

GAP, DAP, DOKAP ve KOP EYLEM PLANLARI KAPSAMINDAKİ İLLERİN TEŞVİK POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Deniz KOÇAK¹

ÖZET

Amaç: İller arasındaki eşitsizliklerin ve farklılıkların giderilerek ülke çapında sosyo-ekonomik gelişmişliğin sağlanması amacıyla, kalkınmada geride kalan birimler teşvikler yardımıyla desteklenmektedir. Bu çalışmada iller için yapılan teşvik politikalarının etkinliklerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Yöntem: İllerin teşvik politikalarını uygulama düzeylerinin değerlendirilmesi, çok boyutlu bir yapıya sahip olan teşvik kavramıyla ilişkili birçok göstergenin aynı anda kullanılmasını gerektirmektedir. Çalışmada teşvik kavramını karakterize eden 8 gösterge sentetik ölçü içerisinde Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) eylem planları kapsamındaki 41 ile uygulanarak, bu illerin teşvik performansları sıralanmaktadır. Aynı zamanda teşvik göstergeleri bakımından illerin benzer düzeylerde değerlendirilmesi amacıyla, 4 düzey oluşturularak sınıflandırma da yapılmaktadır.

Bulgular: Çalışma sonucunda elde edilen bulgular, iller arasındaki yakınsamalar ve sapmaların tespit edilmesini mümkün kılmakla birlikte, eylem planlarındaki illerin yeni teşvik politikaları ile ne düzeyde desteklenmesi gerektiği sorusuna da yanıt vermektedir.

Özgünlük: Yapılan çalışmanın illerin teşvik politikalarının karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi bakımından literatüre katkı sağlayacağına inanılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Teşvik Politikaları, Bölgesel Projeler, Sentetik Ölçü, Doğrusal Sıralama, Sınıflandırma.

EVALUATING INVESTMENT INCENTIVE POLICIES of PROVINCES in GAP, DAP, DOKAP and KOP ACTION PLANS

ABSTRACT

Purpose: The units left behind in development are supported with the help of incentive policies to ensure social integrity and economic development across the country by eliminating inequalities and differences between provinces. This study aims to evaluate the effectiveness of the incentive policies made for the provinces.

Methodology: The evaluation of the provinces' implementation levels of incentive policies requires the use of many indicators related to the concept of incentive, which has a multi-dimensional concept. In this study, 8 incentive indicators are applied to 41 provinces in Southeast Anatolian Project (GAP), Eastern Anatolia Project (DAP), Eastern Black Sea Project (DOKAP), and Konya Plain Project (KOP) action plans within a synthetic measure and the incentive performances of these provinces are listed. Besides, a classification is made by creating 4 levels to evaluate these provinces at similar levels in terms of incentive indicators.

Findings: The findings make it possible to identify convergences and deviations between provinces and answer the question to what extent provinces in action plans should be supported by new incentive policies.

Originality: It is believed that the study will contribute to the literature in terms of comparatively evaluating the incentive policies of the provinces.

Keywords: Incentive Policies, Regional Project, Synthetic Measure, Linear Ordering, Classification.

¹ Dr., Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Ekonometri Bölümü, deniz.kocakerturk@yok.gov.tr, ORCID: 0000-0002-5893-0564

1. GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu günden bu yana ekonomik büyüme ve kalkınma hedefleri doğrultusunda bölgesel kalkınma politikalarına önem vermiş ve bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesine yönelik çeşitli faaliyetlerde bulunmuştur. Söz konusu faaliyetler sonucunda tarihsel süreç içerisinde belirli bir seviye yakalansa da gelinen noktada bölgesel kalkınmanın tam anlamıyla sağlanamadığını ifade etmek doğru olacaktır. Bölgeler arası adaletsizliklerin ve bölgesel kalkınmanın istenilen seviyede gerçekleştirilememesi problemi ise özelde ülkemizin önemli bir sorununu teşkil ederken genel anlamda gelişmiş ya da gelişmekte olan ülke ayrımı yapmaksızın dünyanın tamamını ilgilendiren küresel bir sorunsalı oluşturmaktadır. Günümüzde bölgesel kalkınmaya verilen bu önem göz önünde alındığında, kalkınmanın objektif bir biçimde ölçülmesi ve değerlendirilmesi hiç şüphesiz uygulanacak olan devlet politikalarını etkileyecektir.

Ülkemizde bölgesel kalkınma politikaları, içerisinde bulunulan dönemin koşullarına göre şekillenmiş ve her dönem farklılık göstermiştir. Günümüze yaklaştıkça bu kalkınma politikalarının, daha sık uygulandığı ve bu politikalara daha fazla önem verildiği de görülmektedir. Bu kapsamda kalkınma planlarının hazırlandığı planlamaya dayalı dönemde merkez tarafından uygulanan politikalar, yerel birimlerce desteklenmiş ve kalkınma planları ile uyumlu esnek bir yapı oluşturulmaya gayret edilmiştir. Daha önceleri daha çok ulusal düzeyde yürütülen politikalar 1990'lı yıllara gelindiğinde ise Avrupa Birliği politikalarına uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Bölgesel kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi adına kalkınma planlarında çeşitli plan ve projelere de yer verilmiştir. Çalışmanın da temelini oluşturan GAP, DAP, DOKAP ve KOP gibi eylem planları bu tip plan ve projelere örnek teşkil etmektedir. Bölgesel kalkınma anlayışı çerçevesinde şekillenen GAP, DAP, DOKAP ve KOP gibi eylem planları kapsamında yer alan illerin teşvik politikalarının değerlendirilmesi ise, illerdeki sosyo-ekonomik farklılıkların giderilmesi noktasında oldukça önem arz etmektedir. Bu amaçla çalışmada teşvik politikalarıyla ilişkili olan göstergeler belirlenerek, illerin bu göstergelere ilişkin bilgileri sentetik ölçü içerisinde değerlendirilmektedir. Sentetik ölçü, çeşitli göstergelerden elde edilen bilgilerin tek bir ölçüde toplanmasını sağlamaktadır. Kalkınma politikalarında oldukça önemli bir kavram olan teşvik politikalarının, bu ölçü içerisinde değerlendirilmesi neticesinde illere ilişkin performans sıralamasının ve sınıflamanın yapılması mümkün kılınmaktadır.

