

EKONOMİK KALKINMADA DIŞ TİCARET POLİTİKASI ALTERNATİFLERİ VE TÜRKİYE'DE İHRACATI TEŞVİK ÖNLEMLERİ

Doç. Dr. Türkân ÖNCEL

GİRİŐ

Gelişen ölkelerin bir taraftan ekonomik kalkınmayı sürdürürken diğer taraftan dış ödemeler dengesini sağlayabilmeleri, önemli sorunlarının başında gelmektedir. İktisadi kalkınma çabaları, büyük ölçüde bu ölkelerin dış ödemeler dengesini olumsuz yönde etkilemiŐ, Cari İŞlemler Bilançosundaki mal hareketleri kalemi bakımından ithalat devamlı olarak artarken, ihracat beklenen gelişmeyi gösterememiştir. Bu nedenle görünmeyen işlemler veri kabul edilecek olursa, Cari İŞlemler Bilançosu (CİB) dengesinin sağlanabilmesi için ihracatın artırılması gerekir. Aksi halde giderek büyüyen dış ödeme açığı, kalkınmayı olumsuz yönde etkileyecektir.

Konuyu biraz daha açacak olursak, kalkınmakta olan ölkeler gerekli yatırımları yapabilmeleri ve mevcut üretimlerini sürdürürebilmeleri için kendilerinin üretmedikleri (ya da yeterince sağlayamadıkları) yatırım mallarını tamamlan-

miş veya ara malı olarak ithal etmek zorunda kalmışlardır. Kuşkusuz bu zorunluluk ithal kapasiteleri ile sınırlı olacaktır. Söz konusu sınırı ise içinde ihracat gelirlerinin de yer aldığı dış finansman imkânları belirliyecektir.

Kalkınmakta olan ülkelerin geniş çaplı yatırım programları uygulaması sonucunda ithalat gereksinimleri hızla artarken, ihracat hacimleri aynı gelişmeyi gösterememektedir. Kaldı ki uluslararası iş bölümü, klasik gelişme süreci içinde bazı kalkınmakta olan ülkeleri tarım ürünleri ve hammadde (birincil madde) ihraç edip, yatırım ya da tüketim sanayi ürünleri ithal eden bir yapıya götürmüştür.

Bir taraftan dış ticaretteki klasik gelişme, diğer taraftan sanayileşme programlarının sürdürülmesi çabaları, gelişen ülkelerin ödemeler dengesi açıklarının giderek büyümesine yol açmıştır. Bu durum her iki açıdan da değinilen ülkeleri, uyguladıkları politikalar itibariyle, yeni çözümler aramaya itmıştır. Herşeyden önce tarım ürünleri ve hammadde ihracatı, sanayi ürünleri ithalatına dayanan (dikey tamamlama diye adlandırılan) klâsik dış ticaret seyrinde, ödemeler dengesini olumlu yönde etkileyecek alternatifler aranmıştır. Hernekadar klasik dış ticaret eğiliminde de mukayeseli üstünlük nedeniyle refah artışı olacaksa (1) da bunun ödemeler dengesine yansması kalkınma için yeterli olmayacaktır.

Yatırımlar için gerekli ithalât gereksinimleri karşısında ihracatın artırılmaması ve borçlanma gibi ek dış finansman kaynaklarının yeterli ölçüde sağlanamaması halinde de, kalkınma hızını düşürme pahasına ithalat hacmi-

(1) Raymond BARRE, *Economie Politique*, 2, Presses Universitaires de France, Paris - 1970, s. 813; H. Truchy et M. Byé *Les Relations Economiques Internationales*, Sirey, Paris - 1948, s. 73.

nin azaltılması, bir çözüm olarak düşünülebilir. Bazen de bu azaltma kaçınılmaz bir sonuç olabilir. Konu edilen bu durum gelişen ülkeleri dış ticaret ve kalkınma stratejileri bakımından yeni modeller (alternatifler) aramaya yöneltmiştir. Burada önce söz konusu alternatifler daha sonra da bu alternatifleri gerçekleştireci önlemler ve Türkiye'deki uygulama üzerinde durulacaktır.

1. Gelişmekte Olan Ülkelerde Sanayileşme Stratejileri ile Dış Ticaret Politikası Bağntısı ve Alternatifler:

Başlangıçta gelişmekte olan ülkelerin dış ticaret açısından uluslararası iş bölümündeki yeri dikey bütünleşme şeklinde olmuştur. Tarım ürünleri ve hammadde ihracı yaparak sanayi ürünleri ithal etmişlerdir. 19. Asırda İsveç, Danimarka, İngiltere gibi Avrupa ülkeleri ile Kanada bu malları ihraç ederek önemli gelişme sağlamışlardır. Hammadde ve tarım ürünleri talebinin arttığı bu dönem belirtilen ülkelere «dış ticaret yoluyla büyüme» sağlamıştır (1). Dikey bütünleşme içinde ve dış ticaret yoluyla büyümenin halen mümkün olduğu, ancak bunun gelişmekte olan ülkelere sınırlı imkânlar verdiği günümüzde de tartışma konusudur.

Ancak özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra Dış Ticaret politikasında uluslararası işbirliği, dikey bütünleşmeden yatay işbölümüne doğru, bir değişim göstermiştir (2). Bu

(1) Necati Mumcu, Pür Dış Ticaret Teorisi ve İktisadi Gelişme, Ofset Matbaacılık Ltd. Şirketi, İstanbul 1969, s. 105-6; Rıdvan Karluk, Türkiye'de İhracata Yönelik Dış Ticaret Politikası ve İhracatın Yapısal Analizi, Eskişehir İkt. ve Tic. İlimler Akademisi yayını, Eskişehir 1981, s. 50 - 54.

(2) L'Incidence des Nouveaux Pays Industriels, OCDE, Rapport du Secrétaire Général, Paris, 1979, s. 20 - 21.

işbölümü çerçevesinde gelişen ülkeler bakımından başlıca iki model üzerinde durulmuş ve denenmiştir. Bunlar endüstri ürünleri ile ilgili ithal ikamesi ve ihracata yönelik sanayileşme politikalarıdır.

Teorik olarak ihracata dönük sanayileşme, ithal ikamesinin karşıtıdır. Her iki politikanın gerektireceği önlemler de buna paralel olarak farklı yönde olacaktır. Ancak her iki politika arasında uygulamada kesin bir ayırım yapmak mümkün değildir. Bir kısım ülkelerde ithal ikamesi ağırlıklı olmak üzere, ihracata yönelme politikasıyla beraber yer alırken diğer bir kısım ülkelerde ithal ikamesinden, hızla ihracat ekonomisine geçilmiştir. Dış ticarete yatay bütünleşmenin öncüleri arasında yer alan Japonya özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra batı ile arasındaki teknik farkı kapatılmak amacıyla ithal ikamesi yatırımlara ağırlık vermiştir. 1953-60 döneminde % 9 kalkınma hızına ulaşan Japonya ihracata yönelmiş ve daha önce ithal etmiş olduğu ürünlerin ihracatçısı ve 1961 yılından itibaren de dış ekonomik yardımlar yapan bir ülke haline gelmiştir (1).

Kuşkusuz bütün kalkınan ülkelerde aynı gelişmeyi görmek mümkün değildir. Bazılarında eksik veya hatalı ithal ikamesi politikası uygulanması, kaynaklarının yeterli olmaması, belirli bir gelişme hızının sağlanamaması, ihracat potansiyelinin yetersizliği gibi nedenlerle dış ticaretin büyümeye katkısı düşük düzeyde, hatta olumsuz yönde olmuştur (2). Bütün bunlara rağmen günümüzde gelişmekte olan ülkeler için ithal ikamesi ve ihracat politikalarının kalkınmaya kat-

(1) Tayyar Sadıklar, Kalkınma yolunda Japon örneği ve Türkiye, Ayyıldız Matbaası A.Ş. Ankara, 1971, s. 14 - 16.

(2) Jagdish Bhagwati, «La Croissance Appauvrissante: note géométrique», Echange International et Croissance, Economica, Paris. 1972, s. 289.

kısı, üzerinde durulan başlıca konulardan biridir. Kalkınma ve dış ticaret politikası arasındaki bağıntıyı ortaya koyarken; ithal ikamesi ile sanayileşmeye yönelik ihracat politikasının, kurum olarak tanımı, kapsamı, etkinlik şart ve sınırlarının belirtilmesi gerekir. Kuşkusuz dış ticaret politikasına ilişkin olarak alınacak sınırlama, teşvik ve yönlendirme önlemleri ise, ancak konu edilen politikada belirlenen stratejiye göre şekillenmelidir.

1.1. İthal ikamesi: Kavramı, sınırları ve gelişme seyri.

İthal ikamesi kavram olarak gerek teorik gerekse uygulamaya yönelik çalışmalarda bazı farklılıklarla kullanılmaktadır. Zaman içinde de ithal ikamesi kavramının kapsamında değişimler olmuştur.

1.1.1. İthal ikamesi kavramı:

İthal ikamesi esas itibariyle daha önce ithal edilmekte olan bir malın ithalatının gümrük vergileri, kotalar gibi önlemlerle sınırlandırılarak (hatta kesilerek), ülke içinde üretilmeye başlanmasıdır. Bu yönüyle ithal ikamesi mukayeseli üstünlükle doğrudan ilgili değildir. Genellikle ithal ikamesine tüketim malları üreten sanayi kolları ile başlanır. Daha sonra ara mallarından sermaye mallarına doğru uzanan üretim konuları uygulama kapsamına alınır (1).

«Nisbi büyüme» yaklaşımı esas alındığında belirli alanda ithalata rakip bir sanayinin ülke içinde kurulması ön plandadır. Buna göre ithal ikamesinin gerçekleşmesi için sağlanan üretimin, ülke içindeki talep artışlarına cevap ve-

(1) Halil Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, 3. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1980, s. 474.

rebilecek nitelikte olması gerekir. «Dengeli büyüme» yaklaşımına göre ise ithal ikamesi ekonominin bütünü bakımından önem kazanır. Kalkınma açısından ithal ikamesinin önemli katkısı, düşey ve yatay olarak etkilediği yurt içi üretim zincirinin toplam talebinden daha hızlı artan bir üretim artışını gerçekleştirmiş olmasıdır (1). İthal ikamesi ile hammadde, ara malı, nihai mal üretim zinciri, dikey olarak uyarılırken, diğer ilgili sanayilere (veya yan üretim kuruluşlarına) girdi vererek de yatay üretim artışına yol açılabilir. Örneğin; iplikte sağlanan ithal ikamesinin kumaş ve nihayet konfeksiyonda ortaya çıkacak talep artışından daha hızlı bir üretime yol açması gibi.

