

**Orta Gelir Tuzağından Çıkışta Teşvik Politikalarının Etkililiği: Türkiye Örneği****Effectiveness of Incentive Policies in Exit from Middle Income Trap: The Case of Turkey**Gizem Akbulut<sup>1</sup>, Barış Yıldız<sup>2</sup>**ÖZ**

Orta gelir tuzağı kavramı, iktisat yazınına ilk kez Barry Eichengreen ile girmiş olmasına rağmen en kabul gören tanım Dünya Bankası tarafından yapılmıştır. Buna göre ülkeler, kişi başına gelir düzeylerine göre sınıflandırılarak orta gelir tuzağında bulunup bulunmadığı ortaya koyulmuştur. Bu bağlamda Türkiye'nin uzun yıllardır üst orta gelirli ekonomiler arasında yer alması orta gelir tuzağında olduğunu göstermektedir. Çalışmanın amacı orta gelir tuzağından çıkış noktasında Türkiye'de 2004, 2006, 2009, 2012 yılında uygulanan teşvik politikalarının etkili olup olmadığının değerlendirilmesine yöneliktir. Yapılan değerlendirmeye göre 2004 ve 2006 yılında yürürlüğe giren teşvik sisteminin hedeflenen faydayı sağlayamadığı görülmüştür. Bu nedenle 2009 yılında teşvik politikası geliştirilerek yürürlüğe girmiştir. Ancak bölgesel gelişme farklılıklarını azaltmada istenilen sonuçlar alınamadığı için 2012 yılında yeni teşvik sistemi yürürlüğe girmiştir. Kapsamı genişletilen bu teşvik politikası bölgesel ve sektörel düzeyde önemli iyileştirmeleri sağlamasına rağmen yeterli olmamıştır. Dolayısıyla Türkiye orta gelir tuzağından çıkmak için bölgesel ve sektörel düzeyde uyguladığı politikaları geliştirmekle birlikte inovasyona, katma değeri yüksek ürünlerin üretimine, nitelikli işgücüne yani ulusal düzeyde politikalara da ağırlık vermesi gerekmektedir. Bölgesel ve sektörel düzeydeki politikalar ulusal düzeydeki politikalara entegre olacak şekilde uygulandığı sürece Türkiye daha yüksek bir kişi başına gelir düzeyine sahip olacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Teşvik Politikaları, Orta gelir Tuzağı, Bölgesel Kalkınma.**ABSTRACT**

Despite being introduced to economics literature by Barry Eichengreen, a widely accepted definition of the concept of middle-income trap is made by the World Bank. According to that definition, whether countries are in trap or not is revealed based on the classification of their per capita income levels. In this context, having been among the upper middle income economies for many years shows that Turkey is in the middle-income trap. The aim of this study is to assess the effectiveness of the incentive policies put into practice in Turkey in order to escape the middle-income trap in they ears of 2004, 2006, 2009 and 2012. The evaluations show that the 2004 and 2006 incentive policies had not provided the etargeted benefits. Therefore, the incentive policy was developed and entered into force in 2009. However, since the desired results could not be obtained in reducing regional development differences, a new incentive system was put into effect in 2012. Although providing significant improvements on regional and sectoral levels, this expanded incentive policy was not sufficient. Thus, to be able to exit from the middle-income trap Turkey needs, along with the improvement of present regional and sectoral level policies, to focus on policies at national level such as; innovation, production of high value-added products, and qualified labor. Turkey will have a higher per capita income depending on the implementation of regional and sectoral level policies integrated with national level policies.

**Keywords:** Incentive Policies, Middle-Income Trap, Regional Development.<sup>1</sup> Arş. Gör., Gümüşhane Üniversitesi, İktisat Bölümü, gizemakbulut@gumushane.edu.tr<sup>2</sup> Yrd. Doç. Dr., Gümüşhane Üniversitesi, Maliye Bölümü, barisyildiz@gumushane.edu.tr