Yukarıda verilen bilgiler ışığında bu çalışma dört bölüm şeklinde tasarlanmıştır. Giriş bölümünün ardından çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de uygulanan teşvik politikaları üzerinde durulacaktır. Bununla birlikte GAP, DAP, DOKAP ve KOP eylem planlarına ilişkin temel esaslar verilecektir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, bu eylem planları kapsamında yer alan 41 ilin teşvik politikalarının değerlendirilmesinde uygulanan yöntemlere ve bu yöntemlerin uygulanması neticesinde elde edilen sonuçlara yer verilmektedir. Son bölümde ise eylem planlarında yer alan iller açısından ne düzeyde ya da ne sırada yeni teşvik politikalarının uygulanması gerektiği konusunda değerlendirmelere gidilmektedir.

2. TÜRKİYE’DE TEŞVİK POLİTİKALARI

Ekonomik büyüme ve bölgesel kalkınma gibi hedefler doğrultusunda, içerisinde bulunulan dönemin şartları gözetilerek devlet tarafından belirli sektörlerle ve faaliyet alanlarına verilen destekler “teşvik” olarak ifade edilmektedir (Candan ve Yurdadoğ, 2017). Genel olarak yatırım indirimi, vergi muafiyeti, vergi iadesi, düşük faizli krediler, Ar-Ge sübvansiyonları gibi devlet yardımları ise yaygın teşvik uygulamaları arasında sayılmaktadır (İncekara, 1995). Teşvikler nitelikleri itibarıyla devlet tarafından verilmektedir. Bununla birlikte dolaylı ve dolaysız olarak uygulanabildiği gibi açık veya gizli olarak da verilebilmektedir. Ayrıca teşviklerin nitelikleri ile ilgili olarak üzerinde durulması gereken bir diğer nokta ise bu teşviklerin çoğunlukla özel sektöre verilmesi hususudur. Zira devlet, yatırımlarda özel sektörü de sisteme dâhil ederek maksimum verim almayı hedeflemektedir. Teşviklerin özellikleri ile ilgili son olarak bölgeler arası farklılıkların ve adaletsizliklerin giderilmesi adına nispeten geri kalmış bölgelerin tercih edildiğini de ifade etmek gerekmektedir (Duran, 2003).

Tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de teşvik politikaları önemli bir maliye politikası aracıdır. Genel anlamda teşvik politikaları, ülkenin refah seviyesinin artırılması, ekonomik ve mali yapının daha iyi bir seviyeye getirilmesi gibi amaçlara sahiptir (Yavuz, 2010). Özelde ise teşvik politikalarının amaç

yönünden çeşitlendirilmesi mümkündür. Bu çerçevede sanayileşme ve ekonomik kalkınmanın bölgesel düzeyde sağlanması ile rekabet gücünün ve istihdam düzeyinin artırılması teşvik politikalarının özel amaçları kapsamında değerlendirilebilmektedir.

Tarihsel süreç içerisinde teşvikler incelendiğinde, cumhuriyetin kurulduğu günden bugüne kadar teşviklerin her dönem farklı yoğunlukta ve özellikte uygulamalara gerçekleştirildiği görülmektedir. Burada özellikle günümüze gelen süreçte değişen dünya düzeni ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak çeşitlilik gösteren ihtiyaçlar doğrultusunda teşvik politikalarının daha sıklıkla uygulandığını ifade etmek mümkündür. Bu doğrultuda 1951 yılında yürürlüğe giren Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu, 1954 yılında uygulanan Petrol Kanunu, Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası'nın kurulması ile birlikte 1953 yılında uygulamaya giren Turizm Endüstrisi Teşvik Kanunu ve 1954 yılında uygulamaya giren Maden Kanunu'nu önemli teşvik uygulamaları arasında gösterilmesi mümkündür. 1950-1960 arasında uygulanan bu politikalar ise sonraki dönemlerde uygulanacak olan politikalara temel teşkil etmiştir (Küçüköğlü, 2005). Diğer taraftan 1923'ten bu yana iller arasındaki eşitsizliklerin ve bölgesel farklılıkların giderilmesi amacıyla çok sayıda devlet girişimi yapılmıştır. Özellikle 1960'lı yıllarda, kalkınmanın sağlanmasında bölgesel sorunlara vurgu yapılarak, beşer yıllık kalkınma planında politika amaç ve hedefleri açıkça belirlenmiştir (Balkir, 1995). Beşer yıllık kalkınma planlarının her birinde hükümet, bu politika amaç ve hedeflerinin bölgeler arası farklılıkları ortadan kaldırma kapasitesini vurgulasa da ülkemiz için bu durum kısmen doğrudur. Nitekim 1970'lere gelindiğinde uygulanan planlı kalkınma politikalarının, ülkemizin batı ve doğu illeri arasında farklılıkları artırdığı görülmektedir (Arslan, 2005) 1980'lere gelindiğinde ise, ülkemizde sistemli teşvik sisteminin uygulanması, özellikle doğu illerindeki yatırımların desteklenmesi ile olumlu adımların atıldığı söylenebilmektedir (Akdeve ve Karagöl, 2013). Aynı zamanda ülkemizde bölgesel dinamikler sayesinde kalkınmanın sağlanması amacıyla, 1950'li yıllardan itibaren birtakım projeler hayata geçirilmiştir. GAP, DAP, DOKAP ve KOP söz konusu projelere örnek olarak gösterilebilmektedir. Bölgesel kalkınma anlayışı çerçevesinde bu projeler illerin ekonomik, sosyal ve çevresel alanlarda kalkınmalarına rehberlik eden eylem planlarıdır (Darıcı ve Canbolat, 2019). 2017-2019 dönemi için yapılan Orta Vadeli Program'da da belirtildiği gibi ülkemizin sosyo-ekonomik açıdan daha gelişmiş bir konuma gelmesini hedefleyen bu eylem planları ise ekonomik kalkınma, dayanıklı altyapılar ile kentsel dönüşüm ve sürdürülebilir sanayileşme, çevresel sürdürülebilirlik ve kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi gibi noktalara özellikle önem vermektedir.