Özellikle ithal ikamesi yoluyla yurt içinde üretimine başlanmış bulunan ara malların nihai mallarla ilgili sanayinin kurulmasına yardımcı olması, kalkınma stratejisi bakımından önem kazanır. İplik-Kumaş-Konfeksiyon veya demir, çelik - demir ve çelikten mamul maddeler - ağır sanayi zincirleri bunun örneklerini oluşturur. Ara mallarının uyarıldığı bağıntılı endüstrilerde de ithal ikamesi uygulayarak yurt içi piyasa genişlemesi sağlanabilir. Sağlanan üretim artışının yurt içi talep artışından daha hızlı olması halinde, ithal ikamesinin varlığının kabul edilmesi daha gerçekçi görülmektedir (2). Konu bu şekliyle yurt içi piyasa genişlemesi ile beraber ihracat genişlemesini de birlikte içermektedir. Söz konusu ihracat genişlemesi, ithal ikamesi politi-

(1) Zafer Tunca, «Türk Sanayiinde İthal İkamesi ve Yapısal İlişkiler», 2. Türkiye İktisat Kongresi, Sanayi Komisyonu Tebliği, İzmir 1981, s. 41-2 de, seçilmiş olan L. Hoffman (dengeli büyüme) modeline göre bu tanım verilmektedir.

(2) Zafer Tunca; a.g.m. s. 42.

kasının ihracata dönüşmesi şeklinde olabileceği gibi ikamenin gerektireceği ithalatı telafi etmek amacına da yönelik olabilir.

1.1.2. İthal ikamesinin sınırları:

Yukarda ideal yapı içinde tanımı verilen ithal ikamesinin sınırlarını belirlemek ve herşeyden önce ithal ikamesini makro planda değerlendirmek gerekir. Bu politikanın uygulanması dengeli büyüme modeline dayanır. Konu dar anlamda, sadece bir ürünün ithalatının sınırlandırılarak yurt içinde üretimine başlanması olarak düşünülemez. Aksine kurulan endüstri dalının input ve output'u itibariyle geniş olarak piyasada ve makro düzeyde düşünülmesi gerekir. Özellikle üretilmeye yeni başlanan ara malları sanayi dalına girdi verecek veya ürettiği malları kullanacak yeni alanların kurulması ve geliştirilmesi zorunlu olacaktır. Bu yönüyle ithal ikamesi piyasa genişlemesine neden olacak veya geniş bir piyasayı gerektirecektir.

Yukarda belirtilen şekliyle ithal ikamesinin sadece ödemeler bilançosuna etkisi değil, makro ekonomik etkileri de değerlendirilmelidir. İthal edilen bir malın ithalatının sınırlandırılarak ülke içinde üretilmesiyle mutlak olarak ithalat ihtiyacının azalacağı sonucuna varılamaz. İthalat azalacağına artabilir de. Bu bakımdan ithal ikamesinin, global olarak ithalat gereksinimlerini ne ölçüde azaltacağını değerlemek gerekir (1).

İthal ikamesi ile ilgili diğer bir sınırlama da potansiyel ithalattan çok fiilen var olan ithalâtın ikame edilmesi ge-

(1) Haldun Gülalp, «Türkiye'de İthal İkamesi Bunalımı ve Dışa Açılma» ODTÜ Gelişme Dergisi, cilt: 7, sayı: 1-2, 1980, s. 40.

reğidir. Potansiyel ithalatın ikame edilmeye kalkışılmasıyla, tüketimde meydana gelecek artış ek bir ithalâtı, ortaya çıkarabilir (1).

1.1.3. Gelişmekte Olan Ülkelerde İthal İkamesiyle Sanayileşme Tercihini Uyarın veya Zorunlu Kılan Nedenler:

Gelişmekte olan ülkelerin dış ticaret politikasında, ithal ikamesine yönelmelerini uyarın çeşitli nedenler vardır. Kuşkusuz bunun başında dış ödeme açıklarının giderek büyümesi gelmektedir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda gelişmekte olan ülkelerin Cari İşlemler Bilançosu açıklarının giderek büyümesi, onların gümrük vergilerini artırarak, kota ve benzeri önlemlerle ithalatlarını sınırlandırmalarına yol açmıştır. Böylece gerekli ekonomik imkânlarla ve piyasa genişliğine sahip ülkelerde, ithal ikamesi uygulaması yoğunluk kazanmıştır.

Ayrıca Cari İşlemler Bilançosunun giderek büyüyen açıkları, gelişen ülkelerin dış ekonomik ilişkilerinde tek yönlü bir bağımlılık yaratacağı endişesiyle söz konusu ülkelerin ithal ikamesine başvurmalarına yol açmıştır. Özellikle siyasal bağımsızlıklarına yeni kavuşmuş bulunan Asya ve Afrika ülkelerinde ithal ikamesi ekonomik bağımsızlığın bir gereği olarak kabul görmüş ve uygulanmıştır (2).

(1) Veysel Yayan, İhracatı Teşvik Tedbirleri ve Türkiye'de ihracatın Teşviki, DPT yayını, İstanbul 1981, s. 3'de Gülten Kazgan Ödemeler Dengemizde Yapısal Sorunlar Semineri, Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Ankara 1976, s. 82 - 83.

(2) Bahri Yılmaz, İktisat Dergisi, Mayıs 1982 s. 30.

Bunun dışında harpler, 1930 dünya ekonomik buhranı, gelişmekte olan ülkelerin gelir düzeyindeki yükselmeler, bilinçli kalkınma politikası gibi faktörler de ithal ikamesine dayalı sanayileşmeyi uyaran önemli nedenlerdir (1).

1.1.4. İthal İkamesi Uygulamasının Olumsuz Sonuçları:

Bazı ülkelerde ithal ikamesi politikası başarı ile uygulanmış ve bugün bir zamanlar ithal ettikleri malları ihraç eder duruma gelmişlerdir. Ancak 1970 yılına doğru çoğu ülkelerde bu politikaya katı olarak bağlanmanın olumsuz sonuçları görülmüştür. Bunun nedenleri şöyle özetlenebilir:

a) İthal ikamesi politikası, çocuk veya genç sanayiler denen üretim kollarının, uluslararası rekabeti sağlayıncaya kadar (geçici olarak) yüksek gümrük vergileri ve çeşitli miktar sınırlamalarıyla korunmasını gerektirmektedir (2). Ancak pek çok ülkede bu geçici önlemlerin devamlılık kazanarak, ortaya yüksek maliyetli, verimli düşük, sanayi kolları çıkardığı görülmüştür. Büyük ölçekli olanları ise ayrıca tekelleşme eğilimi göstererek kaynak kaybına yol açmıştır. Böylece ithal ikamesi politikası etkin olmayan bir kaynak kullanımına yönelmiştir (3).

b) İthal ikamesi politikası çoğu ülkelerde Cari İşlemler Bilançosundaki açıkları azaltacağına artııcı yönde so-

(1) Necdet Serin, Kalkınma ve Dış Ticaret Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayını, Sevinç Matbaası, Ankara 1971, s. 226.

(2) Türkân ÖNCEL (Yazgan), Dış Ticarete Mal Hareketlerinden Alınan Vergiler ve Vergi Benzeri Tedbirler (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İst. Ün. İkt. Fakültesi, İstanbul, 1971, s. 41.

(3) Halil Seyidoğlu, a.g.e., s. 475-6.

nuç vermiştir. İthal edilmekte olan bir malın yurt içinde üretimine başlanması için başlangıçta tesis, teçizat, makina, ara malı ve bir kısım hammaddelerin ithali gerekmektedir. Buna patent vb. hakların sağlanması da dahildir. İthal ikamesinden beklenen, belirli bir dönem sonunda ürünün yurt içi katma değerini artırarak ithal bağımlılığını azaltmak ve en azından gerçekleştirilecek toplam döviz tasarrufunun katlanılan dış ödemeden fazla olmasını sağlamaktır. Buna ek olarak üretilen mala belirli ölçüde ihraç imkânı vererek ithal gereksinmelerinden bir kısmının (veya tamamının) karşılanmasını sağlamaktır.

Ancak bir taraftan ürünlerin yurt içi katma değerlerinin artırılmaması (montaj sanayi şeklinde kalması) diğer taraftan ithal ikamesi bulunan kesimlerin toplam ithalat artışında yüksek bir paya sahip olması (ithal bağımlılığı yüksek olan bu kesimlerin hammadde, ara malı ithal gereksinmelerinin bulunması ve yurt dışı kâr transferini gerektirmesi) nedeniyle, bu politika dış ödemeler dengesinin bozulmasına neden olmuştur. Ayrıca ithal ikamesinin gereği olarak ulusal paranın aşırı değerlendirilmiş olması ve geçkci bir kur politikasının uygulanamaması nedeniyle ithalat prim kazanırken, ihracat engellenmiş olmaktadır.

c) İthal ikamesinde korumanın devamlı hale gelmesi

İthal ikamesi politikasının esasını, geçiciliği teşkil eder. Gümrük vergileri ve ithalat sınırlandırmaları ile korunan alana uluslararası rekabet gücü kazandırılması, hedef olarak kabul edilir. Ancak çoğu ülkelerde gelişmeler aksi yönde olmuş ve devamlı korunmaya ihtiyaç gösteren sanayi dalları ortaya çıkmıştır.

Malın yerli arzı esnekse, yeterli piyasa genişliği mevcut-

sa, ithal fiyatlarına oranla yerli fiyatlar azalacaktır. Böylece, mukayeseli üstünlüğün sağlanmasına doğru bir yöneliş olacak ve dış ticaretle ilgili koruma olumlu sonuçlar verecektir. Bu eğilimin devam etmesi halinde ithal fiyatları ile iç fiyatlar eşitlenecektir (1).