## GİRİŞ

İktisat yazınında son yıllarda orta gelir tuzağı kavramı öne çıkmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından yıllar itibariyle belirli bir ekonomik büyümeyi gerçekleştirme noktasında sorunlar yaşanmaktadır. Orta gelir tuzağı kavramı, ülkelerin orta gelir düzeyindeki kişi başına GSYH'ye ulaştıktan sonra uzun yıllar bu düzeyde kalması ve yüksek gelir düzeyine çıkamaması olarak tanımlanmaktadır. Bu kavram, pek çok yazar tarafından farklı şekillerde kavramsallaştırılmıştır. Ancak küresel ölçekte Dünya Bankası tarafından ülkelerin kişi başına GSYH düzeylerine göre sınıflandırılması kabul görmektedir. Ülkelerin ekonomik büyümeleriyle birebir ilişkili olan bu kavram gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Türkiye açısından oldukça önemlidir. Türkiye, uzun yıllardır üst orta gelir grubunda bulunmakla birlikte yüksek gelirli ülkeler grubuna yükselememesi orta gelir tuzağında olduğu yönündeki görüşleri destekler niteliktedir. Hem makro (ülke) ölçekte hem de mikro (bölge) ölçekte yaşanan yapısal sorunlar, Türkiye'nin ekonomik büyümesinin sürdürülebilir olmasını engellemektedir.

Türkiye ekonomisi, gelişmiş ülkelere yakınsamaktan uzak olmakla birlikte ülke içerisindeki bölgeler arası farklılıklar da dikkat çekmektedir. Türkiye gibi doğu-batı ayrımının keskin olduğu ülkelerde bölgelere özgü politikaların uygulanması orta gelir tuzağından çıkabilmek için önemlidir. Bu noktada değişen siyasi konjonktür göz önünde bulundurulduğunda özellikle 2000'li yıllardan itibaren yürürlüğe giren teşvik politikalarının incelenmesi çalışmanın çıkış noktasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın amacı Türkiye'de 2000, 2004, 2006 ve 2012 yılında uygulanan teşvik politikalarının orta gelir tuzağından çıkabilmesi açısından etkililiğini değerlendirmeye yöneliktir. Çalışmada öncelikle orta gelir tuzağının kavramsal çerçevesi anlatılacak olup Türkiye'nin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki yeri incelenecektir. Ardından 2000 yılından itibaren uygulanan dört teşvik politikası ve geçirdiği evrim anlatılacaktır. Son olarak uygulanan teşvik politikalarının Türkiye'nin orta gelir tuzağından çıkabilmesi noktasında etkili olup olmadığı değerlendirilecektir.

## 1. ORTA GELİR TUZAĞI KAVRAMI

"Orta Gelir Tuzağı" kavramı iktisat literatürüne Barry Eichengreen tarafından yapılan bir çalışma ile girmiştir. Eichengreen ve diğerleri (2011) tarafından yapılan çalışmada orta gelir tuzağı aşağıdaki ölçütlere göre değerlendirilmektedir:

- a) Kişi başına gelir düzeyinin 16.000 dolara bulması,
- b) ABD kişi başına gelir düzeyinin %58'ine erişmiş olunması,
- c) Ülkelerin imalat sanayinin ulusal gelirdeki payının yaklaşık %23 düzeyinde olmasıdır.

Orta gelir tuzağı, bir ekonominin belirli bir kişi başına gelir seviyesine ulaştıktan sonra uzun süre o seviyede takılıp kalması durumudur. Eğer bir ekonomide kişi başına gelir düzeyi belirli bir aşamada takılıp kaldıysa ya da belirli aşamadan ileri gidemiyorsa o ekonomi orta gelir tuzağına düşme tehlikesiyle karşı karşıyadır. Fakat burada önemli olan husus hangi gelir düzeyi, orta gelir düzeyi olarak kabul edilmesi gerektiği meselesidir. Orta gelir tuzağı kavramının ilk kez ortaya çıktığı dönemlerde ABD'de kişi başına gelirin %20'sine sahip ekonomiler orta gelir düzeyi olarak kabul edilmekteydi. ABD'de kişi başına gelir yaklaşık 50,000 dolar olarak düşünüldüğünde ve bunun yüzde %20'sini alındığında orta gelir düzeyi yaklaşık 10,000 dolar/yıl olarak ortaya çıkmaktadır (Eğilmez, 2012).