Teşvik politikaları daha önce de ifade edildiği üzere günümüze yaklaştıkça daha sık uygulanan ve önem verilen politikalar olmuştur. Bu kapsamda başta tek başına destekçi konumunda olan devlet, zamanla artan ihtiyaçlara binaen finansman sorununun ortaya çıkmasıyla özellikle yüksek ölçekli yatırımlar konusunda özel sektörü sisteme dâhil etme çabası içerisine girmiştir. Özel sektörün öncelikli amacı kâr maksimizasyonu olduğu için devlet teşvikleri bu konuda önemli bir araç olarak kullanmıştır. 1960'lı yıllara gelindiğinde yeni bir dönem içine girilmiş olup, kalkınma planları referans alınarak ihracatın teşvik edilmesi ön plana çıkarılmıştır. Diğer taraftan 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik kriz sonrası 24 Ocak kararları ile bir kez daha strateji değiştirilerek, dışa açık büyüme anlayışı benimsenmiştir. Bu çerçevede devletin özel sektörü destekleyici yöndeki politikaları daha önemli bir hale gelmiştir. Bu dönemle ilgili olarak üzerinde durulması gereken önemli noktalardan bir tanesi de uluslararası kuruluşlarla olan ilişkiler doğrultusunda doğrudan nakdi teşvik uygulamalarına son verilerek daha çok vergisel teşviklerin ön plana çıkarılması konusudur.

1990'lı yıllarda teşvik politikalarındaki değişim süreci, içerisinde bulunulan dönemin koşullarına göre değişim göstermeye devam etmiştir. Bu doğrultuda 1995 yılında Genel Teşvik Sistemi uygulamasına geçilmiştir. 1995 yılında geçilen bu uygulamada teşvik politikaları ile ilgili olarak özellikle bölge ve sektör ayrımı ve önceliği ikinci planda tutularak tüm yatırımlar eşit ölçüde değerlendirilmiş ve Katma Değer Vergisi istisnası ve Gümrük Muafiyeti destekleri özelinde uygulamalara gidilmiştir. 2009 yılına gelindiğinde ise Genel Teşvik Uygulaması'ndan vazgeçilerek, tekrar bölgesel kalkınma ve büyük yatırımları teşvik edici bir sistem tercih edilmiştir (Candan ve Yurdadoğ, 2017). 2012 yılında ise yeni bir teşvik sistemi uygulaması geliştirilmiştir. Zira 2009 yılında uygulanan sistemde birtakım revizyon ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu sistemde özellikle yatırımcıların istekleri ön planda tutulmuş olup, teşvikler genel teşvik uygulamaları, bölgesel teşvik uygulamaları, büyük ölçekli yatırımların teşviki ve stratejik yatırımların teşviki olmak üzere

bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Yeni teşvik sisteminde KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti, vergi indirimi, asgari ücret üzerinden hesaplanan sigorta primi işçi ve işveren hissesi desteği, yatırım yeri tahsis, gelir vergisi stopajı ve KDV iadesi olmak üzere yedi farklı uygulama söz konusudur. Bu doğrultuda 2012 yılındaki sistemin, önceki uygulamalara göre oldukça geniş bir çerçeveye sahip olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Bu da teşvik politikalarına verilen önemin açık bir göstergesini ifade etmektedir. Nitekim yeni teşvik sistemi önceki sistemlerin amaçları ile benzerlik göstermekle beraber 2023 hedeflerinin yakalanabilmesi amacıyla da oluşturulan bir sistem olma özelliğini taşımaktadır (Akdeve ve Karagöl, 2013).

3. GAP, DAP, DOKAP ve KOP EYLEM PLANLARI KAPSAMINDAKİ İLLERİN TEŞVİK POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde GAP, DAP, DOKAP ve KOP eylem planları kapsamındaki illerin teşvik politikalarının değerlendirilmesinde kullanılan yöntem, veri ve bulgulara yer verilmektedir. Bu amaçla çalışmanın bu bölümünde ilk olarak medyan ölçüsünü kullanan sentetik göstergelere ilişkin yöntem ayrıntılı olarak anlatılmaktadır. Ardından eylem planları kapsamında iller ve bu illerin teşvik politikalarının değerlendirilmesinde kullanılan göstergeler sunulmaktadır. Bu bölümün sonunda ise araştırma bulgularına ve değerlendirmelere yer verilmektedir.