Yerli arz yeterince esnek değilse ve üretimde artan maliyetler söz konusu ise veya piyasa darlığı nedeniyle tam kapasiteyle üretim yapılamadığından ölçek ekonomilerden yararlanılmıyorsa, ithal ikamesi sağlanan alanda koruma, devamlı bir süreç haline gelecektir. Çoğu ülkelerdeki uygulama bu sonuçları vermiştir.

1.2. İhracata Yönelik Sanayi Dallarının Geliştirilmesi:

Klasik ithal ikamesi anlayışının yukarıda değinilen sınıklarının ortaya çıkması üzerine, gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme çabalarının devamı için iki alternatif daha vardır. Bunlardan birincisi ithal ikamesi politikasının üretimin yeni dallarında devam ettirilmesi ve ikincisi ise ihracata dönük sanayi dallarının geliştirilmesidir (2).

Bu konuda öncü davranış içinde bulunan Japonya ithal ikamesi politikasını başarı ile uygulamış ve özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra ihracata hızla yönelmiştir. Daha sonra benzer gelişmeler diğer ülkelerde de olmuştur. Nitekim uzak doğu ülkeleri olan Honkong, Singapur ve Taiwan ile Güney Kore kısa bir ithal ikamesi döneminden son-

(1) Ahmet Aker, «Türkiye'de İthal İkamesi ve Mukayeseli Avantaj» Dış Ticaret ve Ekonomik Gelişme, Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti, İstanbul 1969. s. 149.

(2) Luc De Wulf, «Fiscal Incentives for Industrial in Developing Countries», National Tax Journal, Vol, XXXI No: 1, March 1978, s. 45.

ra özellikle emek yoğun tekniğe dayanan sanayi mallarının üretimine ve ihracına yönelmişlerdir. Kuşkusuz bu ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal şartlarının bu gelişmede büyük payı olmuştur. İhracata dönük sanayileşme stratejisi ile ilgili benzer değişiklikler bir kısım Güney Amerika ülkeleri ile Hindistan ve Meksika'da yapılmıştır.

1.2.1. İthal İkamesi ve İhracata Dönük Sanayileşme:

İthal ikamesi ile ihracata dönük sanayileşme politikalarını birbirinden kesin olarak ayırmak mümkün değildir. Gelişmekte olan ülkeler bakımından bu politikalar birbirinin alternatifini değil tamamlayıcısı olarak kabul edilebilir (1).

İhracata yönelik sanayi dallarının geliştirilmesi gerçekte selektif bir sanayileşme modelidir. Ülke içinde ithalatı yapılan bütün mallarla ilgili değil, sadece üretim teknolojisi, ham ve ara maddeleri, alt yapısı itibarıyla ülke koşullarına en uygun görülen belirli sanayi dallarının geliştirilmesine çalışılır (2). Bu nedenle dengeli büyüme modelinin uygulanmasına imkan veren rasyonel bir ithal ikamesi politikası ile desteklenmeden, belirli ihracat sanayi kollarına ağırlık verilmesi dış pazarlara açılma ve kalkınma açısından önemli güçlükler ortaya koyar.

Bu nedenlerle gelişmekte olan bir ülkede ithal ikamesi politikası uygulanırken, aynı zamanda ihracat sanayine de ağırlık verilebilir. Esasen ithal ikamesi politikasının uygulanması halinde de döviz ihtiyacı azalmamaktadır. Bu nedenle ihracatın artırılması önem kazanır. Kuşkusuz ithalat ikamesi

(1) Bahri Yılmaz, a.g.m. s. 33.

(2) Halil Seyidoğlu, Uluslararası İktisat, Turhan Kitabevi, Ankara, 1980, s. 477.

ve ihracata yönelme politikalarının gerektireceği ekonomik önlemler bakımından çelişen yönleri vardır. Bu nedenle belirli bir gelişme aşamasına ve ithal ikamesi politikası ile ürünlere uluslararası rekabet gücü kazandırılana kadar çeşitli teşvik ve yönlendirme önlemleri ile desteklenen ihracat politikası uygulanır.

1.2.2. İhracata Yönelik Sanayileşmede Aşamalar:

Geleneksel mukayeseli üstünlükler teorisine göre dış ticarete her ülkenin daha ucuza ürettiği malda uzmanlaşarak, pahalı üreten ülkeye ihracı önerilmektedir. Söz konusu teorisinin geliştirilmiş şekline göre uzmanlaşma sonucunda her ülke oransal olarak kendisinde daha bol bulunan üretim faktörlerini kullanarak ürettikleri malları ihraç ve daha kıt olan faktörlerden oluşan malları da ithal durumunda kalacaklardır. Böyle bir iş bölümü ise geliştirmekte olan ülkelerin tarım ürünleri ile işlenmiş hammadde ihracatçısı ve sanayi ürünleri ithalatçısı olmalarını gerektirecektir. Bu şekildeki mukayeseli üstünlük teorisi geliştirmekte olan ülkelerin kalkınma stratejilerine uymamaktadır. Geliştirmekte olan ülkeler kalkınmalarını sanayileşerek sağlamak çabası içinde bulunmaktadırlar. Bu nedenle de hammadde, yatırım ve ara malları ithal etmeleri için ihracata yönelik üretime ağırlık vermek zorundadırlar. Genellikle tarıma dayalı ülkelerde, ihracata yönelme çeşitli aşamalardan geçer. Bu aşamalar:

- Tarım ürünleri ve hammadde ihracatı,
- Emek yoğun teknikle üretilen işlenmiş tarım ürünleri ve sanayi ilk maddeleri ihracatı,
- Üretimi standart hale gelmiş bulunan tüketim mad-

deleri (dayanıklı ve dayanıksız tüketim malları) sanayi ve ihracatı (1),

— Sanayi ara malları üretimi ve ihracatı,

— Sermaye yoğun teknikle yapılan yatırım malları üretimi ve ihracatıdır.

1.2.3 İhracata Yönelik Sanayileşmede Başlıca Engeller:

Gelişmekte olan ülkelerin ihracata yönelerek sanayileşme çabalarında çeşitli güçlükler söz konusudur. Bunlar başlıklar halinde şöyle özetlenebilir:

— Gelişmekte olan ülkelerin ihraç ürünleri arasında tarım ürünleri (veya işlenmiş tarım ürünleri) ile sanayi hammaddeleri en önemli yeri oluşturur. Bu kesimlerin arz ve ihracat (dış) talep esneklikleri düşüktür. Gerek dünya hammadde gerekse tarım ürünleri piyasalarında büyük bir rekabet söz konusudur. Bunun doğal bir sonucu, tarım ürünleri ile ilk madde dış talebinin gelir esnekliğinin sanayi ürünlerine göre düşük olmasıdır.

— İhracata yönelik olarak kurulan yeni sanayi kollarında maliyetler başlangıçta yüksek olmaktadır. Bu durum ihracata yönelik sanayi dalının belirli bir süre desteklenmesini ve teşvik edilmesini gerektirmektedir.

— Dış ticarete piyasa arama, pazarlama ve bilgi eksiklikleri de gelişmekte olan ülkelerin ihracata yönelik sanayi dalı kurmasını güçleştirir (2).

(1) Bahri Yılmaz, a.g.m., 33.

(2) Necdet Serin, İhracatı Artırma Politikası, 2. Türkiye İktisat Kongresi, Dış Ekonomik İlişkiler Komisyonu Tebliği, İzmir, 1981, s. 43.

— Sanayileşmiş ülkelerin, gelişmekte olanların ihracatına karşı tutumları da önemli bir engel sayılmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin emek yoğun sanayi mamullerine karşı gelişmiş ülkelerin gerek işçi sendikalarından gerekse üreticilerinden tepkiler gelmekte ve hükümetlerinden koruyucu önlemler alması istenmektedir. Aynı tepki gelişmekte olan ülkenin mukayeseli üstünlük kazanmış olduğu diğer sanayi mallarına karşı da olmaktadır. Bunun sonucunda ilgili ülkeler bu mallar için, gümrük vergileri, kotalar veya ithal yasakları koymaktadırlar. Bir kısım ülkeler ise bu malları sermaye yoğun teknoloji uygulayarak üretme yolunu seçmişlerdir (1). Bu durum da gelişmekte olan ülkelerin ihracatını önemli ölçüde etkilemiştir.

2. İhracatın Teşviki Araçları ve Yöntemleri:

Esas itibariyle ihracatı artırma yanında yönlendirme, sınırlandırma ve selektif ihracat gibi işlemler de ihracatın teşviki konusu içinde yer alır. Bunun için de ihracat politikası hedeflerinin saptanmış olması gerekir.

2.1. İhracatı Artırma Politikasının Hedefleri:

İhracatı artırmada çeşitli hedefler alınabilir. Bunlardan birincisi ihracatı teşvik edilecek ürünlerin seçimidir. Gelişmekte olan ülkeler bakımından, geleneksel tarım ürünlerinin doğal şekliyle ihracından başlayarak, üretimini gerçekleştirebildikleri sanayi ürünlerine kadar, ihraç imkanı araştırılır. Bu ülkelerin toplam ihracat gelirleri içinde geleneksel tarım ürünleri önemli bir yer işgal ettiğinden ve söz konusu malların genellikle dış talep elastikiyetinin esnek olmamasından

(1) Sidney GOLT, «Government Organization and Support for Private Industry:», International Trade and Industrial Policies, London, 1978, s. 60.

dolayı, ihracı teşvik edilecek ürünün seçimi önem kazanmaktadır. Diğer taraftan işlenmiş tarım ürünleri ile sanayi mallarının maliyet yapısı, dış talep ve arz esnekliği, üretiminde ve ihracatında katma değeri gibi konular da önem kazanır. Çok yüksek veya artan maliyetlerle üretim yapan kesimleri teşvik etmek (veya korumak) etkin olmayan kaynak kullanımına (savurganlığına) yol açabilir. Aynı şekilde net döviz kazancına eşit olan ihracatta katma değer de seçilecek ürün bakımından ölçü olabilmektedir. Bir ürünün net döviz kazancı ise f.o.b. ihrac fiyatı ile ticari girdilerin döviz değerleri arasındaki farkla belirlenmektedir (1). Kuşkusuz net döviz kazancı giderek artan ürünlerin desteklenmesi, aleyhte olanların da engellenmesi gerekecektir.

