011) yer alan yatırım indiriminin uygulanma kriterleri ve sürelerine ilişkin hükümler (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2009); Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının (Anayasa Mahkemesi Kararı, 1995), Ekonomi Bakanlığının (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2012) teşkilat ve görevleri dahilinde yatırım ve teşvik faaliyetlerinin bulunması; doğrudan yabancı yatırımlar kapsamında teşviklerden yararlanma koşullarına ilişkin hükümlerdir (Anayasa Mahkemesi Kararı, 2008).

Yatırım Teşvik sisteminin ilişkili olduğu anayasa mahkemesi kararlarının tamamı incelendiğinde, yatırım teşvik sisteminin yasal çerçevesinin anayasaya aykırılığı yönünde her

<sup>1</sup> T.C. Ekonomi Bakanlığı tarafından yayınlanan Yatırım Teşvik Sistemi İstatistikleri incelendiğinde, stratejik yatırımların içeriğine bakıldığında, desteklenen yatırımın Mersin'e yapılan enerji yatırımı olduğu görülmektedir.

hangi bir iptal ve itiraz başvurusu bulunmadığı görülmektedir. Bununla birlikte yatırım teşvik sisteminin uygulanma aşamasının yasal çerçeveye aykırılığına ilişkin herhangi bir itiraz ya da başvuru bulunup bulunmadığının tespiti amacıyla Danıştay kararları incelenmiştir<sup>2</sup>. Yapılan inceleme ile söz konusu kararların, yatırım teşvik sisteminden yararlanan yatırımcıların bireysel nitelikli durumlarına ilişkin itirazlar olduğu görülmüştür.

## 2. Türkiye'deki Bölgesel Yatırım Teşvik Sistemine Yönelik Değerlendirme

Çalışmanın amacı doğrultusunda spesifik olarak bölgesel teşviklere yönelik bir düzenlemenin ortaya konulma amacının olgusal olarak ortaya çıkıp çıkmadığının tespitine yönelik iki aşamalı bir değerlendirme süreci izlenecektir. İlk aşamada bölgesel teşvik sisteminin yürürlüğe girmesini sağlayan düzenlemenin amacı ile olgusal gerçeklik arasındaki uyum ilişkisi temel mantık yöntemi ile sorgulanacaktır. Yapılan sorgulama sonucundan hareketle ikinci aşamada ise ilgili yasal düzenleme ile olgusal gerçeklik arasındaki farklılık mekansal otokorelasyon yöntemi ile istatistiki olarak değerlendirilecektir.

### 2.1. Temel Mantık Yöntemi ile Değerlendirilme

Genel ifade ile yasama, yürütme ve yargı dahilinde açığa çıkan yatırım teşvik sisteminin pratik olarak gerçekleşmesi hedeflenen bir amaç doğrultusunda oluşturulan bir mekanizma olması, teknik olarak sürdürülebilirlik sorununu beraberinde getirmektedir. Sistemin teknik olarak sürdürülebilirliğinin ise, yasama, yürütme ve yargı süreçlerinin kendi içindeki uyumu ile sağlanabileceği söylenebilir. Nitekim yasama ile amaçların yürütme ve yargı süreçlerinde ortadan kaldırılması halleri süreçler arasında uyumsuzluğa neden olmaktadır. Dolayısıyla da yasal çerçeveye bağlı olarak oluşturulan sistemin sürdürülebilirliği olumsuz etkilemektedir. Yasama, yürütme ve yargı süreçleri arasındaki uyumun karşılaştırmalı olarak değerlendirilebilmesi amacıyla aşağıda yer alan hipotetik tablo oluşturulmuştur.

**Tablo 1:** Temel Mantık Bağlamında Süreçler Arasındaki İlişki Olasılıkları

Durum Alternatifleri	Doğrudan Değerlendirme		Dolaylı Değerlendirme
	Yasama-Yürütme	Yasama-Yargı	Yürütme-Yargı
Durum 1	Uyumlu	Uyumlu	Uyumlu
Durum 2	Uyumsuz	Uyumlu	Uyumsuz
Durum 3	Uyumlu	Uyumsuz	Uyumsuz
Durum 4	Uyumsuz	Uyumsuz	Uyumlu

Yasama, yürütme ve yargı süreçleri arasındaki uyuma ilişkin alternatif durumlar; yasamanın temel belirleyen olduğu ve yürütme ile yargının yasamaya bağlı olarak, yürütme ile yargı arasındaki uyumun ise her birinin yasama ile olan uyumuna bağlı olarak dolaylı olarak

<sup>2</sup> Danıştay Kararları arasında yatırım teşvikini içeren toplam 282 karar bulunmaktadır. Ancak yatırım teşvik sisteminin amaç spesifik kategorizasyonunun özellikle 2009 ve sonraki yıllarda yapılan düzenlemelerde ortaya çıkmış olması nedeniyle 2009 ve sonrasına ilişkin 53 adet Danıştay Kararı incelemiştir.



belirlendiği varsayılarak oluşturulmuştur.<sup>3</sup> Alternatif durumlara bakıldığında ilk durumun bu sürece tabi olan herhangi bir sistemin sürdürülebilirliğinin teknik olarak gerçekleşmesi için ideal durum olduğu görülmektedir. Bununla birlikte diğer üç durumda sırasıyla yürütme sürecinde, yargı sürecinde ve son olarak da yürütme ve yargı sürecinde eşanlı olarak sistemin sürdürülebilirliğinin teknik olarak gerçekleşmesini zorlaştıran süreçler arası uyumsuzluk sorunu ile karşılaşmaktadır. Diğer süreçlerin yasal süreç ile gösterdikleri uyumsuzluk hallerinin, yasal sürecin oluşturulma amacı ile uyumsuzluğa neden olması ile özellikle psikoloji literatüründe amaçtan sapmanın daha ileri bir boyutu olan ve amaçlanın ortadan kaldırılması anlamına gelen counter-productivity karşılığı olarak ifade edilen amaç bozum haline karşılık geldiği söylenebilir<sup>4</sup> (Dictionary, 2018).

Yatırım teşvik sisteminin yasal çerçevesinin amaç spesifik olarak oluşturulmuş olması yasama, yürütme ve yargı süreçlerinin tümünde söz konusu amaç spesifik durumun korunması ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Yasal çerçevenin sahip olduğu amaç spesifik durumun ise yürütme ya da yargı süreçlerinin her hangi birinde gözetilmemesi hali, amaç bozum olarak nitelendirilebilecek durumun yatırım teşvik sisteminde de ortaya çıkmasına neden olacaktır.