3.1. Yöntem

Sentetik göstergeler, ölçülmekte olan durumun yapısını yansıtan alt göstergelerin seçilmesi ve seçilen bu göstergelerin sağladıkları bilgilerin sentezini sunmak amacıyla birleştirilmesi üzerine tasarlanan göstergelerdir (Somarriba, 2009). Dolayısıyla bu göstergeler, çeşitli alt göstergelerden elde edilen bilgilerin tek bir ölçüde toplanmasını sağlayarak, çok boyutlu yapıya sahip kavramların ölçülmesi ve değerlendirilmesinde oldukça ideal bir araç sağlamaktadır (Arechavala ve Espina, 2016). Doğru perspektiflerde kullanıldığında bu göstergeler, homojen ülke gruplarının çeşitli disiplinlerdeki politika analizlerinde ve performans karşılaştırmalarında oldukça fayda sağlamaktadır (Archibugi ve diğerleri, 2009). Bu çalışmada ise medyan ölçüsünü kullanan sentetik göstergeden faydalanılmaktadır.

Medyan ölçüsü, bir nesnede yer alan özelliklerin çeşitlendirilmiş değerlerine duyarlılığı ile karakterize edilirken, her bir nesnedeki karakteristik konumsal değerlere de dikkat etmektedir (Fura ve diğerleri, 2017). Bu ölçü, X_j ($j= 1, 2, \dots, m$) göstergeleri ve O_i ($i= 1, 2, \dots, n$) nesnelere ilişkin gözlem matrisinin (Eşitlik 1) tanımlanması ile başlamaktadır:

$$X = \begin{bmatrix} x_{11} & \cdots & x_{1m} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_{n1} & \cdots & x_{nm} \end{bmatrix}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad j = 1, 2, \dots, m \quad (1)$$

Farklı hedef yönlerini temsil eden X_j göstergelerinin karşılaştırılabilirliğinin sağlanması açısından amacıyla, göstergeler Eşitlik 2 ve Eşitlik 3 kullanılarak standartlaştırılmaktadır (Huang ve Liao, 2003):

$$Z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i(x_{ij})}{\max_i(x_{ij}) - \min_i(x_{ij})}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad j = 1, 2, \dots, m \quad (2)$$

$$Z_{ij} = \frac{\max_i(x_{ij}) - x_{ij}}{\max_i(x_{ij}) - \min_i(x_{ij})}, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad j = 1, 2, \dots, m \quad (3)$$

Burada, x_{ij} , j . göstergeye göre i . nesnenin aldığı, Z_{ij} ise j . göstergeye göre i . nesnenin standartlaştırılmış değerini ifade etmektedir. Diğer taraftan yüksek gösterge değeri bir nesnenin olumlu bir durumu ifade etmekte ise Eşitlik 2 kullanılarak; düşük gösterge değeri bir nesnenin olumsuz bir durumu ifade etmekte ise Eşitlik 3 kullanılarak değerler standartlaştırılmaktadır (Pasimeni, 2012). Standartlaştırmanın ardından nesnelere ilişkin medyan ölçüsünün hesaplanması Eşitlik 4'te verilmektedir:

$$Me_i = \frac{1}{2} \left(Z_{\left(\frac{m}{2}\right)_i + \left(\frac{m+1}{2}\right)_i} \right), \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (4)$$

Eşitlik 4'te z_{ij} , $i=1, 2, \dots, n$ ve $j=1, 2, \dots, m$ için $(z_{i1}, z_{i2}, \dots, z_{im})$ vektörünün j . sıralı istatistiğini ifade etmektedir. Standart sapma ise Eşitlik 5 kullanılarak hesaplanmaktadır:

$$S_i = \sqrt{\frac{1}{m} \sum_{j=1}^m (z_{ij} - \bar{z})^2}, \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (5)$$

Burada \bar{z} , her bir göstergenin standart değerlerinin ortalamasını ifade etmektedir. Son olarak her bir nesne için sentetik ölçünün hesaplanması Eşitlik 6'da sunulmaktadır:

$$W_i = Me_i(1 - S_i), \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (6)$$

Yukarıdaki eşitlikte yer alan Me_i ve S_i ise sırasıyla i . nesnenin medyan ölçüsünü ve kısmi göstergelerin standart sapmasını ifade etmektedir. $[0,1]$ aralığında değerler alan W_i 'nin 1'e yakın olması, nesnelerin daha iyi bir konumda yer aldığı; 0'a yakın olması nesnelerin daha kötü bir konumda yer aldığı anlamına gelmektedir (Fura ve diğerleri, 2017).

W_i sentetik ölçü değerleri kullanılarak, nesnelerin sıralanması mümkündür. Diğer taraftan illerin teşvik performanslarının bir arada değerlendirilmesi de mümkündür. Bu kapsamda yüksek, ortalama-yüksek, ortalama-düşük ve düşük olarak belirlenen düzeyler aşağıda tanımlanmaktadır (Fura ve diğerleri, 2017; Özer ve diğerleri, 2020):

Çizelge 1. Teşvik Politikaları Düzeyleri

Düzyey	Açıklama	Aralık
Düzyey-I	Teşvik politikalarının düşük düzeyde uygulanması gereken iller	$W_i \geq Me_i$
Düzyey-II	Teşvik politikalarının düşük-ortalama düzeyde uygulanması gereken iller	$Me_i \leq W_i < Me_i$
Düzyey-III	Teşvik politikalarının yüksek-ortalama düzeyde uygulanması gereken iller	$Me_{ij} \leq W_i < Me_i$
Düzyey-IV	Teşvik politikalarının yüksek düzeyde uygulanması gereken iller	$W_i \leq Me_{ij}$