İhracatı artırma hedeflerinden biri de piyasa yaratma ile ilgilidir. Mevcut piyasalar yanında yeni piyasaların da bulunması ihracatı genişletme hedefleri arasında yer almaktadır.

2.2.İhracatı Teşvik Yöntemleri:

Devlet piyasa ekonomisi içinde ihracatı teşvik etmek için çeşitli yöntemler kullanır. Bunlardan birincisi ihracat mallarının üretim maliyetlerini düşürmeyi hedef alan yöntemdir. Böylece ihracat olunacak ürünün veya ihracatçının maliyetlerinin azaltılması, bu malların uluslararası rekabetini sağlayacak şekilde nisbi fiyatlarının düşmesine yol açacaktır. İkinci yöntem ihracattan sağlanan gayrisafi geliri artırmaktır. İhracat gelirlerinin artırılması ise doğrudan (ihracatçıya prim verilmesi gibi) veya dolaylı (katlı kur uygulaması gibi) yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Üçüncü bir

(1) Rıdvan Karlık, Türkiye'de ihracata yönelik dış ticaret politikası ve ihracatın yapısal analizi, Eskişehir İkt. ve Tic. İlimler Akademisi yayını, İstanbul 1981, s. 119.

yöntem ihracattan sağlanan gelirlerin vergisinin azaltılmasıdır. Dördüncü yöntem ihracata ve ihracatçıya yardımcı olacak şekilde kamu hizmetlerinin yönlendirilmesidir. Beşinci yöntem ihracata veya ihracata yönelik üretime bazı öncelikler (ayrıcılıklar) tanımaktır.

2.3. Başlıca İhracatı Teşvik Araçları:

İhracatı teşvik araçları, belirlenen yönteme göre çeşitli gruplar halinde sınıflandırılabilir (1). Bunları üç grup halinde toplamak mümkündür. Bunlar:

- Mali Teşvik Araçları,
- Ekonomik Teşvik Araçları,
- İdari ve teknik Teşvik Araçlarıdır.

2.3.1. Mali Teşvik Araçları

Mali teşvik araçlarını iki grup halinde toplamak mümkündür.

A — Kamu harcamaları yoluyla ihracatın teşviki:

Devlet doğrudan ihracatçıya sübvansiyon vererek, ihracata yönelik tesisler kurarak ve alt yapıya ilişkin yatırımlar yaparak, ihracatçıya yardımcı ve girdi maliyetlerini azaltıcı organizasyonlar sağlayarak, kamu harcamaları yoluyla, ihracatı teşvik edici önlemler alabilir.

İç-Dış fiyat düzeyindeki farkın, hızlı enflasyon nede-

(1) Ekrem Pakdemirli, «Kalkınma Politikamız İçinde Teşvik ve Yönlendirme Politikaları», 2. Türkiye İktisat Kongresi, Kalkınma Komisyonu Tebliği, İzmir, 1981, s. 435.

niyle giderek büyümesi ve serbest piyasa kuru ile resmi döviz kuru arasındaki farkın açılması sonucunda, bazı devletler ihracatçıya doğrudan bütçe kaynaklarından karşılıksız yardım yapmışlardır (1). Ancak günümüzde belirtilen şekliyle sübvansiyon daha çok, dolaylı ve diğer ekonomik önlemler çerçevesinde yapılmaktadır.

Devletin ihracatı geliştirmeye yönelik harcamalarında sosyal sabit sermaye tesisine (ihracata alt yapı teşkil edecek şekilde) ve ihracatı destekleyecek yatırımlara ağırlık vermesi, gelişmekte olan ülkeler açısından giderek önem kazanmaktadır.

B — Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülüklerin düzenlenmesi yoluyla ihracatın teşviki:

İhracatı teşvik araçları içinde vergilerin önemli bir yeri vardır. Kuşkusuz Devletin diğer bazı gelir kaynakları da teşvik aracı olarak kullanılabilir veya kullanılmaktadır. Bunlardan devlet borçları, genel ekonomik teşvik araçları ve kredi sistemi konusu içinde yer almaktadır.

İhracatı teşvikde, çeşitli vergiler, değişik önlemler alınarak kullanılmaktadır. Bunlardan birincisi ihracattan elde olunan kazançların gelir veya kurumlar vergisinden muaf tutulmasıdır. Böylece ihracattan elde olunan net gelirler artırılmak istenmektedir. Söz konusu uygulama bütün döviz kazandırıcı girişimlere kadar yaygınlaştırılabilir. Gelir ve Kurumlar vergisinden muafiyet tam olarak uygulanabileceği gibi kısmi de olabilmektedir.

(1) Memduh Yaşa, İktisadi Meselelerimiz, Nurettin Uycan Matbaası, İstanbul 1966, s. 111-2.

Vergilerle ilgili teşvik önlemlerinin ikincisi ve genellikle en etkili ihracatta vergi iadesidir. İhraç edilen malların maliyetine girmiş bulunan vergi, resim ve harçlar ile benzeri etki yapan yüklerin, ihracatçıya geri verilmesi işlemi, ihracatta vergi iadesi olarak kabul edilir. Uygulanan vergi sistemlerine göre bu vergiler, tam olarak hesaplanabileceği gibi böyle bir imkânın olmaması halinde ise belirli varsayımlara göre tahmin edilebilmektedir. İhracatta vergi iadesinin sübvansiyon olup, olmadığı tartışma konusu olmaktadır (1). Ancak gelişmiş ve gelişmekte olan çoğu ülke tarafından uygulanan bir önlem olarak görülmektedir. Katma Değer Vergisi dışında diğer genel satış vergisi uygulayan ülkelerde, vergilerin toplam ürün maliyetleri içindeki etkisi, pramitleşme olayı nedeniyle fiilen tahsil edilenden yüksek olabilmektedir.

Bu nedenle de söz konusu ülkelerde yapılan vergi iadeleri kaba tahminlere dayanarak ve çoğu kere de ürün maliyetine fiilen giren vergilerle ilişki kurulmadan iade yoluna gidilmektedir (2).

Hazine kaynaklarından karşılandığı için ihracatta vergi iadesi bir sübvansiyon olarak nitelendirilebilir. Ancak uluslararası alanda vergi iadesi uygulamasının yaygın olması ve bu piyasada ihraç mallarına rekabet olanağının sağlanması bakımından, gerekli bir önlem olarak değerlendirilmektedir. Ne var ki, belirli bir sınırdan sonra ve özellikle maliyete giren vergilerden fazlasının geri verilmesi durumunda, vergi iadesi tam bir sübvansiyon niteliği kazanır.

(1) Ridvan Karlık, a.g.e., s. 342.

(2) Esfender Korkmaz, «Vergi Teşvik Tedbirleri ve Yatırım İndirimi ile İhracatta Vergi İadesinin Uygulanması», Maliye Enstitüsü Konferansları, 27. seri, İstanbul 1980, s. 65.

Katma değer vergisi uygulayan ülkelerde iade edilecek verginin hesabı kolaylıkla yapılabilmektedir. Diğer yayılı veya toplu muamele vergileri uygulayan ülkelerde ise hesaplama kaba tahminlere dayanır. Bu metodla yapılan hesaplama ve iadeler, zaman zaman uluslararası alanda fazla iade yapıldığı gerekçesiyle, tepkilere neden olmuş veya karşı önlemlere yol açmıştır.

İhracatta vergi iadesinin temel hareket noktası, ihraç mallarına rekabet şartlarının sağlanmasıdır. Bu konu ise önlemin geçici olduğuna işaret eder. Diğer bir ifade ile iade ihraç gücü olan veya sonradan bunu kazanmış olan ürünlere uygulanmayacaktır.

İhraç olunacak ürünlerin vergi ve benzeri mükellefiyetlerden arındırılmasının diğer bir yöntemi de başlangıçtan bu mallar için ödenecek vergilerin, ihracatına bağlı olarak ertelemeye (tecile) tabi tutulmasıdır. Böylece üretimleri sırasında ödenmesi gereken; gümrük, satış, üretim vb. gibi vergiler ile benzeri yükümlülükler (belirli bir teminata dayandırılarak) başlangıçtan alınmamakta ve ihraçla birlikte de vergi yükümlülüğü ortadan kalkmaktadır.

Bunun dışında, ihracatta vergi iadesi kapsamı içinde yeralmayan bir kısım vergi ve benzeri yükümlülüklerde de muafiyet ve istisnalar konabilir. Ayrıca ihracat vergisi uygulayan ülkelerde zaman zaman bu vergide indirimlere gidilerek, ihracattaki tıkanmalar giderilmeye çalışılmaktadır.

2.3.2. Ekonomik Teşvik Araçları:

Bu grup içinde yer alan teşvik araçlarından **birincisi** ihracatçının maliyetlerini azaltıcı nitelikte olanlarıdır. Özel-

likle ihracatçıya yatırım ve işletme sermayeleri ile diğer üretim ve satış giderleri için verilen düşük faizli krediler bunun başında gelir. Aynı şekilde ihracatçının girdi maliyetlerini azaltan diğer bir seri önlemler de vardır. Bunlar arasında düşük fiyatla hammadde sağlama, indirimli navlun tarifeleri, enerjide düşük tarife uygulama, personel yardımı gibi konular önemli yer tutar.

Ekonomik teşvik araçlarının ikinci grubunu ihracatçıya tanınan ekonomik ayrıcalıklar teşkil eder. İhracatçıya döviz tahsisinde öncelik verilmesi, bunlardan biridir. Böylece döviz dar boğazı karşısında ihracata yönelik yatırımlara ağırlık verilmiş olmaktadır. Ayrıca gerçekleştirilen ihracat karşılığında sağlanan dövizin bir kısmı ihracatçının yararına kullanılabilir. Bunlar, doğrudan ihracatçının ithal gereksinimleri için öncelikle tahsis edilerek veya bir permi aracı ile ihracatçı tarafından satılmasına imkân verilerek bir ayrıcalık sağlanmış olur.

2.3.3. İdari ve Teknik Teşvik Araçları:

Devlet çeşitli idari kolaylıklar sağlayarak ve teknik yardımlarda bulunarak ihracatı teşvik edebilir. İhracatçıya araştırma ve geliştirmeleriyle ilgili yardımlarda, bulunmak, pazarlama kolaylıkları sağlamak; ürünlerinin dış ülkelerde tanıtılması amacıyla içerde fuar ve sergiler açmak, dış ülkelerde de açılanlara ihracatçının katılmasını sağlamak; lisans ve patent alma imkanı vermek; dış pazarlarla, ilgili üretim şartları, talep ve arz özellikleri, ihraç imkânları, yasaları gibi konularda bilgiler derlemek ve dağıtımını sağlamak; ihracatta uzman elemanlar yetiştirmek gibi devlet girişimleri de ihracatı artırmaya yönelik idari ve teknik teşvik araçlarıdır.