İlk hesaplama şekli olan ABD'nin yerini Dünya Bankası tarafından kişi başına GSYH'ya dayanan gelir sınıflandırması almıştır. Dünya Bankasının 2013 yılında Küresel Kalkınmanın Atlası raporunda ekonomiler düşük gelirli, orta gelirli ve yüksek gelirli ekonomiler olmak üzere sınıflandırılmıştır. Ayrıca düşük ve orta gelirli ekonomiler gelişmekte olan ekonomiler şeklinde de ifade edilmektedir. Dünya Bankası tarafından yayınlanan raporda gelir gruplarının kişi başına GSYH

değerlerine göre sınıflandırılması aşağıdaki tablo 1'deki gibidir (The World Bank, 2013):

**Tablo 1: Gelir Gruplarının Kişi Başına GSYH Değerlerine Göre Sınıflandırılması**

<b>Ekonomiler</b>	<b>Kişi Başına GSYH (\$)</b>
Yüksek Gelirli Ekonomiler	12,476 ve üzeri
Orta Gelirli Ekonomiler	1,026-12,475
Alt Orta Gelirli Ekonomiler	1,026-4,035
Üst Orta Gelirli Ekonomiler	4,036-12,475
Düşük Gelirli Ekonomiler	1,025 ve altı

Kaynak: The World Bank, 2013

Türkiye'nin kişi başına GSYH'si 2012 yılında 2002 yılına göre yaklaşık 3 kat artarak 10.497 dolara ulaşmıştır. 2013 yılında açıklanan Orta vadeli programda kişi başına GSYH'nın 10.818 dolar'a yükselmesi hedeflenmiş olup 10.478 dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu veriler çerçevesinde değerlendirildiğinde yukarıdaki tablo 1'e göre Türkiye orta gelirli ekonomiler içerisinde yer almaktadır. Türkiye gibi orta gelirli ekonomiler sınıfında yer alan ülkelerden bazıları Rusya, Arjantin, Meksika, Brezilya, Romanya, Çin, Romanya, Kazakistan, Libya, Güney Afrika'dır.

Üretim faktörleri açısından büyümenin sermaye birikimi, istihdam artışı ve verimlilik artışı olmak üzere üç temel kaynağı bulunmaktadır. Sermaye birikimi ve istihdam artışı ekonomik kalkınmanın ilk aşamalarında önemli rol oynamaktadır. Bununla birlikte bir ekonomide kişi başına gelir düzeyi 10.000 doların üzerinde seyrettikten sonra, kişi başına gelir artış hızının yüksek düzeyde devam etmesi, yüksek verimlilik artışlarının gerçekleşmesine bağlıdır. Bu şekilde orta gelir aşamasında, sermaye stokunun ve istihdamın artması büyümeye daha az katkı sağlar. Bununla birlikte çalışan kişi başına katma değer artışları düşük olduğunda kişi başına gelir artışları da aynı şekilde yavaşlar. Türkiye ekonomisinin küresel kriz öncesi yani 2002-2008 dönemine bakıldığında, yüksek büyüme hızlarını yüksek yatırımlarla, tarım dışı istihdamda ve verimlilikte nispeten yüksek artışlarla gerçekleştirdiği görülmektedir. Yine bu dönemde Türk Lirası'nın Dolar karşısında aşırı değerlenmesi, kişi başına gelir artışını Dolar cinsinden önemli ölçüde artırmıştır. Ancak yaşanan bu büyüme performansının daha sonraki dönemlerde gerçekleşmesi mümkün görünmemektedir (Gürsel ve Soybilgen, 2013:1).

Düşük gelirli ülkeler, yurtdışından ithal ettikleri teknolojiyle düşük maliyetli ve emek-yoğun ürünler üreterek uluslararası piyasalarda rekabet edebilirler. Emek ve sermayenin düşük verimliliğe sahip tarım sektöründen yüksek verimliliğe sahip imalat sektörüne kaymasıyla birlikte ülke daha büyük bir verimliliğe ve üretkenliğe sahip olur. Ülkeler orta gelir düzeyine ulaştıklarında; kırsal kesimdeki eksik istihdam azalır, işgücü ücretleri artar ve dolayısıyla uluslararası piyasada rekabet artar. Eğer ülkeler inovasyon yoluyla verimliliklerini arttıramazlarsa, orta gelir tuzağına düşeceklerdir (The World Bank, 2013: 12).