Bu düzeylerin tanımlanması 3-medyan yöntemine dayanmaktadır. Buna göre nesnelere öncelikle iki alt düzyeye ayrılmaktadır. Sentetik ölçü değerinin (W_i), genel medyan değerinden (Me_i) daha büyük olduğu nesnelere birinci düzyeye atanmaktadır. Diğer nesnelere ikinci düzyeye atanmaktadır. Daha sonra sentetik ölçü değeri, genel medyan değerinden daha büyük nesnelere için Me_{ij} medyanı ve genel medyan değerinden daha küçük nesnelere için Me_{ij} medyanı hesaplanmaktadır. Bu sayede benzer özellikler gösteren nesnelere dört düzye içerisinde değerlendirilmesi mümkün olmaktadır (Fura ve diğerleri, 2017).

3.2. Veri

Ülkemizde yerel dinamiklerin katkısı ile sosyal bütünlüğün ve ekonomik gelişmişliğin sağlanması amacıyla, 1950'li yıllardan itibaren birtakım bölgesel kalkınma plan ve projeleri uygulanmıştır. Bu kapsamda 1970'lerde Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin kaynaklarının verimli bir şekilde değerlendirilmesi, bölgedeki sosyo-ekonomik gelişmişliğinin yükseltilmesi ve bölgeye yapılan yatırımların etkinliğinin sağlanması amacıyla GAP projesi uygulanmıştır. 1989 yılında ise projenin koordineli bir şekilde yürütülmesi amacıyla GAP Bölgesel Kalkınma İdaresi Teşkilatı kurulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 10). Bu sayede TRC1, TRC2 ve TRC3 bölgelerinde yer alan illere ilişkin amaçların gerçekleştirilmesinde Dicle Kalkınma Ajansı, İpekyolu Kalkınma Ajansı ve Karacadağ Kalkınma Ajansı ile iş birliği içerisinde hareket edilmesi mümkün kılınmakla birlikte bu ajanslar sayesinde yerel taleplerin de kalkınma konusunda göz önünde bulundurulması sağlanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014a: 11-15). GAP projesi genel olarak incelendiğinde ise bu projenin Türkiye'de gerçekleştirilen ilk bölgesel kalkınma projesi olduğu, aynı zamanda etkileri açısından da Dünya'da önemli bir kalkınma projesi olduğu görülmektedir (Paksoy ve Akdoğdu, 2010).

Doğu Anadolu Bölgesi'nin ekonomik, sosyal ve çevresel alanlardaki kalkınma sürecinin hızlandırılması amacıyla ise DAP projesi uygulanmıştır. DAP projesi, gıda, tarım, sanayi ve hizmet gibi sektörlerin güçlendirilmesi esasına dayanan bir eylem planıdır (Kalkınma Bakanlığı, 2014b: 94). DAP projesi Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Bayburt, Elazığ, Erzurum, Gümüşhane Hakkâri Iğdır Kars Malatya Muş Tunceli ve Van olmak üzere 16 ili içermekte ve nispeten geri kalmış bölge olarak nitelendirilmesi mümkün olan bir sınırı kapsamaktadır. Proje temel olarak 2000-2020 döneminde uygulanmak üzere tasarlanmıştır (Efe ve Akgül, 2011).

Bir diğer bölgesel kalkınma projesi olan DOKAP, bölgedeki turizm faaliyetlerinin yaygınlaştırılması, tarım sektörünün güçlendirilmesi, doğal kaynakları koruyarak çevresel sürdürülebilirliğin gerçekleştirilmesi ve yenilenebilir enerji çalışmalarının gerçekleştirilmesi gibi amaçlar eksenine oturtulmuş bir eylem planıdır (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2018: 9). DOKAP projesi diğer projelerden farklı olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile Japonya Uluslararası İş Birliği (JICA) tarafından tasarlanmış bir projedir. Bu projede Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Bayburt ve Trabzon bulunmaktadır (Efe ve Akgül, 2011).

Son olarak KOP projesi, Konya Kapalı Havzası'nda yer alan illerin toprak ve su kaynaklarının verimli kullanımının gerçekleştirilmesi, kırsal ekonomilerinin güçlendirilmesi, işgücü dinamiklerinin artırılması gibi amaçlar edinen bir proje olarak uygulanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 49). 2011 yılında ise DAP, DOKAP ve KOP Bölge Kalkınma İdareleri kurulmuştur. Bu idareler aracılığıyla bölgesel eylem planlarının gerçekleştirilmesi gerekçesiyle yapılacak yatırımların daha etkili ve verimli olmaları hedeflenmiştir.

Çalışmaya konu olan GAP, DAP, DOKAP ve KOP eylem planlarında yer alan 41 il Çizelge 2'de sunulmaktadır (2019-2021 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, 2018).

Çizelge 2. GAP, DAP, DOKAP ve KOP Eylem Planlarında Yer Alan İller

Eylem Planı	Eylem Planında Yer Alan İller
GAP	Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak
DAP	Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Sivas, Tunceli, Van
DOKAP	Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun, Tokat, Trabzon
KOP	Aksaray, Karaman, Kırıkkale, Kırşehir, Konya, Nevşehir, Niğde, Yozgat

Eylem planları kapsamındaki illerin teşvik politikalarının değerlendirilmesinde, çok boyutlu bir yapıya sahip olan teşvik kavramıyla ilişkili olan ölçülebilir ve karşılaştırılabilir düzeydeki sekiz gösterge seçilmiştir. 'den 'e kadar kodlanan bu göstergeler ise açıklamaları ve birimleri ile birlikte Çizelge 3'de sunulmaktadır.