Yukarda sözü edilen her üç teşvik aracı da gerek gelişmekte olan ülkeler, gerekse gelişmiş ülkeler tarafından kullanılmaktadır. Ancak bunların uygulanmasında kaynak israfına yol açmamak gerekir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından belirtilen önlemler, ihracat imkânı kazandırılacak ürün ve alanlarda alınmalıdır. Herşeyden önce:

— Potansiyel ihrac imkânı bulunmayan ve ihracatı teşvik dışı nedenlere bağlı olan alanlarda kaynak israfına yol açacak teşvikler sağlamamak,

— İhracatı iç-dış fiyat dengesizliği nedeniyle güçleşen ve maliyetine girmiş bulunan vergilerden arındırıldığı takdirde söz konusu uyumsuzluğun giderilebileceği ürünlerde, uluslararası rekabet olanağının sağlanması bakımından vergi teşvik önlemlerine (özellikle vergi iadesine) başvurulabilir.

— İç-dış fiyat dengesizliği vergi teşvik önlemleri ile giderilemeyecek ürünlerde girdi maliyetlerini azaltıcı ekonomik teşvik araçları önem kazanır. Bu tür ürünlerde uluslararası ekonomik tepki ve davranışlara yol açmayacak şekilde, normal vergi teşvik önlemleri yanında, maliyetlerin düşürülmesi, belirli mallara rekabet olanağı sağlayabilir (1).

— İdari ve teknik teşvik tedbirleri devamlılık arzeden önlemlerdir. İhrac gücü esasen bulunan ürünler bakımından en etkili teşvik aracıdır. Söz konusu ürünler için diğer teşvik önlemlerinin uygulanması kaynak israfına yol açar. Ancak bu ürünler için idari ve teknik teşvik işlemlerine devam etmekte fayda vardır.

(1) Erdoğan Alkin, «Dış Ekonomik İlişkilerimizin bazı özel sorunları» Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi, 1923-78. Akbank Kültür Yayını, Apa Ofset Basımevi, İstanbul 1980 s. 393.

3. Türkiye'de İhracatı Artırma Politikası ve Teşvik Önlemleri:

Burada önce Türkiye'de ithal ikamesi ve ihracatı artırma politikalarının genel olarak uygulama seyrine değinilecek ve daha sonra ihracatı artırma politikası ile araçları konu edilecektir.

3.1. Türkiye'de İthal İkamesi ve İhracatı Artırma Politikaları:

Sanayileşme ile dış ticaret politikası arasında çok yakın bir bağlantı vardır. İthal ikamesi ve ihracata dönük sanayileşme stratejileri, uygulanacak model olarak, gelişmekte olan ülkeler için uzun süre tartışılmıştır. Kuşkusuz birbirinin karşısı olan bu iki modelin gerektireceği önlemler farklı olacaktır.

Ancak yukarda da değinildiği gibi bunlar arasında mutlak ve kesin bir ayırım yapılamaz. İthal ikamesi uygulayan bir ülkenin ihracat politikasına da önem vermesi doğaldır. Gelişen bazı ülkeler ithal ikamesi aşamasını yapılarının da imkân vermesiyle, hızla tamamlayarak ihracata yönelmişlerdir.

Türkiye'de de sanayileşme hareketiyle birlikte ithal ikamesi politikası uygulanmaya başlanmıştır. Birinci kalkınma planında da evvelce fiilen uygulanmaya başlayan ithal ikamesi, ekonomik bir tercih olarak yasallık kazanmıştır. Bu plan döneminde özellikle tüketim malları sanayilerinde yoğun bir ithal ikamesine gidilmiştir (1). İkinci beş yıllık planda da aynı ilke benimsenmiş ve ithal ikamesi gübre, petro-

(1) Halli Seyidoğlu, a.g.e., s. 476.

kimya ürünleri, metalürji ve makina imalat sektöründe olmak üzere özellikle ara mallarına doğru yaygınlaştırılmıştır (1). Üçüncü beş yıllık planda ise ithal ikamesi yatırım mallarına doğru genişletilmiştir.

Her üç planda da ithal ikamesi politikası sonucu ithal gereksinmelerinin giderek azalacağı, belirtilen sanayilerin gelişmesiyle ve teşvik tedbirleriyle ihracatın artacağı vurgulanmıştır. Ancak 1970'li yıllara yaklaşılırken dahi ithal ikamesinden beklenen gelişme tam olarak sağlanamamıştır. Bunda hatalı ve eksik ithal ikamesinin payı olduğu vurgulanmaktadır. Özellikle kuruluş yeri, kapasitesi, yatay ve düşey olarak ekonomik bağları, teknolojisi itibarıyla hatalı ve dolayısıyla ekonomik kayıplara yol açan yatırımlar yapılmıştır (2).

Diğer taraftan yapılan bir araştırmaya göre 1965-75 yılları arasında toplam ithal ikamesinin %'90 ının yaratıldığı 5 kesimin, tüm imalat sanayi ithalat artışındaki payı % 63 gibi yüksek bir orana ulaşmıştır (3). Böylece ithal bağımlılığı yüksek sanayi kolları oluşmuştur. İthal ikamesi politikasının tartışılması bu tebliğin sınırlarını aşacağından burada sadece, eksikliklerine ve hatalarına rağmen uygulanan ithal ikamesi politikasının, Türkiye'nin kalkınmasında önemli bir yeri olmuştur, demekle yetinilecektir.

Bir taraftan ithal ikamesi politikasında yukarda sözü edilen gelişmeler, diğer taraftan 1974 petrol şoku, ödemeler

(1) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 91.

(2) Gülten Kazgan, a.g.m, s. 53.

(3) Zafer Tunca, a.g.m, s. 59. Çalışmada 1965-75 yılları için ithal ikamesinin önemli bir kısmının yapıldığı 5 kesim olarak taşıt araç ve gereçleri, makina, elektrik makineleri, kimya, petrol ve kömür sanayii esas alınmıştır.

dengesini giderek bozmuştur. Ödemeler dengesinde mal hareketleri bakımından denge, ihracat aleyhine giderek bozulurken, görünmeyen işlemlerde beklenen gelişmeler sağlanamayınca Cari İşlemler Bilançosu giderek aleyhe seyretmiştir. Bu gelişme doğal olarak, sermaye hareketleri çerçevesinde proje ve program kredisi olarak dış borçların ve yükünün artmasına yol açmıştır. Böylece CİB'deki açığın iç kaynaklarla kapatılması ihtiyacının giderek artması, daha Birinci Beş Yıllık Plan döneminde öngörülen ve başlanan ihracatı teşvik önlemlerinin çoğaltılmasına neden olmuştur.

3.2. Türkiye'de İhracatı Artırma Politikası ve Araçları:

Birinci Beş Yıllık Planda esas itibariyle ithal ikamesi politikası benimsenmekle beraber, ihracatın da alınacak önlemlerle artırılması öngörülmüştür. Bu nedenle de planlı dönemin daha başlangıcında 261 sayılı yasa ile ihracatta vergi iadesi kabul edilmiştir. Aynı şekilde 1968 yılında ihracatçılara düşük faizli kredi sağlamayı öngören kararname yayınlanmıştır. Aynı kararname çerçevesinde ihracatçılara döviz transfer önceliği gibi bazı ayrıcalıklar da tanınmıştır. 1970 yılında 7/1117 sayılı Kararname ile ihracatçılara tahsis olunan dövizin sınırları genişletilmiş ve ihracatı taaahhüt edilen ürünlerin bünyesine girecek dış kaynaklı girdiler için belirli oranda döviz tahsisi öngörülmüştür. Daha sonra 1979 yılında yeni önlemlerle birlikte ihracatçılara tanınan öncelik ve ayrıcalıklar daha da genişletilmiştir. 24 Ocak kararları çerçevesinde ise ihracatı teşvik önlemlerine yeni bir yön tayin edilmiştir. Bu konudaki uygulama işlemleri, daha önce çeşitli Bakanlıklara bağlı olarak faaliyet gösteren ve belirtilen son karar uyarınca da DPT'ye bağlanan Teşvik ve Uygulama Dairesine bırakılmıştır.

Burada esas itibariyle halen uygulanmakta olan ekonomik ve mali teşvik araçlarının önemli bir kısmı üzerinde durulacaktır. Bunlardan bir kısmı doğrudan ihracatçıların gelirlerini artırıcı nitelikteyken diğer bir kısmı maliyetlerini veya dışa satış fiyatlarını etkileyerek, ürünlere uluslararası rekabet gücü kazandırmayı amaçlamaktadır. Konu bu açıdan değerlendirilerek, belirtilen teşvik önlemleri aşağıdaki gruplar halinde verilmeye çalışılacaktır.

3.2.1. Sanayi Ürünleri ile Yaş Meyve, Sebze ve Su Ürünleri İhracatına İlişkin Kurumlar Vergisi İstisnası:

Aralık 1980 tarihinde Kurumlar Vergisinde yapılan değişiklikler çerçevesinde, 2362 sayılı yasa ile, Sanayi ürünleri ve bir kısım tarım ürünlerinin ihracatı ile ilgili bir istisna hükmü getirilmiştir. Bu hüküm, Aralık 1981 tarihinde 2573 sayılı yasa ile, bazı teknik konulara ilişkin olarak değişiklikler geçirmiştir. Bu son şekliyle, ihracatını teşvik amacıyla sanayi ürünleri ile yaş meyve, sebze ve su ürünleri ihraç eden kurumların, ihraç hasılatlarının belirli bir oranı tutarındaki kazançları, kurumlar vergisinden istisna edilmiştir.

Buna göre, sanayi ürünü ihraç eden ve yıllık ihracat tutarı 250 bin ABD doları veya eşiti yabancı para karşılığı Türk lirasını aşan imalatçı kurumların bu ihracattan sağladıkları hasılatın % 20'si kurum kazancından indirilir. İhraç ettiği malı imal etmeyen ihracatçı kurumlarda, bu istisna 1/4 oranında uygulanmaktadır.