Bu çerçevede yatırım teşvik sistemine ilişkin yasama, yürütme ve yargı süreçleri karşılaştırmalı olarak değerlendirebilmek amacıyla öncelikle 2009 ve sonrasındaki yasal düzenlemelere bakıldığında amaçlarının aşağıdaki şekilde olduğu görülmektedir.

“Bu Kararın amacı, Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen hedefler ile uluslararası anlaşmalara uygun olarak, tasarrufları katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirmek, üretimi ve istihdamı artırmak, yatırım eğiliminin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, uluslararası rekabet gücünü artıracak teknoloji ve araştırma-geliştirme içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımları özendirerek, doğrudan yabancı yatırımları artırmak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermek, çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemektir.”

2009/15199 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının amacı 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile amaç spesifik bağlamda aşağıdaki şekilde genişletilmiştir.

“Bu Kararın amacı; kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirilmesine, üretim ve istihdamın artırılmasına, uluslararası rekabet gücünü artıracak ve araştırma- geliştirme içeriği yüksek bölgesel ve büyük ölçekli yatırımlar ile stratejik yatırımların özendirilmesine, uluslararası doğrudan yatırımların artırılmasına, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına, kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir.”

Bölgesel teşviklere yönelik yatırım teşvik sisteminin tabi olduğu 2009 ve sonrası dönemlerine ait yasal çerçeve ile amaçlanan durumun yürütme ve yargı süreçleri ile uyumuna bakıldığında, öncelikle bölgesel teşviklere yönelik yasal çerçevede amaçlanan bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması olduğu görülmektedir. Bu amaç ile uyum doğrultusunda yürütme süreci ele alındığında ise, Grafik 2 kapsamında değerlendirildiği gibi bölgesel teşviklerin önemli ölçüde bölgesel gelişmişlik düzeyi en yüksek bölgede yer aldığı ve bölgesel gelişmişlik düzeyi azaldıkça teşvik kapsamındaki yatırım tutarının da eş anlı düşüş gösterdiği tespit

<sup>3</sup> Yasamanın temel belirleyen olması nedeniyle yürütme ve yargının yasamaya olan uyumu öncelikli olarak ele alındıktan sonra yürütme ve yargı arasındaki uyum geçişli olarak oluşmaktadır. Dolayısıyla da dört olasılıklı bir durum tablosu Buna göre yürütme ve yargının yasama ile uyumları ya da uyumsuzlukları eş anlı olarak yürütme ve yargının birbirleri arasındaki uyum ya da uyumsuzluğunu dolaylı olarak ortaya çıkarmaktadır. Buna bağlı olarak da doğrudan değerlendirme aşamasında yürütme ve yargının yasama ile olan ilişkilerinin zıtlık göstermesi dolaylı değerlendirme aşamasında kendiliğinden yürütme ile yargı arasında uyumsuz bir ilişkinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

<sup>4</sup> Counter-productivity karşılığı olarak amaçbozum kavramsallaştırması Türkçe literatürde yaygın bir şekilde kullanılmamakla birlikte, Ivan Illich “Sağlığın Gasbı” adlı eserini Türkçe çevirisinde yer almaktadır (Illich, 2014, s. 139). Bu eserdeki çeviriden hareketle counter-productivity kavramının Türkçe karşılığı olarak amaçbozum ifadesinin kullanımı tercih edilmiştir.

edilmiştir. Buna bağlı olarak bölgesel teşvik sisteminin yürütme aşamasının yasal süreçteki amaç ile uyumsuz olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Yargı sürecinin yasal süreç ile uyumu ele alındığında ise Danıştay kararlarının özü itibariyle yasal çerçeveye bağlı olan yapısı nedeniyle yatırım teşvik sistemine ilişkin değerlendirmelerin de ilgili yasal çerçeve bağlamında gerçekleştirilmiş olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda yargı sürecinin yasal süreç ile uyumlu olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ancak yatırım teşvik sistemine ilişkin Danıştay kararlarının bireysel nitelikli itirazlardan oluşması ve Anayasa Mahkemesine yapılan itiraz başvurularının da esas olarak yatırım teşvik sisteminin işleyiş usullerine ilişkin olması yargı sürecinin yasama süreci temelinde değerlendirildiğini göstermekle birlikte; yargı sürecinde yasama sürecinin kendisine ilişkin bir değerlendirmenin içerilmediğini ya da açığa çıkmadığını da gösterdiği söylenebilir. Yatırım teşvik sisteminin doğrudan doğruya amacının sorgulanmasına ya da yürütme sürecinde açığa çıkan sistem dahilindeki uygulamaların yasal olarak belirlenmiş amaç ile uyumuna/uyumsuzluğuna yönelik bir itiraz, Danıştay ve Anayasa Mahkemesine yapılan başvuruların hiç birinde içerilmemektedir. Buna göre yatırım teşvik sisteminin yasal olarak belirlenmiş amacına yönelik yargı yoluyla yapılacak bir itiraz sonucu ulaşılan kararın sistemin yasal çerçevesi ile uyumlu olup olmayacağı henüz açığa çıkmadığından, sisteme ilişkin yasal süreç ile yargı süreci arasındaki uyumun sınırlı bir çerçevede olduğu söylenebilir.