Çizelge 3. İllerin Teşvik Politikalarının Değerlendirilmesinde Kullanılan Göstergeler

Kod	Açıklama	Birim
X_1	Sabit Yatırım (Bölgesel Teşvik Sistemi)	Milyon TL
X_2	Belge Adedi (Bölgesel Teşvik Sistemi)	Adet
X_3	İstihdam Edilen Kişi (Bölgesel Teşvik Sistemi)	Kişi
X_4	Kişi Başına Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla	TL
X_5	Toplam Girişim	Adet
X_6	Nüfus	Kişi
X_7	İhracat	Bin \$
X_8	İthalat	Bin \$

GAP eylem planındaki 9 il, DAP eylem planındaki 15 il, DOKAP eylem planındaki 9 il ve KOP eylem planındaki 8 il olmak üzere toplam 41 ilin teşvik politikaları değerlendirilirken, bu illerin yukarıdaki göstergelere ilişkin 2018 yılına ait verileri TÜİK ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan (Bölgesel Teşvik Sistemi, 2019) derlenerek çalışmada kullanılmıştır. Diğer taraftan illerin bu göstergelere ait minimum, maksimum, ortalama, medyan ve standart sapma gibi betimleyici istatistik değerleri Çizelge 4'de sunulmaktadır.

Çizelge 4. Göstergelere İlişkin Betimleyici İstatistikler

Gösterge	Minimum	Maksimum	Ortalama	Medyan	Standart Sapma
X_1	78 (Ardahan)	11000 (Gaziantep)	1285,756	645	1949,017
X_2	8 (Bayburt)	680 (Şanlıurfa)	155,293	79	184,309
X_3	265 (Bayburt)	45913 (Şanlıurfa)	7976,220	4447	10010,459
X_4	15121 (Ağrı)	79254 (Konya)	28313,268	26316	10614,746
X_5	2979 (Bayburt)	103552 (Konya)	21106,976	14596	20961,306
X_6	39392 (Ardahan)	2205609 (Konya)	514659,585	270658	578655,668
X_7	208 (Kars)	7208951 (Gaziantep)	361699,854	59106	1148853,499
X_8	0 (Ardahan)	4874476 (Gaziantep)	206423,122	40565	768420,500

3.3. Bulgular

GAP, DAP, DOKAP ve KOP eylem planlarında yer alan 41 ilin teşvik politikalarının değerlendirilmesinde sekiz göstergenin birleştirilmesi esasına dayanan sentetik ölçü sayesinde illerin performanslarının sıralanması mümkün kılınmaktadır. İllerin teşvik performanslarını karakterize eden yukarıdaki sekiz göstergenin hepsinde de yüksek gösterge değerinin ilin olumlu bir durumunu ifade etmesinden dolayı Eşitlik 2 kullanılarak tüm göstergeler standartlaştırılmıştır. Ardından Eşitlik 4 ve Eşitlik 5 kullanılarak için illerin medyan ölçüsü ve standart sapma değerleri elde edilmiştir. Medyan ölçüsü ve standart sapma değerlerinin Eşitlik 6 kullanılması sonucunda her il için elde edilen sentetik ölçü değerleri ise Çizelge 5'de sunulmaktadır.

Çizelge 5'e göre illerin teşvik politikalarının değerlendirilmesinde GAP eylem planı kapsamında yer alan Gaziantep'in 0.644 değeri ile ilk sırada yine bu eylem planı kapsamında yer alan Şanlıurfa'nın ise 0.234 değeri ile üçüncü sırada yer aldığı görülmektedir. Değerlendirmede ikinci sırada 0.427 değeri ile KOP eylem planı kapsamında yer alan Konya yer almaktadır. Diğer taraftan teşvik politikalarının değerlendirilmesinde DOKAP eylem planı kapsamında yer alan Bayburt'un 0.000 değeri ile son sırada yer aldığı da tablodan görülebilmektedir.

Her bir eylem planı kapsamında yer alan illerin sentetik ölçü değerlerinin ortalamaları alındığında, sırasıyla GAP eylem planının 0.178, KOP eylem planının 0.116, DOKAP eylem planının 0.082 ve DAP eylem planının 0.070 ortalama sentetik ölçü değerine sahip olduğu görülmektedir. Buna göre eylem planlarının teşvik göstergeleri bakımından nasıl bir performans gösterdiklerine ilişkin de bir sonuç elde edilmiş olmaktadır.

Çizelge 5. İllerin Sentetik Ölçü Değerleri

İl	w_i	İl	w_i
Gaziantep	0,644	Karaman	0,070
Konya	0,427	Niğde	0,062
Şanlıurfa	0,234	Muş	0,060
Malatya	0,230	Siirt	0,060
Diyarbakır	0,207	Nevşehir	0,055
Samsun	0,164	Bingöl	0,054
Ordu	0,149	Bitlis	0,054
Adıyaman	0,141	Kırşehir	0,048
Aksaray	0,139	Kırıkkale	0,047
Mardin	0,133	Kars	0,045
Elazığ	0,128	Rize	0,044
Tokat	0,127	Erzincan	0,043
Van	0,124	Iğdır	0,032
Trabzon	0,124	Kilis	0,026
Giresun	0,111	Hakkâri	0,025
Sivas	0,106	Gümüşhane	0,012
Yozgat	0,081	Artvin	0,011
Şırnak	0,080	Tunceli	0,005
Batman	0,079	Ardahan	0,001
Ağrı	0,071	Bayburt	0,000
Erzurum	0,071		