Aynı şekilde yaş meyve, sebze ve su ürünleri ihracatçılarının bu ihracattan sağladıkları hasılatın % 20'si kurum kazancından indirilmektedir. Burada ihraç edildiğinin bel-

geye bağlanması şartıyla ihracatçılara yapılan satışlar da üretici açısından ihracat sayılmaktadır (1).

Belirtilen kanunla, ihracat dışındaki diğer döviz kazandırıcı faaliyetler için de Kurumlar Vergisinden kısmi istisna hükmü getirilmiştir.

3.2.2. İhracatta Vergi İadesi:

İhracatta Vergi İadesi, Türkiye'den ihraç edilen ya da ihraç edilmiş sayılan ürünlerin maliyetine girmiş bulunan (veya girdiği varsayılan) bir kısım vergi, resim ve harçlar ile benzeri etki yapan yüklerin, doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak ödenilmiş bulunsun, bu mamullerin ihracatçısına geri verilmesidir.

Türkiye ihracatta vergi iadesi uygulamasına 1963 tarihinde 261 sayılı yasaya dayanarak çıkarılan iki Bakanlar Kurulu kararı ile başlanmıştır. Bu tarihten sonra çıkarılan kararnamelele ihracatta vergi uygulamasında çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Bunları özetleyecek olursak: Her ürün için ayrı ayrı vergi iadesi hesaplanması yerine, aynı oranda iadede yararlanacak ürünler bir listeye alınarak, tarife sistemi getirilmiştir. Vergi iade oranları değiştirilmiştir. İhracatta vergi iadesinden yararlanacak ürünleri ve ihracatçıları belirleyecek yetkili organ değişmiştir. Ayrıca ihracatta vergi iadesinden yararlanacak ürün sayısı devamlı olarak artırılmıştır.

Bugün uygulanmakta olan ihracatta vergi iadesi esas itibariyle 9.9.1975 tarihli 7/10624 sayılı ihracatta vergi iade-

(1) K.V. Kanunu Md. 8/7.

si kararına dayanmaktadır. Ancak bu kararname de, özellikle vergi iade oranlarında ve iadeye tabi ürün listelerinde olmak üzere, çeşitli tarihlerde çıkan kararnamelerle değişiklikler geçirmiştir (1).

Ulaştığı durum itibariyle ihracatta vergi iadesi uygulamasının genel özelliklerini ve sonuçlarını şu noktalarda toplamak mümkündür:

— Uygulamada sağlanacak vergi iadesine ilişkin bazı ilkeler saptanmaya çalışılmıştır. Buna göre, Vergi yükü kaldırılmadan esasen uluslararası rekabet gücü bulunan ürünler için ihracatta vergi iadesi uygulamamak; Vergi yükünün kısmen kaldırılmasıyla söz konusu rekabet imkânını bulacak ürünlerde, bunu sağlayıcı oranda vergi iadesinde bulunmak; ürünlerin maliyetlerinin düşüşüne veya ihracat fiyatlarının artışına paralel olarak iade tarife listelerini yeterli oran indirme ve yükseltme işlemlerini yapmak gerekir. Bu ilkeler dikkate alınarak ürünlerin listelere alınmasında önce geçici iade listesinden yararlanılır. % 5'lik geçici iade listesine alınan ürünler, daha sonra yukarıda belirtilen kriterler uygulanarak kesin iade listelerine alınır. Vergi iadesi kapsamında yer alan ürünlerin yararlanabileceği vergi iadesi oranları aşağıda gösterilmiştir:

-
- (1) Bu kararnameler: 18.6.1976 tarih ve 7/12235 karar no
28.2.1978 tarih ve 7/14776 karar no
26.8.1978 tarih ve 7/15851 karar no
11.6.1979 tarih ve 7/17596 karar no
3.4.1981 tarih ve 8/2625 karar no
3.3.1982 tarih ve 8/4397 karar no.

Liste No:	İade Oranı (%)
1	20
2	17.5
3	15
4	12.5
5	10
6	7.5
7	5
8	5
9	0

10 listelerde gösterilen oranlar

Ancak bir takvim yılı içerisinde yapılan ihracata aşağıdaki tabloda gösterilen şekilde ek vergi iadesi yapılır: (1)

0 — 2 Milyon Dolar	= 0
2 — 10 »	= % 6
10 — 30 »	= % 12

30 milyon aşılması halinde 0'dan itibaren bütün toplama % 10

— İadesi öngörülen mali yükler listesinden; dahilde alınan gider vergileri, şeker istihlak vergisi, emlak alım vergisi, taşıt alım vergisi, emlak vergisi, motorlu kara taşıtları

(1) 2.4.1982 tarih ve 8.4397 sayılı Karar gereği tarifenin ek iade ile ilgili bu bölümü 1.1. 1983 den geçerli olmak üzere uygulanacaktır.

vergisi, işletme vergisi, ithalde alınan gümrük vergisi, istih-sal vergisi, mali denge vergisi, ücretlerden alınan gelir ver-gisi, çeşitli resimler, harçlar ve belediye payları bulunmak-tadır.

— Vergi iadesi uygulanacak ürünler 10 listede gösteril-miştir. Ayrıca bir de sıfır vergi iadesi uygulanacak liste bulunmaktadır. Yukarda da değinildiği gibi söz konusu lis-telerdeki ürün sayısı giderek artırılmıştır. Toplam ihracat kalemlerinin hemen hemen önemli bir kısmı bu listelere alın-mıştır.

— Diğer taraftan yıllar itibariyle vergi iadesine tabi ihracat ve dolayısıyla yapılan vergi iadeleri hızla artmak-tadır.

Tablo: 1'de bu durum gösterilmektedir:

TABLO: 1

TOPLAM İHRACAT, VERGİ İADESİNE TABİ İHRACAT, YAPILAN VERGİ İADELERİ

Yıllar	(1) Vergi İadesine tabi ihracat (Milyon TL)	(2) Toplam ihracat (Milyon TL)	3 (½) Toplam ihracat içinde vergi İadesine tabi ihracatın payı (%)	(4) Yapılan vergi İadesi (Milyon TL)	(5) İade Oranı (%)
1964	103.6	3.696.9	2.8	12.1	11.6
1965	303.4	4.173.6	7.2	29.3	9.6
1966	219.6	4.414.5	4.9	27.5	12.5
1967	250.4	4.701.0	5.3	24.8	9.9
1968	247.8	4.467.7	5.5	57.8	23.3
1969	1.426.5	4.831.5	29.5	208.2	14.6
1970	1.732.9	6.407.7	27.0	290.1	16.7
1971	1.957.1	9.090.0	21.5	413.1	21.1
1972	3.209.7	11.875.8	27.2	718.8	22.4
1973	7.379.8	18.037.4	40.9	1.052.8	14.2
1974	6.479.3	21.197.2	30.5	919.5	14.1
1975	7.402.0	20.075.0	36.8	1.385.5	18.7
1976	14.433.9	30.775.4	46.9	3.117.5	21.6
1977	16.563.0	31.338.5	52.8	3.448.5	20.7
1978	19.727.3	55.357.8	35.6	2.949.2	14.9
1979	24.579.4	75.743.6	32.4	3.290.0	13.0
1980	55.030.9	221.498.1	24.8	4.905.1	8.9

Kaynak: Başbakanlık DPT yayını, Kalkınan Türkiye, Ekim 1981 s. 266 - 7; Türkiye İstatistik Yıllığı 1981, s. 323'deki verilerden 3. ve 5. kolonlar hesaplanmıştır.

Tablo: 1'in incelemesinden görüleceği üzere toplam ihracat içinde vergi iadesinden yararlanan ihracat % 5 dolaylarındayken, 1969 yılından itibaren önemli bir sıçrama göstererek bu oran % 29.5'a ulaşmıştır. 1977 yılında ise vergi iadesinden yararlanan ihracatın toplam ihracat içindeki payı % 52.8'e kadar yükselmiştir.

Bu gelişme vergi iadesi uygulamasının olumlu sonuçlarına bağlanabileceği gibi iadeden yararlandırılan ürünlerin sayısı olarak artırılmasına ve ayrıca iade oranlarının yükseltilmesine de bağlanabilir. Gerçekten 1969 yılından itibaren ihracatta vergi iadesinden yararlanacak maddelere çeşitli kararnamelerle giderek artan sayıda ürün eklendiği gibi bu süre içinde vergi iadesi oranları da artırılmıştır.

Ancak bütün bunlara rağmen özellikle bazı ürünlerin ihracatının artışında vergi iadesinin önemli katkısı olmuştur.

Tablo: 2'de çeşitli yıllarda ihracatta vergi iadesinden yararlandırılmış bulunan sanayi dalları ihracatının oransal dağılımı gösterilmektedir.

Özellikle dokuma ve giyim sanayi ile çimento sanayiinde, ihracatta vergi iadesinin çok önemli etkileri görülmüştür. Her iki sanayi dalında, yapılan vergi iadesi artış hızından daha fazla ihracat artışı gözlenmiştir (1). Diğer taraftan pamuk ipliği gibi ürünlerde de ihracatta vergi iadesi oranlarının artırılması, bu ürünlerin ihracatını olumlu yönde etkilemiştir.

(1) Rıdvan Karluk, Türkiye'de ihracatı artırma politikası, 2. İktisat Kongresi, Dış İlişkiler Komisyonu tebliğleri, İzmir 1981, s. 68. Tablo 2'deki hesaplamalar bu tebliğin 11 nolu tablosundaki rakamlar esas alınarak yapılmıştır.