Yatırım teşvik sistemi dahilinde, yürütme ve yargı süreçlerinin yasama ile ilişkisinden hareketle yürütme ve yargı arasındaki dolaylı ilişki ele alındığında ise, iki farklı bağlamda değerlendirilmesi gerektiği görülmektedir. İlk olarak yasama ve yargı süreçleri arasındaki sınırlı çerçeve dahilindeki uyumun, yürütme ile yargı arasında genel olarak sağlanmakla birlikte uyumsuzluğun ortaya çıktığı durumlarda da yargı süreci dahilinde yapılan itiraz ve iptal istemleriyle sağlanmaya çalışıldığı söylenebilir. İkinci olarak ise yasama ve yargı süreçleri arasındaki uyumun sınırlı çerçeve dahilinde olması buna bağlı olarak da söz konusu sınırlılık halinin ötesinden hareket edildiğinde, yürütmenin yargı ile ilişkisine yönelik değerlendirmenin bağlamının değiştiği görülmektedir. Buna göre bölgesel teşvik sistemi dahilinde söz konusu sınırlı halin ötesinde bir değerlendirme, yasal olarak “bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması” şeklinde belirlenmiş amacın sorgulanması ile yapılabilmektedir. Bu amaç doğrultusunda yürütmenin yasama ile ortaya çıkan uyumsuzluğu ve söz konusu amaç doğrultusunda gerçekleşmiş her hangi bir itirazın olmaması nedeniyle yargı sürecinin yasama ile uyumunun eşanlı ortaya çıkması halinin dolaylı olarak yol açtığı durum, yürütme ile yargı süreci arasındaki uyumsuzluktur. Ancak yürütme ile yargı arasındaki bu uyumsuzluk hali, bölgesel teşvik sisteminin amacına ilişkin yargı sürecinde fiilen ortaya çıkan bir itirazın olmaması nedeniyle fiili bir uyumsuzluk hali değildir. Bu uyumsuzluk hali, yargının yasama ile olan uyumuna ve bu uyumun sürekliliği varsayımı dahilinde ortaya çıkan bir durumdur.

Bu çerçevede bölgesel yatırım teşvik sistemi, temel mantık yöntemi ile değerlendirildiğinde yürütme sürecinin yasal çerçevede belirlenen amaçtan uzaklaşmaya neden olduğu, bu durumun yargı sürecine yansımaması nedeniyle de kendi içinde uyumlu görünen ancak esas olarak sistemin amaç bozumu niteliğine haiz olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

## **2.2. Mekansal Otokorelasyon Yöntemi ile Değerlendirme**

### **2.2.1. Mekansal Otokorelasyon Yönteminin Gerekliliği**

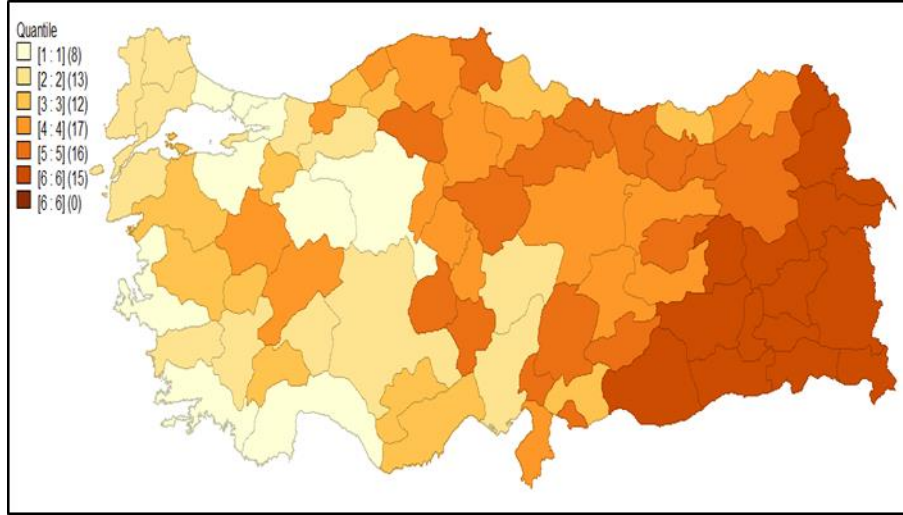
Bölgesel yatırım teşvik sistemi, esas itibariyle bölgeler dolayısıyla da iller arasındaki gelişmişlik farklılıklarının azaltılması amacına dayanıyor olması nedeniyle, sistem illerin zamansal süreçte kendi içlerindeki gelişimi ile sınırlı olarak ele alınamaz. Her bir ilin varlığı diğer il yada iller için yatırım miktarında bölünme hatta azalma potansiyelini taşımaktadır. Bu potansiyelin açığa çıkma olasılığı, ülkenin coğrafi genişliğinin fazla olması ya da il sayısının yüksek olması halinde daha da artmaktadır.

Türkiye’de de gelişmişlik seviyelerine göre 6 bölgeye ayrılmış toplam 81 ilin olduğu göz önünde bulundurulduğunda, her bir ilin yatırım potansiyelinin diğer 80 ilin yatırım çekme potansiyeline bağlı olduğu söylenebilir. Bu bağımlılık, özellikle iller ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının yüksek olması halinde daha da artmaktadır.

İller ve bölgeler arası bağımlılık potansiyeli göz önünde bulundurularak bölgesel yatırım teşvik sistemi değerlendirildiğinde sistemin amacı ile uyumsuz olmayan ancak bu amacı aşan bir durum ile karşılaşılmaktadır. Söz konusu potansiyelin varlığı doğrudan doğruya bölgesel teşvik sisteminin amacını oluşturmuş görünmekle birlikte, Grafik 2 kapsamında yapılan değerlendirmelerde de görüldüğü gibi potansiyel amaçbozum nitelikte açığa çıkarak ekonomik olarak gelişmişlik düzeyi yüksek illerin düşük illere göre bölgesel teşvik sisteminden daha çok yararlanmasına neden olmuştur.

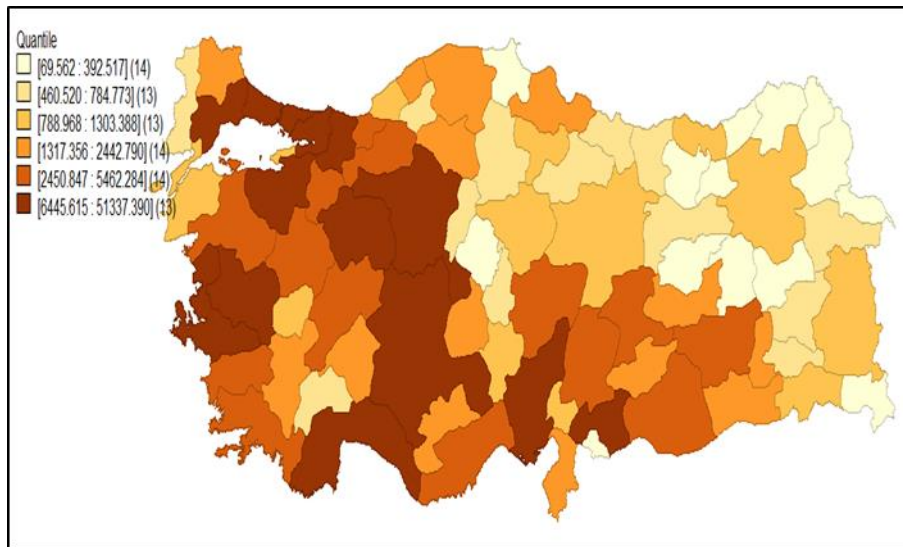
Teşvik mevzuatı kapsamında yer alan 6 bölge ve bu bölgelerde bölgesel teşvik sistemi dahilinde yapılan yatırımların karşılaştırılması amacıyla aşağıda yer alan haritalar oluşturulmuştur.