GAP eylem planı kapsamındaki illerin sentetik ölçü değerlerinin ortalaması dikkate alındığında, bu ortalamanın üzerinde yalnızca Diyarbakır, Gaziantep ve Şanlıurfa illerinin yer aldığı, diğer illerin ise bu ortalamanın altında yer aldıkları görülmektedir. Nitekim mevcut durum değerlendirildiğinde, nispeten gelişmiş illerin sonuçlarının daha iyi olduğu ortadadır ancak bu durum teşvik politikalarının genel mantığı ve amaçları ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenle karar alıcı birimlerin, ortalamanın altında kalan iller ile ilgili birtakım çalışmalar yaparak söz konusu illeri GAP ortalamasının üzerine çıkarmaları yerinde olacaktır. Aksi takdirde uygulanan politikanın etkin olmadığını ifade etmek mümkün olacaktır. Bununla birlikte GAP'a benzer bir durumun DAP eylem planında da olduğu görülmektedir. Çünkü bu eylem planı kapsamındaki altı il ilgili ortalamanın üzerinde kalırken dokuz il ortalamasının altında kalmaktadır. DOKAP eylem planında ise biraz farklı bir durum söz konusudur. Bu eylem planındaki illerin sentetik ölçü değerlerinin ortalamasının üzerinde beş il olduğu görülmekte iken dört il ortalamasının altında kalmıştır. Ancak ortalama üzerine çıkan il sayısının fazla olmasının yanında GAP ve DAP eylem planları için ifade edilen gelişmiş illerin ön plana çıkma konusunun DOKAP eylem planı için de geçerli olduğu görülmektedir. Son olarak KOP eylem planında ise yalnızca Konya ve Aksaray illerinin ortalamasının üzerinde diğer illerin ise ortalama altında kaldığı görülmektedir.

Farklı eylem planlarında yer alan illerin teşvik performanslarının benzer düzeylerde değerlendirilmesi amacıyla 3-medyan yöntemi uygulanmıştır. Bu kapsamda teşvik politikaları düzeylerinde yer alan illere ilişkin sonuçlar Çizelge 6'da verilmektedir.

Çizelge 6. Teşvik Politikaları Düzeylerine Göre İller

Düzyey	İl
Düzyey-I	Gaziantep, Konya
Düzyey-II	Şanlıurfa, Malatya, Diyarbakır, Samsun, Ordu, Adıyaman, Aksaray
Düzyey-III	Mardin, Elazığ, Tokat, Van, Trabzon, Giresun, Sivas, Yozgat, Şırnak, Batman, Ağrı, Erzurum, Karaman, Niğde
Düzyey-IV	Muş, Siirt, Nevşehir, Bingöl, Bitlis, Kırşehir, Kırıkkale, Kars, Rize, Erzincan, Iğdır, Kilis, Hakkâri, Gümüşhane, Artvin, Tunceli, Ardahan, Bayburt

Çizelge 6'da ifade edilen düzeyler sayesinde göstergeler bakımından benzer özellikler gösteren illerin dört düzey içerisinde değerlendirilmesi de mümkün olmaktadır. Bu sayede gelecek dönemlerde yeni teşvik politikaları ile ilgili illerin ne düzeyde desteklenmesi gerektiği sorusuna yanıt alınabilmekte ve bu sonuçlara göre yapılacak olan politikaların daha etkin olması mümkün olabilmektedir. Örnek verecek olursak, DAP eylem planı kapsamında yer alan illerin (Malatya haricinde) Düzyey-III ve Düzyey-IV'te yer almalarından dolayı, bu illerdeki teşvik politikalarının yüksek- ortalama düzeyde ve yüksek düzeyde uygulanması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

4. SONUÇ

Ülkemizde uygulanan teşvik politikaları, sanayileşme ve ekonomik kalkınmanın sağlanmasını, kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasını, uluslararası rekabet gücünün ve istihdam düzeyinin artırılmasını sağlayan politikalarlardır. Bu politikaların, GAP, DAP, DOKAP ve KOP gibi eylem planları ve iş birliği içerisinde hareket edilen kalkınma ajanslarının da sürece aktif katılımlarının sağlanması ile ülkemizin her bölgesinde kalkınmaya yönelik olumlu adımların atılması sağlanabilmektedir. Teşvik politikalarının uygulama sorunlarının üstesinden gelinmesi ise illerin ya da bölgelerin göstermiş oldukları performansların belirlenmesi ve bu performanslara göre geride kalan il ya da bölgelerdeki sorunların önlenerek kalkınmanın sağlanması noktasında etkili süreçlerin hayata geçirilmesi ile mümkün olmaktadır. Bu nedenle teşvik politikalarının etkinliğinin değerlendirilmesi oldukça önemli bir konudur. Ancak illerin teşvik politikalarının değerlendirilmesi, teşvik kavramıyla ilişkili olan çok sayıdaki göstergenin aynı anda kullanılmasını gerektirmektedir. Farklı teşvik göstergelerinin entegrasyonunun sağlanması amacıyla çalışmada medyan ölçüsünü kullanan sentetik göstergeden yararlanılmaktadır. GAP, DAP, DOKAP ve KOP eylem planları kapsamındaki 41 ilin teşvik politikalarını uygulama performanslarını sentetik gösterge içerisinde değerlendiren bu çalışmada, illerin teşvik kavramını karakterize eden çeşitli göstergelere ilişkin değerlerinin tek bir sayıda toplanması ve bu sayede illere ilişkin doğrusal bir sıralama yapılması mümkün kılınmaktadır. Nitekim teşvik kavramının farklı göstergelerden oluşan heterojen yapısı göz önünde bulundurulduğunda, performans değerlendirmesinde sentetik gösterge ideal bir araç sağlamaktadır. Diğer taraftan medyan ölçüsü temelli yaklaşım sayesinde, illerin teşvik göstergeleri bakımından benzer düzeylerde değerlendirilmesine olanak sağlayan bir sınıflandırma da yapılmaktadır. Doğrusal sıralama ve sınıflandırmaya ilişkin elde edilen sonuçlar, hem eylem planları kapsamındaki illerin teşvik performanslarının objektif bir şekilde ölçülmesini hem de bu illerde uygulanan teşvik politikalarının başarılarının değerlendirilmesini sağlamaktadır.