TABLO: 2

**SANAYİ KOLLARI İTİBARIYLA VERGİ İADESİNDEN
YARARLANAN İHRACATIN ORANSAL DAĞILIMI (%)**

Yıllar	Dokuma		Madeni			Çimento		Tarım ürünleri sanayi
	giyim sanayi	Dem. başka metal San.	Gıda sanayi	Deri kösele	esya sanayi	Kımya sanayi	sanayi	
1965	11.7	28.0	56.2	3.0	0.1	1.0	—	—
1970	14.2	11.1	15.2	2.6	0.6	10.0	2.5	43.8
1975	35.8	5.7	25.8	16.0	3.6	5.7	4.4	3.0
1979	66.8	5.7	8.8	5.8	0.8	4.2	7.6	—

İhracatta vergi iadesi, müessese olarak amacına uygun kullanılması halinde olumlu sonuçlar vermiştir. İhracatta vergi iadesinden yararlanan ihracat tutarı toplam ihracatın % 50'sini aştığı yıllar olmuştur. Bu durum sistemin selektif özelliğini etkileyebilir. Ancak halen 10 ayrı ürün listesi için % 0'dan % 20'ye kadar değişen farklı vergi iadesi oranları uygulanmakla, sözü edilen selektif nitelik belirli ölçüde korunmaktadır.

Çeşitli uluslararası kuruluşların itirazına rağmen gelişmekte olan ülkelerin çoğunda ve gelişmiş ülkelerde ihracatta vergi iadesi uygulanmaktadır. İhracata olumlu katkısı olduğu da açıktır. Ancak bu önleme taşıdığı vergi yükü kısmen veya tamamen kaldırıldığı takdirde, ürün uluslararası rekabet gücü kazanacaksa başvurulmalıdır (veya devam etmelidir).

Yüksek maliyetli veya talebi esnek olmayan ürünlerin ihracında vergi iadesinden başka faktörler daha çok etkili olacaktır.

3.2.3. Vergi Resim ve Harç İstisnası:

İhracat işlemleriyle ilgili olmak kaydıyla bankaların, sigorta şirketlerinin ve diğer kuruluşların açtıkları ihracat kredileri karşılığında aldıkları paralar, Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinden muaf tutulmuştur. Ayrıca ihracat kredi işlemleri ve doğrudan ihracatla ilgili işlemler, Damga vergisinden, Harçlar kanunu ve diğer kanunlarda belirtilen vergi resim ve harçlardan ve 80 sayılı yasaya göre alınan hal resminden istisna edilmiştir.

Bu istisna kapsam ve uygulama farklılıklarına rağmen 1968 yılında çıkan 6/10649 sayılı kararnameye da-

yanmaktadır. 1973 yılından 1980'e kadar verilen vergi resim, harç istisnası belgelerinin (1017 adet) (1) % 89.8'i imalat sanayi alanında verilmiştir. Ürünlerin kredi maliyetlerini azaltıcı bir önlemdir.

3.2.4. Ham ve Yardımcı Maddelerle Ambalaj Maddelerinde Gümrük Muafiyeti:

İhracatçıların kendilerinin veya yan sanayicilerinin ihracını taahhüt ettikleri malların yapımında kullanacakları ham ve yardımcı maddelerle, bu malların ihracında kullanacakları ambalaj malzemelerinin ithallerinde, alınması gereken gümrük vergisi ile diğer vergi, harç ve resimlere, teminata bağlanmak ve ihraç edilmek şartıyla, muafiyet uygulanmaktadır. Diğer teşvik önlemleri gibi bu muafiyetten yararlanmak için ihracatı teşvik belgesi almak ve teminata bağlamak gerekmektedir. Gümrük muafiyeti de esas itibarıyla üretim maliyetlerini etkileyen bir önlem olarak kabul edilebilir.

3.2.5. İhracatçılara Finansman Kolaylıkları ve Maliyeti Düşürücü Kredi Uygulanması:

Firmalara, ihraç edecekleri malların üretiminden ihracatına kadar geçen süreç içerisinde, karşılaşacakları finansman güçlüklerini ve ürün maliyetlerini azaltmak amacıyla, düşük faizli kredi sağlama konusu, ilk defa 1968 yılında yayınlanan «ihracatın teşviki ve geliştirilmesi esaslarına dair kararda» yer almıştır.

Bu karar uyarınca önce Merkez Bankası kaynaklı selek-

(1) DPT, Kalkınan Türkiye, a.g.e. s. 256.

tif kredi uygulaması başlamıştır. Buna göre serbest dövizle ihraç etmek koşuluyla ihracatçılara açılacak kredilerde normal faizle düşük faiz arasındaki farkın Merkez Bankası selektif kredi fonundan karşılanacağı hükme bağlanmıştır. Daha sonra 1970 yılında «özel ihracat fonu» kurulmuştur. Bu fondan ihracatçıların hazırlık, üretim, pazarlama dönemlerindeki harcamaları için düşük faizli kredi verilmesi amaçlanmıştır.

Halen ihracatçılara sağlanan krediler iki grupta toplanabilir: Bunlardan birincisi ihracat teşvik fonudur. İthalat rejimi kararı çerçevesinde alınan teminatların % 50 i ile 25 sayılı kararla kurulan Destekleme ve fiyat istikrarı fonundan Para Kredi Kurulunca uygun görülerek yapılan aktarmalar, bu fonun kaynaklarını oluşturmaktadır.

İhracatı teşvik belgesi almış bulunan ihracatçılara, belirli şart ve esaslara göre, bu fondan düşük faizli kredi kullandırılır. Belirtilen krediler, «yağ meyve, sebze, su ürünleri ve Teşvik ve uygulama dairesi tarafından tesbit olunacak ürünler ile ihracatta vergi iadesi listelerinde yer alan bütün malların ihracatının hazırlık ve yapım safhası harcamalarına ve kredili ihracat için gerekli finansmanın sağlanmasında, bankalar aracılığı ile kullandırılır.» (1).

Bu fondan açılacak kredilerde faiz oranı % 11 olup, % 3'ü bankada kalmaktadır. Kredili ihracatta fondan verilecek kredinin vadesi bir yıldır. Şartlar varsa bu süre bir yıl daha uzatılabilmektedir. Komple fabrika, tesis ve yatırım mali ihracında, ihraç süresine uygun olarak krediye bir defada üç yıla kadar vade tanınabilmektedir.

(1) İhracatı Teşvik Tebliği, Teb. No: 80/2 Md. 22.

İhracatçılara sağlanan kredilerden ikincisi Merkez Bankası kaynaklı selektif kredidir (reeskont kredisi). Yukarıda da değinildiği gibi uygulaması 1968 yılındaki faiz farkı ödemeleriyle başlamıştır.

İhracatçıların hazırlık ve üretim aşamasında duyacakları kredi gereksinimlerini karşılamak ve kredinin ihracatçıya maliyetini düşürmek amacıyla ihracatla ilgili faiz farkı ödemeleri konusu çeşitli kararnamelerle geliştirilmiştir. Buna göre halen mevcut uygulamaya göre serbest döviz karşılığında sınaî ürün ihraç etmek veya bu ürünleri yurt içinde serbest dövizle satmak isteyen ihracatçılara, hazırlık ve üretim aşamalarında kullanılmak üzere alacakları kredileri için banka ve borçluya «faiz farkı fonundan» (2) faiz farkı ödemesi yapılır. Ancak faiz farkı ödemesinin yapılabilmesi için söz konusu ürünün kati veya geçici vergi iadesi listelerinde yer alması gerekir. Esasen belirtilen listeler arasında yer alan 0 faizli liste, bu tesvikten yararlanacak ürünlerin belirlenmesi amacıyla da tanzim edilmiştir.

Yukarıda sözü edilen kredilerin gerek vadeleri gerekse faiz hadleri dolayısıyla son derece uygun şartlar taşıdığı görülmektedir. İhracatçılara ucuz kredi vermeyi amaçlayan bu önlemin, ihracatın teşviki bakımından bazı şartlarla etkili olacağı açıktır. Bu şartlar:

— Maliyetlerinde sağlanacak düşürme ile uluslararası rekabet gücü kazandırılacak ürünlerin seçiminde etkinlik

— Kredilerin ekonomik ve yasal amaçlarına uygun kullanımını sağlayıcı, izleme ve denetlemede etkinliktir.

(2) İhracatı Teşvik Tebliği, Teb. No: 80/2 Md. 12.

3.2.6. İhracatçılara Tanınan Döviz Öncelikleri ve Tahsisleri:

İhracatçılara tanınan döviz kolaylıkları ve tahsisi işlemleri, bir teşvik önlemi olarak, 1968'den beri çeşitli değişiklikler geçirerek uygulanmıştır. Halen uygulanmakta olan şekliyle konu iki kısımda ele alınabilir: Bunlardan birincisi döviz tahsisidir. Buna göre gerçekleştirilen veya yapılacak ihracat karşılığı ihracatçılara döviz tahsis edilmektedir. «İmalatçı ihracatçılara kendilerinin ve yan sanayicilerinin;

— İhraç ettikleri ürünlerin yapımında kullandıkları veya ihracını taahhüt ettikleri malların yapımında kullanacakları ithal girdisi ham ve yardımcı maddelerle bu malların ihracında kullanacakları ambalaj malzemelerinin temini için,

— İşletmelerinin ihtiyaç duyduğu mallarla tesislerin genişletilmesi, yenilenmesi veya yeni yatırım ihtiyaçlarının ithal yoluyla karşılanması için.

İhracatı Teşvik ve geliştirme kotasından teşvik belgesine dayanarak döviz tahsisi» yapılmaktadır (1).

Görüldüğü üzere belirtilen döviz tahsisi ihracattan sonra yapılabildiği gibi ihracat taahhütüne dayanarak önceden de yapılabilmektedir. Ancak tahsis edilen döviz, taahhüt ettiği veya fiilen gerçekleştirdiği ihracatın belirli bir oranı ile sınırlandırılmaktadır.

Bu sınırlama, ihracattan evvel, ihracatı taahhüt edilen malların bünyesine giren ham ve yardımcı madde ile bunların ihracında kullanılacak ambalaj malzemesi tutarını ve işletmelerin yenileme, genişletme ve yeni yatırım ihtiyaçları

(1) İhracatı Teşvik Tebliği, 80/2, Md. 13.

içinse taahhüt ettikleri ihracatın FOB bedelinin % 50'sini açmayacak şekilde belirlenmiştir.

Ihracattan sonra ise tahsis edilecek döviz, daha önce ihracatı teşvik belgesi ile tahsis edilen dövizlerin düşülmesinden sonra kalan miktarın % 50'sini geçmeyecektir.

Ihracatçılara tanınan döviz kolaylıklarından ikincisi, Döviz transferinde öncelik, ihracat karşılığı dövizlerden mahsup, gerçekleştirilen ihracat karşılığı transfer hakkı gibi başlıklar halinde toplanmaktadır.