**Şekil 1:** Türkiye'deki 81 İlin 6 Bölge Temelinde Kategorizasyonu



Her bir bölgede yer alan il sayısı haritada belirtilmiş olup açık renkten koyu renge doğru gidildikçe ekonomik gelişmişlik seviyesi düşmektedir. Buna göre ekonomik gelişmişlik seviyesi yüksek olan iller batı bölgelerde yer alırken gelişmişlik seviyesinin en düşük olduğu bölgelerin doğu ve güneydoğu Anadolu bölgesinde yer aldığı görülmektedir. Ayrıca haritada dikkat çeken bir husus da komşu illerin gelişmişlik seviyelerinin benzerlik göstermesidir.

**Şekil 2:** Bölgesel Nitelikli Teşvikler Kapsamında Yapılan Yatırımların Türkiye'deki 81 İlde Dağılımı (2009-2017)



Bölgesel teşvikler kapsamında yapılan yatırımlar, 6 bölgeye ayrılarak harita oluşturulmuştur. Açık renkten koyu renge doğru gidildikçe bölgesel teşvik kapsamında yapılan yatırımlar artış göstermektedir. Buna göre bölgesel teşvik kapsamındaki yatırımların yüksek olduğu iller batı

ve güney bölgelerde yer alırken, yatırımların en düşük olduğu illerin doğu ve kuzey bölgelerde yer aldığı görülmektedir. Ayrıca yatırımların dağılımında özellikle de düşük yatırım alan illerde komşular arası benzerlik bulunduğu söylenebilir.

Şekil 1 ve Şekil 2 birlikte değerlendirildiğinde, ekonomik gelişmişlik seviyesinin yüksek olduğu illerde (açık renk) teşvik kapsamındaki yatırımların da yüksek olduğu (koyu renk), gelişmişlik seviyesinin düşük olduğu illerde de (koyu renk) teşvik kapsamındaki yatırımların düşük olduğu (açık renk) görülmektedir. Bölgesel teşviklerin 6 bölge bazındaki karşılaştırmasına imkan veren Grafik 2, Şekil 1 ve Şekil 2 aracılığıyla da iller bazındaki detaylı gösterim ile desteklenmektedir.

Diğer taraftan Grafik 2’de yer alan bölgesel nitelikteki değerlendirmenin Şekil 1 ve Şekil 2 aracılığıyla il bazına indirgenerek ele alınması, komşuluğun yol açtığı potansiyel etkiyi de gözle görülür hale getirmiştir. Buna göre gelişmişlik seviyesine göre kategorizasyonun yapıldığı Şekil 1’de komşu iller arası benzerlik bulunurken, bölgesel teşvikler kapsamında yapılan yatırımların dağılımını gösteren Şekil 2’de düşük yatırım seviyesine sahip komşu iller arasında benzerlik bulunmakla birlikte, Şekil 1’deki komşuluk ilişkisi ile örtüşmediği görülmektedir. Nitekim Diyarbakır il örneği ele alındığında gelişmişlik seviyesine göre 6. Bölgede yer alırken (Şekil 1 koyu renk) bölgesel teşvik kapsamında yapılan yatırım kategorizasyonuna göre 2. Bölgede (Şekil 2) yer almaktadır. Diyarbakır’ın gelişmişlik seviyesine göre 6. Bölgede yer alan komşu illerinin bölgesel teşvik kapsamındaki yatırımlarının kaçınıcı bölgede yer aldığına bakıldığında ise Bingöl ve Muş’un 6. Bölgede (Şekil 2 açık renk), Batman ve Mardin’in 3. Bölgede, Şanlıurfa’nın ise 2. Bölgede yer aldığı görülmektedir. Buna bağlı Diyarbakır’ın bölgesel teşvik kapsamında aldığı yatırımların, kendisi ile aynı gelişmişlik seviyesinde olan komşu illerine göre oldukça yüksek olduğu ve komşu iller arasındaki yatırım tutarı çeşitliliğinin yüksek olduğu söylenebilir. Şekil 1 ve Şekil 2’de yer alan her iki harita karşılaştırmalı olarak incelendiğinde, Diyarbakır il örneğine benzer durumun diğer birçok il için de geçerli olduğu açıktır. Bu durumun 81 il toplamındaki düzeyi ise Şekil 1 ve Şekil 2 arasındaki uyum düzeyinin ortaya çıkmasına imkan verecektir.

Bu çerçevede elde edilen sonuçlardan hareketle mekânsal otokorelasyonun saptanabilmesi amacıyla açıklayıcı mekânsal veri analizi yapılacaktır.

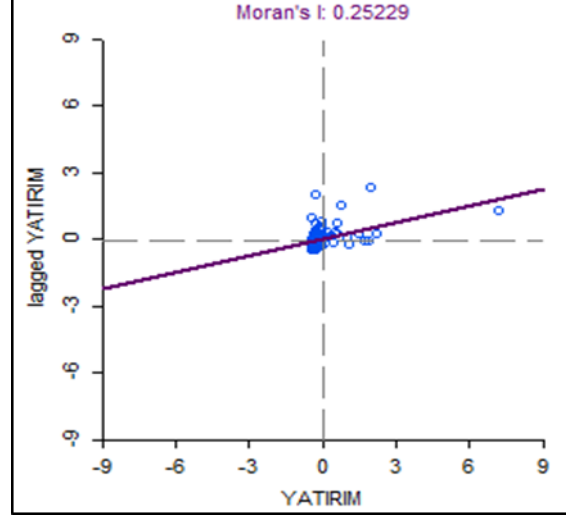
### **2.2.2. Mekansal Otokorelasyon Yöntemi Uygulanması: Açıklayıcı Mekansal Veri Analizi (ESDA)**