Çalışma sonucunda elde edilen bulguların, özellikle görece geride kalan illerin sosyo-ekonomik açıdan kalkınmaları noktasında politika yapımcıların ya da yöneticilerin bilimsel ve rasyonel karar vermelerinde yardımcı olacağına inanılmaktadır. Gelecekteki çalışmalarda ise illerin teşvik politikalarının değerlendirilmesinde sentetik ölçü içerisinde teşvik kavramı ile ilişkili olan sosyo-ekonomik daha fazla sayıda göstergenin kullanılması planlanmaktadır. Bu sayede uygulanan teşvik politikalarının ne derecede başarı gösterdiğinin değerlendirilmesi istenen illerin ya da bölgelerin mevcut durumlarının daha gerçekçi bir şekilde tespit edileceğine inanılmaktadır.

KAYNAKÇA

- AKDEVE, E. ve KARAGÖL, E. T. (2013), **Geçmişten Günümüze Türkiye’de Teşvikler ve Ülke Uygulamaları**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 37, 329-350.
- ARCHIBUGI, D., DENNI, M. ve FILIPPETTI, A. (2009), **The Technological Capabilities of Nations: The State of the Art of Synthetic Indicators**, Technological Forecasting and Social Change, 76 (7), 917-931.
- ARECHAVALA, N. S. ve ESPINA, P. Z. (2016), **Quality of Life in Latin America: A Proposal for a Synthetic Indicator**, (Ed. G. Tonon), Indicators of Quality of Life in Latin America, Springer, Switzerland.
- ARSLAN, K. (2005), **Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 7, 275-294.
- BALKIR, C. (1995), **Less Developed Regions and Regional Development Policies in Turkey**, European Urban and Regional Studies, 2 (3), 253-264.
- CANDAN, G. ve YURDADOĞ, V. (2017), **Türkiye’de Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Politikaları**, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 27, 154-177.
- DARICI, B. ve CANBOLAT, M. A. (2019), **Türkiye’de Bölge Planlarının Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri İle Uyumunun Karşılaştırılması: GAP, DAP, DOKAP ve KOP Örnekleri**, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 17 (2), 153-178.
- DURAN, M. (2003), **Teşvik Politikaları ve Doğrudan Sermaye Yatırımları**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Araştırma İnceleme Dizisi, Ankara.
- EFE, M. ve AKGÜL, B. (2011), **Türkiye’de Bölgelemenin Temel Veri Alanları ve Bölgesel Kalkınma Model Çalışmaları**, Ekin Kitabevi, Bursa.
- FURA, B., WOJNAR, J. ve KASPRZYK, B. (2017), **Ranking and Classification of EU Countries Regarding Their Levels of Implementation of the Europe 2020 Strategy**, Journal of Cleaner Production, 165, 968-979.
- HUANG, J. T. ve LIAO, Y. S. (2003), **Optimization of Machining Parameters of Wire-EDM Based on Grey Relational and Statistical Analyses**, International Journal of Production Research, 41 (8), 1707-1720.
- İNCEKARA, A. (1995), **Türkiye’de Teşvik Sistemi**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2014a), **GAP Eylem Planı 2014-2018**, Ankara.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2014b), **DAP Eylem Planı 2014-2018**, Ankara.
- KALKINMA BAKANLIĞI (2015), **KOP Eylem Planı 2014-2018**, Ankara.
- KÜÇÜKOĞLU, M. (2005), **Vergisel Teşviklerin Bölgesel Kalkınmadaki Rolü: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Üzerine Uygulama**, Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- ÖZER, M. A, KOÇAK, D. ve TÜRE, H. (2020), **Yönetişim Göstergeleri Doğrultusunda Ülkelerin Performanslarının Değerlendirilmesi**, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22 (1), 25-53.
- PAKSOY, S. ve AYDOĞDU, M. H. (2010), **Bölgesel Kalkınmada Girişimciliğin Geliştirilmesi GAP-GİDEM Örnekleri**, Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, 5 (1), 113-134.
- PASIMENI, P. (2012), **Measuring Europe 2020: A New Tool to Assess the Strategy**, International Journal of Innovation and Regional Development, 4 (5), 365-385.
- SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI (2018), **DOKAP Eylem Planı 2018 Yılı İlerleme Raporu**, Ankara.
- SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI (2019), **Bölgesel Teşvik Sistemi**, Ankara.
- SOMARRIBA, N. ve PENA, B. (2009), **Synthetic Indicators of Quality of Life in Europe**, Social Indicators Research, 94 (1), 115-133.

YAVUZ, A. (2010), **Bir Maliye Politikası Aracı Olarak Yatırım Teşviklerinin Rekabet Koşulları Altında Özel Kesim Yatırımları ve İstihdam Üzerine Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 15 (1), 83-101.

2019-2021 DÖNEMİ YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA REHBERİ (2018), Genelge 2018/12, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/10/20_181011-20.pdf, (Erişim Tarihi: 27.05.2020).