Bunlardan döviz transferinde öncelik hakkına göre, ihracatçılara ihracatı teşvik belgesine dayanarak yapılan ve yapılacak olan ihracat için gerekli döviz tahsislerinin transferinde, Merkez Bankasınca öncelik verilmektedir. Aynı öncelik, ihracatçıların ambalaj gereksinimleri ve transit ticareti çerçevesinde yapılacak döviz tahsisleri için de geçerlidir.

Ihracatçılara tanınan ayrıcalıklardan biri de ihracat karşılığı dövizlerden mahsuptur. Buna göre, teşvik belgesinde belirtilerek taahhüt edilmiş bulunan ihracattan sağlanan dövizlerden bir kısmı, ihracatçının kendi üretim ve dağıtım faaliyetleri ile ilgili gereksinimleri dolayısıyla yapacakları ithalat bedellerinin transferinde kullanılabilir. Bu kullanım doğrudan doğruya ihracatçı kendi ihtiyaçları için olabileceği gibi yan sanayicilerin ithal ihtiyaçları için de olabilir. Buna göre, ihracattan sağlanan dövizler, ihracatçıların kendilerinin veya yan sanayicilerinin ithal ihtiyaçlarının karşılanabilmesi ve, aldıkları dış kredilerin ana para ile faiz, gider ve komisyonları için ortaya çıkacak döviz borçlarına mahsup edilebilecektir.

Yukarda konu edilen döviz ayrıcalıkları ve tahsisler bir

taraftan ihracatçıya kendi üretimi için gerekli döviz ihtiyaçlarının öncelikle karşılanması olanağını verirken diğer taraftan bu hakkın kendisi ya da yan sanayicileri tarafından kullanılabilmesi, sağladığı prim nedeniyle doğrudan kârlılıklarını etkileyecektir.

3.2.6 İhracat Sigortası:

İhracat sigortası özellikle ihracatın ticari ve siyasi risk taşıdığı ülkelere doğru genişlemesi halinde gerekli bir önlem olarak görülmektedir (1). Türkiye'de de teşvik önlemleri arasında «ihracat sigortası» öngörülmektedir. Buna göre «ihracat sigortası tesis edilinceye kadar, Destekleme ve İstikrar Fonundan Para-Kredi kurulunca İhracat Teşvik Fonuna aktarılacak meblağla, bu kurulun tesbit edeceği esaslar ve ihracatı teşvik belgesi çerçevesinde, ihracat sigortası işlemleri Teşvik ve Uygulama Dairesince yürütülür.» denilmektedir.

SONUÇ:

Sanayileşme olgusu içinde dış ticaretin çok önemli bir yeri vardır. Sanayileşme stratejilerine göre uygulanacak dış ticaret politikasında birbirine karşıt iki model vardır: İthal ikamesi ve ihracata yönelik sanayileşme. 1930 dünya ekonomik krizinin ülkelere telkin ettiği kendi kendine yeterlilik düşüncesi ve ekonomik açıdan dışa bağımlılığın azaltılması eğilimleri, ithal ikamesi politikasına ortam hazırlamıştır (2).

(1) Veysel Yayan a.g.e., s. 66.

(2) Halil Seyidoğlu, a.g.e., s. 474.

İthal ikamesi az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler arasında giderek yayılan bir politika haline gelmiştir. Bazı ülkelerde sanayileşme açısından ithal ikamesi politikası başarı ile uygulanmıştır. Japonya ve bazı güney Asya ülkeleri kısa sürede bu aşamayı tamamlayıp ihracata yönelmişlerdir.

Ancak çoğu kalkınma çabası içinde olan ülkelerde ise ithal ikamesinden beklenen sonuçlar alınmamıştır. Gerçekten bu ülkelerde ithal ikamesi uygulaması, yüksek maliyetli, ithal bağımlılığı fazla, dış rekabetten uzak, piyasa darlığı nedeniyle kapasite altı çalışan ve verimli olmayan sanayilerin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Dış ödeme açıklarının da giderek büyümesi, bu ülkeleri yeni alternatifler aramaya zorlamıştır. Nitekim bazı ülkeler ithal ikamesi politikasını terkederek ihracata ağırlık vermişlerdir.

Türkiye'de de sanayileşmenin başlangıcından itibaren ithal ikamesi uygulanmaya başlanmış ve planlı dönemin başlangıcından itibaren de bu eğilim yasallık kazanmıştır. 1970 yılına doğru bu politika giderek eleştirilmeye başlanmıştır. Gerçekten uygulanan politika sonunda, Türkiye'de de ithal bağımlılığı yüksek, piyasa darlığı nedeniyle kapasite altı çalışan, ihracata dönük olmayan ve ancak dış ödeme güçlükleri karşısında alınan maliyeti yüksek teşviklerle ihracat yapabilen, yüksek gümrük tarifeleri ve miktar kısıtlamaları ile korunmaya gereksinme duyan bir kısım sanayi dalları oluşmuştur.

Ancak hemen belirtmek gereklidir ki Türkiye'de ithal ikamesi politikası eksik ve bazı hatalarla uygulanmıştır. Bu nedenle de ulaşılan sonucu, ithal ikamesi politikasınıninki ile aynı çizgide tutmamak gerekir. Gerçekten Türkiye'de yatırımlarda; seçilen teknoloji, kuruluş yeri, ithal bağımlılığı ve

telafisi, ekonomiye yatay ve düşey bağları, kapasitesi gibi konular itibariyle hatalar yapılmıştır.

Bir taraftan sanayi dallarının ihracata dönük olarak kurulmamış ve ortalama ithal bağımlılıklarının fazla olması diğer taraftan petrol fiyatlarındaki hızlı yükseliş, Türkiye'nin dış ödeme açığını giderek artırmıştır. 1960'lı yılların sonundan itibaren alınmaya başlanan ihracatı teşvik önlemlerinin dozu giderek yükseltilmiştir.

Hata ve eksikliklerine rağmen ithal ikamesi politikasının Türkiye'nin kalkınmasında önemli katkısı olmuştur. Bu nedenle de ithal ikamesinin terkedilerek bütünüyle ihracata yönelik politika haline dönüştürülmesi hatalı sonuçlar verebilir. İthal bağımlılığı düşük, geniş ölçüde yerli girdiye dayanan, uygun teknoloji seçimi yapılmış, verimlilik denetimi sağlanabilen; ihraç potansiyeli bulunan sanayi dallarına ağırlık verilerek devam ettirilecek ithal ikamesi yanında, ihracatın geliştirilmesiyle ilgili önlemler almak yararlı sonuçlar verir. Böylece önceden kurulmuş bulunan endüstri dallarının ithal gereksinimleri sağlanmış olurken mevcut sanayileşme sürecinin devamlılığı sağlanmış olur. Türkiye'de ihracatın artırılması için çeşitli alternatifler vardır. Bunlardan birincisi ihracatı teşvik önlemlerine artan bir şekilde başvurmaktır. Türkiye'de özellikle 1980 yılı başından itibaren geniş bir teşvik politikasına girilmiştir. İhracattan evvel veya sonra ucuz kredi, döviz tahsis edilmesi, vergi muafiyet ve istisnaları ile yüksek dozda vergi ladesi, bunların önemlileri arasındadır.

Ancak vergi teşvik tedbirlerinin sağlayacağı fayda yanında önemli bir maliyeti de vardır. Bu nedenle belirtilen tedbirlerin uygulanmasında selektif bir teşvik esas alın-

mahtır. Ayrıca etkin bir ekonomik ve yasal denetim sağlanmalıdır. Özellikle 1980 yılından sonra gerek döviz gerekse iç kredi olarak yapılan uzun vadeli kullandırmalarda, belirtilen denetimin sağlanıp sağlanamayacağı tartışma konusudur. Bu güçlük ihracattan önceki tahsisler için daha da önem kazanmaktadır.

Kaldı ki bu konudaki güçlüklerden biri de diğer ülkelerin uyguladığımız teşvik önlemlerine tepkisidir. Nitekim belirli bir süreden beri tavizlerinin anlamı giderek azalan AET ülkeleri, ithal ürünlerine gümrük vergisi ve miktar sınırlandırmaları gibi önlemler getirmişlerdir. Böyle durumlarda teşvik önlemleri etkisiz hale gelebilmektedir. Bu nedenle ürünlerin iç-dış fiyat dengesizliği, vergilerde sağlanacak muafiyet ve istisnalarla giderilip rekabet gücü kazandırılabilirse, vergi teşvik önlemlerine başvurulmalıdır ve yapılacak teşvik, ürüne rekabet gücü kazandıracak ölçüde olmalıdır. Sözü edilen dengesizlik vergilerden olmayıp, ürün maliyetlerinden kaynaklanıyorsa, girdi maliyetlerini azaltıcı önlem ve teşviklere ağırlık vermelidir.

İhracatı olumsuz yönde etkileyen bir diğer etken de ihracat mallarındaki kalite düşüklüğü ve standardizasyon sorunudur. Bu nedenle kalite, standardizasyon ve pazarlama yönünden önlemler almak da ihracatı olumlu yönde etkileyecektir.

İhracatı artırma imkânlarından biri de ihracat edilecek ürün çeşidi ve ülke sayısının artırılmasıdır. Türkiye dış ticaretinin (ithalat ve ihracatının) büyük çoğunluğu OECD ülkeleriyledir. Uzun yıllardan beri devam eden bu kompozisyon, Cari İşlemler Bilançosunu olumlu yönde etkileyecek önemli bir gelişme gösterememiştir.

Bundan dolayı özellikle Orta Doğu ülkeleri başta olmak üzere, diğer serbest dövizli anlaşmalı ülkelere ihracat imkânlarının artırılması giderek önem kazanmıştır. Bir taraftan gelişmiş ülkeler içinde sınırlanan dış ticaretin, Cari İşlemler bilançosu açısından gelişmekte olan ülkeler lehine cerayan etmemesi diğer taraftan petrol ve petrol ürünleri ithalatının giderek artması, bu ülkelerle ticari işbirliği yapılması ve ihracatın artırılması olanaklarının araştırılmasını, zorunlu hale getirmiştir. Kuşkusuz ihraç edilebilir ürün ve ülke olarak yeni imkânların araştırılması ihracata önemli katkıda bulunacak tedbirlerden biri olacaktır.