Açıklayıcı Mekansal veri analizi, farklılık gösteren mekanların, mekânsal ilişki modellerinin ve mekânsal heterojenlik düzeyinin saptanması ile mekânsal dağılımların tanımlanıp ortaya konulmasına imkan sağlamaktadır (Anselin, 1998). Mekansal veri analizinde öncelikle, mekânsal bağımlılık düzeyini ortaya koymak amacıyla mekânsal ağırlık matrisi oluşturulur (SWM). Ağırlık matrisi, komşuluk anlayışına bağlı olarak farklı yöntemler ile oluşturabilmektedir. Ağırlık matrisinin oluşturulmasında coğrafi ve sosyoekonomik ölçüt olmak üzere iki temel yöntem bulunmaktadır. Mekansal veri analizinde ise esas olarak coğrafi nitelikli komşuluk etkisinin ölçülmesinin amaçlanması nedeniyle çoğunluk kullanılan kullanılan yöntemler yakınlık (rook contiguity, queen contiguity) ve uzaklığa (k-nearest neighbour, fixed distance, inverse distance) bağlı olarak belirlenmektedir (Anselin, 1992). Oluşturulan ağırlık matrisinden hareketle global (Moran’s I) ve yerel (Regional Indicators of Spatial Association) mekânsal otokorelasyon düzeyinin ölçümü yapılarak ülke genelinde ve komşuluk etkisi özelinde coğrafi temelli mekânsal analiz yapılabilmektedir. Moran’s I istatistiği mekânsal otokorelasyon ölçümünde en yaygın kullanılan yöntemlerden bir olup komşu değerlerin mekânsal olarak ağırlık ortalamaları ve gözlem değerleri arasındaki doğrusal ilişki derecesinin göstergesidir (Griffith & Layne, 1999, s. 15). Bu istatistik -1 ile 1 aralığında değer almakta olup, sıfıra yakınlık mekânsal ilişki derecesinin düşüklüğünü, 1’e yakınlık pozitif ilişki yüksekliğini, -1’e yakınlık ise ters yönlü ilişki yüksekliğini göstermektedir. Regional Indicators of Spatial Association (LISA) analizi ise her alan için ayrı mekânsal otokorelasyon değeri hesaplayarak her bir alanın komşu alanlar ile kıyaslanmasını da içermektedir. Buna analize göre beş farklı durum ortaya çıkmakta olup, bu durumlar şu şekilde sıralanabilir: i) Yüksek-Yüksek: Komşuları ve kendisi yüksek değerlere sahip alanlar, ii) Düşük-Düşük:

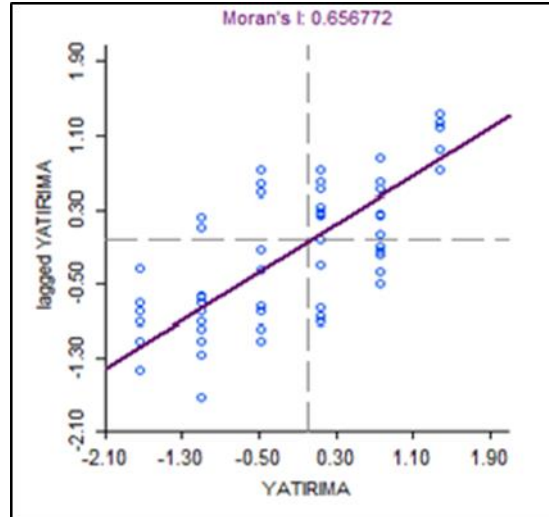
Komşuları ve kendisi düşük değerlere sahip alanlar, iii)Yüksek-Düşük: Kendisi yüksek komşuları düşük değerlere sahip alanlar, iv) Düşük-Yüksek: Kendisi düşük komşuları yüksek değerlere sahip alanlar, v) Önemsiz: Komşuların değerlerinin birbirinden farklılık göstermesi nedeniyle kıyaslamaya imkan vermeyen alanlar.

Bu çerçevede bölgesel yatırım teşvik sistemi dahilindeki yatırımların 81 il ölçeğinde global ve yerel mekânsal otokorelasyonları geoDa programı kullanılarak değerlendirilecektir (Şekil 3, Şekil 4, Şekil 5, Şekil 6).

**Şekil 3:** Bölgesel Teşvik Kapsamındaki Yatırımların Saçılma Grafiği (Fiili Durum)



**Şekil 4:** Bölgesel Teşvik Kapsamındaki Yatırımların Saçılma Grafiği (Yasal Düzenlemenin Amacı ile Uyumlu Durum)

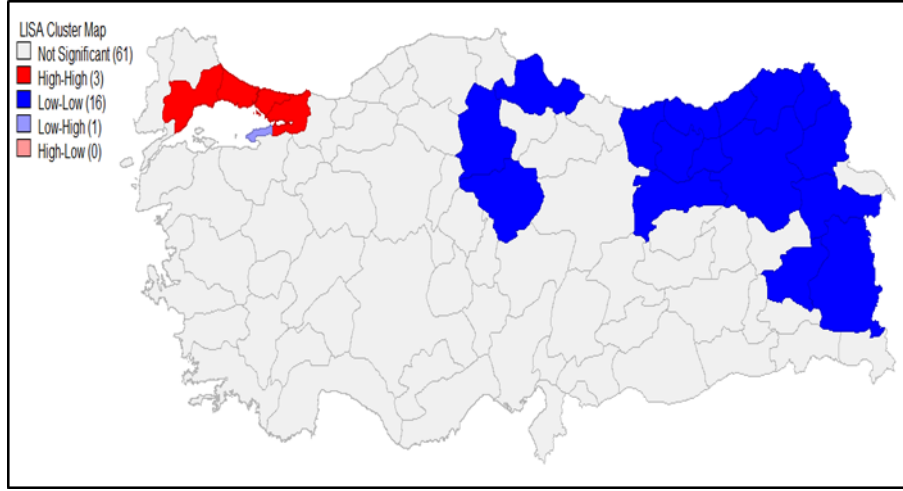


Bölgesel yatırım teşvik sistemi dahilindeki yatırımların global mekânsal otokorelasyon düzeyi 0,25229 değeri ile sıfıra oldukça yakındır (Şekil 3). Bölgesel teşvik sistemindeki yatırımlarda mekansallık etkisinin kayda değer düzeyde olmadığı söylenebilir.

Diğer taraftan bölgesel teşvik sisteminin “bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması” şeklindeki amacı ve bu amaç doğrultusundaki 6 bölge kategorizasyonunun hareketle yatırımların dağılımı, gelişmişlik seviyesi arttıkça yatırım tutarı da düşecek şekilde 6 bölge için tekrar oluşturulmuştur. Bu dağılım esas alındığında global mekânsal otokorelasyon düzeyinin 0,656772 değerine yükseldiği saptanmıştır. Bölgesel teşvik sisteminin amacı ile uyumlu yatırım dağılımı gerçekleşmesi halinde mekansallık etkisinin kayda değer düzeyde olduğu görülmektedir.

Şekil 3 ve Şekil 4'teki dağılımların detayları ve yerel ölçekte komşular arası mekânsal otokorelasyonun incelenmesi amacıyla LISA yöntemi ile kümeleme haritaları oluşturulmuştur (Şekil 5 ve Şekil 6).

**Şekil 5:** LISA Yöntemi ile Bölgesel Teşvik Kapsamındaki Yatırım Haritası (Fiili Durum)

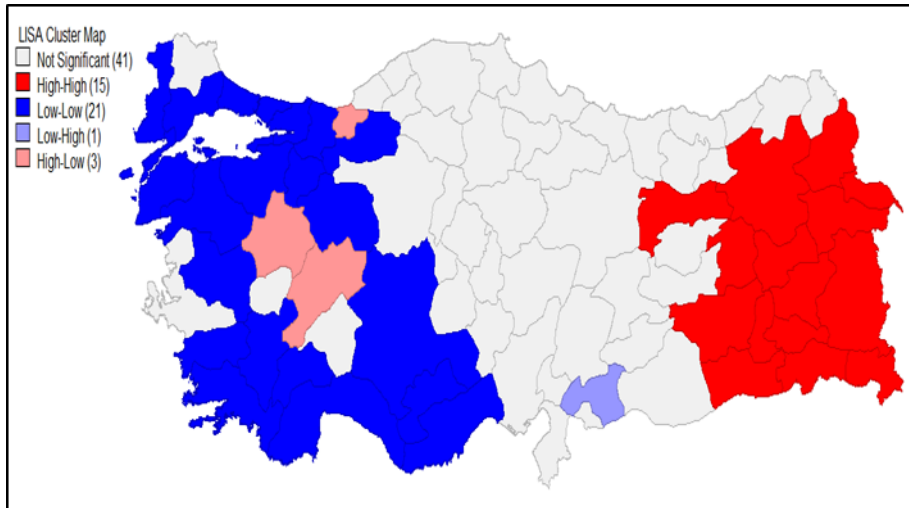


Global mekansal otokorelasyon düzeyinin sıfıra yakın bir değerde olması (0,25229), beraberinde yerel mekansal otokorelasyon düzeyinin de düşük olmasını getirmektedir. Nitekim haritadaki iller arası ilişkiye bakıldığında da 81 ilin sadece yirmi tanesinde komşu iller arası kıyaslanabilir nitelikte benzerlik ilişkisi gösterdiği görülmektedir.

Haritada benzerlik ilişkisinin bulunduğu yirmi ile bakıldığında, bölgesel teşvik sistemi kapsamındaki yatırım düzeyinin, üç tanesinde (İstanbul, İzmit, Tekirdağ) hem kendisinde hem de komşu illerde yüksek olduğu; on altı tanesinde (Samsun, Trabzon, Artvin, Çorum, Erzincan, Rize, Bayburt, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Yozgat, Ağrı, Ardahan, Bitlis, Kars, Van) hem kendisinde hem de komşu illerde düşük olduğu; bir tanesinde ise (Yalova) kendisinde düşükken komşu illerde yüksek olduğu görülmektedir. Nitekim bu yirmi il Şekil 3'de yer alan dağılım grafiğinde saptama gösteren noktalar olup, Şekil 3'deki üste üste yer alan noktalar da aralarında mekansal otokorelasyon bulunmayan 61 ile aittir.

Diğer taraftan yatırımların altı bölge temelinde tekrar kategorizasyonu ile hesaplanan ve kayda değer düzeyde mekansal otokorelasyon düzeyinin (0,656772) ortaya çıkmasına neden olan yatırımların yerel düzeydeki detayları incelendiğinde ise farklı bir harita ortaya çıkmaktadır (Şekil 6).

**Şekil 6:** LISA Yöntemi ile Bölgesel Teşvik Kapsamındaki Yatırım Haritası (Yasal Düzenlemenin Amacı ile Uyumlu Durum)



Haritada benzerlik ilişkisinin bulunduğu otuz altı il bakıldığında bölgesel teşvik sistemi kapsamındaki yatırım düzeyinin, on beş ilde (Erzincan, Erzurum, Kars, Iğdır, Ağrı, Muş, Bingöl, Diyarbakır, Batman, Van, Bitlis, Hakkari, Şırnak, Mardin, Siirt) hem kendisinde hem de komşu illerde yüksek olduğu; on yedi ilde (Edirne, Tekirdağ, İstanbul, İzmit, Adapazarı, Bursa, Bilecik, Çanakkale, Manisa, Aydın, Muğla, Antalya, Burdur, Mersin, Karaman, Konya, Eskişehir) hem kendisinde hem de komşu illerde düşük olduğu; üç ilde (Düzce, Kütahya, Afyonkarahisar) kendisinde yüksekken komşu illerde düşük olduğu; bir tanesinde ise (Gaziantep) kendisinde düşükken komşu illerde yüksek olduğu görülmektedir. Benzerlik ilişkisinin bulunmadığı 45 il ise komşu olmalarına rağmen farklı gelişmişlik seviyelerine sahip olmaları (Şekil 1) nedeniyle bölgesel teşvik kapsamında yapılan yatırım düzeyleri arasından da otokorelasyon bulunmamaktadır.

Bu çerçevede bölgesel yatırım teşvik sistemi, açıklayıcı mekânsal analiz yöntemi ile değerlendirildiğinde, sistemin yasal zemininin esasını oluşturan “bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması” şeklindeki amacın fiili durumda ortaya çıkmadığı istatistiki olarak da görülmektedir. Söz konusu ekonomik gelişmişlik farkının, Türkiye’de coğrafi bir niteliğe de sahip olması (Şekil 1) özellikle de bölgesel temelli politika ve uygulamalarda mekansallık etkisinin yüksek olmasını gerektirirken (Moran’s I 0,656772), mekansallık etkisinin düşük olması (Moran’s I 0,25229) ve mekansallık etkisinin ortaya çıkmasına sebep olan durumun da yatırımların dağılımından, bölgesel gelişmişlik düzeyinden bağımsız ve hatta bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması amacının tam tersi (ekonomik gelişmişlik seviyesi yüksek olan İstanbul, İzmit ve Tekirdağ’ın yatırımlarda en yüksek payı alırken, doğu illerinin en düşük payı alması) şekilde gerçekleştiği saptanmıştır.

Bu çerçevede bölgesel yatırım teşvik sistemi, mekânsal otokorelasyon yöntemi ile değerlendirildiğinde ekonomik gelişmişlik seviyesi temelli bir yürütme sürecinin gerçekleşmediği buna bağlı olarak da yasal çerçevede belirlenen amaçtan uzaklaşmanın ortaya çıktığı sonucuna ulaşılmaktadır.

## SONUÇ

Tarihsel süreçte Türkiye’deki yatırım teşvik sisteminin temel spesifik nitelikli kategorilerinden biri olan bölgesel nitelikli teşvik politikası, Türkiye’nin sosyo-ekonomik açıdan mekansal temelli yapısı ile uygunluk göstermektedir. Ancak politik ve ideal olarak söz konusu olan bu uygunluk hali, yasal anlamda gerçeklik kazanmakla birlikte, yasal olanın açığa çıkmasına karşılık gelen uygulama aşamasında mekansal temelli yapıdan sapmaktadır. Bu sapma, farklı sosyo-ekonomik alt mekanların aynı mekansal bütünlüğün içinde komşuluk ilişkisi ile zorunlu bir aradalığından kaynaklanmaktadır.

Bu çalışma ile söz konusu sapmanın bölgesel teşvik politikası ile azaltılıp azaltılmadığı ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda kullanılan yöntem itibariyle literatürden farklılaşmış ve öncelikle temel mantık kurgusu ile oluşturulan sorgulama bağlamı, sonrasında ise geoDa programı kullanılarak yapılan açıklayıcı mekansal veri analizi ile istatistiki inceleme ve değerlendirme yapılmıştır. Yapılan değerlendirme sonucu elde edilen bulgular da literatürden farklılık göstermiş ve bölgesel nitelikli teşvik politikasının yasal nitelikli amaçtan sapmayı artırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Sonuçların literatürden farklılık göstermesine neden olan temel etken ise bölgesel teşvik sisteminin zaman içinde ortaya çıkardığı pozitif gelişmenin yanı sıra bölgeler arası ortaya çıkardığı etkinin de inceleme ve değerlendirmeye katılmasıdır. Nitekim bölgesel teşvik uygulamasının her bir alt mekan için zamansal bağlamda ortaya çıkardığı olumlu etki, diğer alt mekanların neden olduğu komşuluk etkisinin de dahil edilmesiyle ortaya çıkan mekansal bağlamda ortaya çıkmamıştır. Uygulanan yöntem ve elde edilen bulgular doğrultusunda çlaşımanın amacı ile uyumlu şekilde, spesifik nitelikli bir düzenleme olan bölgesel teşvik sisteminin, sadece zamansal bağlamda değil; mekansal bağlamda ele alınması ile, yasama ve yürütme arasındaki uyumsuzluktan kaynaklanan amaçbozum halinin ortaya çıkarılması sağlanmıştır.

Bu çerçevede kamu kaynaklarının bölgesel teşvik sisteminin oluşturulma amacı doğrultusunda tahsisinin gerçekleştirilebilmesi için, yatırımlara yönelik kamu kaynaklarının tahsisi sürecinde



denetim mekanizmasının artırılması gerektiği söylenebilir. Bu doğrultuda bölgesel teşvik sistemi dahilindeki yatırımların dağılımında bölgesel üst limit uygulamasına geçilmesi, buna bağlı olarak da sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi arttıkça bölgesel teşvik kapsamında desteklenecek tutarının üst limitinin düşürülmesi sağlanabilir. Bu uygulamanın, soyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek olan bölgelerdeki yatırımların diğer teşvik kategorilerinden yararlanmasına engel bir durum oluşturmadığı gibi bölgesel teşvik sistemi dahilindeki olumsuz nitelikli mekansallık etkisinin de dışlanmasına neden olacağı düşünülmektedir.

## **KAYNAKÇA**

Altay, Asuman, ve Karabulut, Şahin (2017), "Türkiye'de Mali Teşvik Sistemi ve Yatırımlara Sağlanan Mali Teşviklerin Değerlendirilmesi", Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 4(4), 189-202.

Anayasa Mahkemesi Kararı, 1995/63 (Anayasa Mahkemesi 12 13, 1995). <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e6737144-04db-418d-bf66-bad215f12f45?highlightText=yat%C4%B1r%C4%B1m%20te%C5%9Fvik&excludeGerce=False&wordsOnly=False> adresinden alındı

Anayasa Mahkemesi Kararı, 2008/79 (Anayasa Mahkemesi 03 11, 2008). <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ecf2519b-772d-4f1e-a9b5-aeddf68bb5?highlightText=yat%C4%B1r%C4%B1m%20te%C5%9Fvik&excludeGerce=False&wordsOnly=False> adresinden alındı

Anayasa Mahkemesi Kararı, 2009/144 (Anayasa Mahkemesi 10 15, 2009). <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a5f9f1cf-9b4a-4cfd-b283-78de023088c7?highlightText=yat%C4%B1r%C4%B1m%20te%C5%9Fvik&excludeGerce=False&wordsOnly=False> adresinden alındı

Anayasa Mahkemesi Kararı, 2011/96 (Anayasa Mahkemesi 06 09, 2011). <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/7e88f63e-8147-46f5-be18-eee07d6253da?highlightText=yat%C4%B1r%C4%B1m%20te%C5%9Fvik&excludeGerce=False&wordsOnly=False> adresinden alındı

Anayasa Mahkemesi Kararı, 2012/109 (Anayasa Mahkemesi 07 18, 2012). <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/2b000edf-ecfc-4716-a6f2-757of820a3aa?highlightText=yat%C4%B1r%C4%B1m%20te%C5%9Fvik&excludeGerce=False&wordsOnly=False> adresinden alındı

Anayasa Mahkemesi Kararı, 2012/20 (Anayasa Mahkemesi 02 09, 2012). <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/8feb5e0d-a7ea-4f3a-8999-abcec5847915?highlightText=yat%C4%B1r%C4%B1m%20te%C5%9Fvik&excludeGerce=False&wordsOnly=False> adresinden alındı

Anayasa Mahkemesi Kararı, 2012/26 (Anayasa Mahkemesi 02 22, 2012). <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/685f46d6-da7d-420b-a44a-4a1a52ba3238?highlightText=yat%C4%B1r%C4%B1m%20te%C5%9Fvik&excludeGerce=False&wordsOnly=False> adresinden alındı

Anselin, L. (1992). SpaceStat tutorial: A workbook for using SpaceStat in the analysis of Spatial Data. Santa Barbara CA: National Center for Geographic Information and Analysis. içinde University of California.

Anselin, L. (1998). Interactive Techniques and Explatony Spatial Data Analysis. P. Longley, M. Goodchild, D. Maguire, & D. Wind içinde, Geographical Information Systems: Principles, Techniques, Management and Applications (s. 253-265). New York: Wiley.



- Bakırcı, Fehim, Ekinci, Emine Demet ve Şahinoğlu, Tuba (2014), "Bölgesel Kalkınma Politikalarının Etkinliği: Türkiye Alt Bölgeler Bazında Bir Uygulama", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 18(2), 281-298.
- Desai, Mihir A., Foley, C. Fritz ve Hines, James R. (2004), "A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Market", The Journal of Finance, 2451-2487.
- Devereux, Michael (1991), "Corporation Tax Asymmetries and Investment: Evidence from UK Panel Data", Queen's Economic Department Working Paper No: 820.
- Dictionary. (2018, 07 13). Merriam-Webster: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/counterproductive> adresinden alındı
- Gerni, Cevat, Sarı, Selahattin, Sevinç, Haktan ve Emsen, Ömer Selçuk (2015), "Bölgesel Dengeziliklerin Giderilmesinde Yatırım Teşviklerinin Rolü ve Başarı Kriteri Olarak Yakınsama Analizleri: Türkiye Örneği", International Conference on Eurasian Economies, 311-320.
- Griffith, D., & Layne, L. (1999), A Casebook for Spatial Statistical Data Analysis: A Compilation of Analyses of Different Thematic Data Sets, Oxford University Press.
- Gülmez, Mustafa ve Yalman, İlkay Noyan (2010), "Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Kalkınmaya Etkileri: Sivas İli Örneği", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 24(2), 235-257.
- Ilich, I. (2014), Sağlıkın Gaspı. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Karakaş, D. N. (2005), Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulaması: Zonguldak Örneği, Yüksek Lisan Tezi, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Zonguldak.
- Kararı, B. K. (2018), 2012/3305 Sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar ve 2012/1 Sayılı Tebliğ. Ankara.
- Kararlar Bilgi Bankası (2018, 7 12), T.C. Anayasa Mahkemesi: <http://anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html> adresinden alındı
- Mevzuat Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü, Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5084.pdf>, (28.02.2018).
- Meta Veri/ Sınıflamalar (2018, 08 16), Türkiye İstatistik Kurumu: [http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/GYKA\\_2014/turkce/metaveri/siiniiflamalar/index.html](http://www.tuik.gov.tr/MicroVeri/GYKA_2014/turkce/metaveri/siiniiflamalar/index.html) adresinden alındı
- Parys, Stefan Van ve James, Sebastian (2010), "The Effectiveness of Tax Incentives in Attracting Investment: Panel Data Evidence from the CFA Franc Zone", International Tax Public Finance(17), 400-429.
- Peters., A. S., & Fisher, P. S. (2002). State Enterprise Zone Programs: How They Worked? Kalamazoo:W.E.: Upjohn Institute for Employment Research Press.
- Randinelli, Dennis A. ve Burpitt, William J. (2000), "Do Government Incentives Attract and Retain International Investment? A Study of Foreign-Owned Firms in North Carolina", Policy Sciences, 33(2), 181-205.
- Şahin, Mehmet ve Uysal, Özge (2011), "Bölgesel Kalkınma Çerçevesinde Yatırım Teşviklerinin Shift-Share Analizi", Maliye Dergisi (160), 111-138.
- TC Ekonomi Bakanlığı. (2018). Yatırım Teşvik Mevzuatı 2012-3305 sayılı karar, <https://www.ekonomi.gov.tr/portal/content/conn/UCM/uuid/dDocName:EK-255329>, (28.02.2018).

- TC Ekonomi Bakanlığı. (2018). Yatırım Teşvik Verisi (01.01.2001-31.01.2018), [https://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/yatirim/istatistiklerYayinlar?\\_afLoop=19506272206850237&\\_afWindowMode=0&\\_afWindowId=150egowqj6&\\_adf.ctrl-state=5hw98fvey\\_52#!%40%40%3F\\_afWindowId%3D150egowqj6%26\\_afLoop%3D19506272206850237%26\\_afWindowMode%3D0%26\\_adf.ctrl-state%3D5hw98fvey\\_56](https://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/yatirim/istatistiklerYayinlar?_afLoop=19506272206850237&_afWindowMode=0&_afWindowId=150egowqj6&_adf.ctrl-state=5hw98fvey_52#!%40%40%3F_afWindowId%3D150egowqj6%26_afLoop%3D19506272206850237%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D5hw98fvey_56), (28.02.2018).
- Yavan, N. (2012), Yerel ve Bölgesel Kalkınmada Teşvik Kredilerinin Etkisi: Diyarbakır Örneği. Diyarbakır: Dicle Toplumsal Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- Yavan, Nuri (2012), "Türkiye'de Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Belirleyicileri: Mekansal ve İstatistiksel Bir Analiz", *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 10(1), 9-37.
- Yayar, Rüştü ve Demir, Yusuf (2012), "Bölgesel Kalkınma ve Yatırım Teşvikleri: Tokat İlinde Bir Uygulama", *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi* (39), 119-146.