Felipe ve diğerleri (2012) çalışmalarında üst orta gelir düzeyine ulaşmadan önce alt orta gelir düzeyinde kalan ülkelerin sayısını belirlemişlerdir. 1820 yılından itibaren 124 ülkeden 44'ü alt orta gelir düzeyinden üst orta gelir düzeyine ulaşmıştır. 1950 sonrası dönemde 10 ülkenin alt orta gelir düzeyinde olduğu yani orta gelir tuzağına yakalandığı görülmüştür.

**Tablo 2: 1950 Sonrası Alt Orta Gelir Düzeyinde Olan ve Üst Orta Gelir Düzeyine Ulaşan Ülkeler**

Ülkeler	Bölgeler	Alt Orta Gelir Düzeyine Ulaşıldığı Yıl	Üst orta gelir Düzeyine Ulaşıldığı Yıl	Alt Orta Gelir Düzeyinde Geçirilen Süre (Yıl)	Geçiş Dönemi Boyunca Ortalama Kişi Başına Milli Gelir (%)
Çin	Asya	1992	2009	17	7.5
Japonya	Asya	1929	1968	39	3.6
Malezya	Asya	1969	1996	27	5.1
Kore	Asya	1969	1988	19	7.2
Çin (Taypei)	Asya	1967	1986	19	7.0
Tayland	Asya	1976	2004	28	4.7
Bulgaristan	Avrupa	1953	2006	53	2.5
Türkiye	Avrupa	1955	2005	50	2.6
Kosta Rika	Latin Amerika	1952	2006	54	2.4
Oman	Orta Doğu	1968	2001	33	2.7

Kaynak: Felipe, Abdon ve Kumar, 2012: 22

Tablo 2 incelendiğinde alt orta gelir düzeyinde olan ülkelerden Bulgaristan, Kosta Rika ve Türkiye'nin bu aşamada yaklaşık olarak 50 yıldan fazla kaldığı görülmektedir. Diğer taraftan Çin 2009 yılında üst orta gelir düzeyine ulaşan 10 ülke içerisinde en kısa sürede bu aşamayı geçen ve bu dönemde en yüksek büyüme hızına sahip olan ülke olmuştur. Ardından devam eden süreç tablo 3'te yer almaktadır:

**Tablo 3: 1950 Sonrasında Üst Orta Gelir Düzeyinde Olan ve Yüksek Gelir Düzeyine Ulaşan Ülkeler**

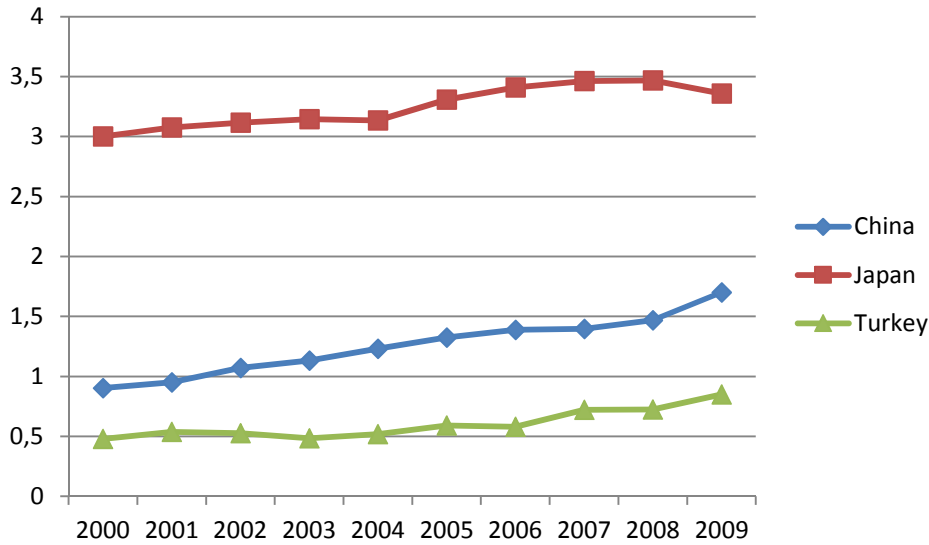
Ülkeler	Bölgeler	Üst orta gelir Düzeyine Ulaşıldığı Yıl	Yüksek Gelir Düzeyine Ulaşıldığı Yıl	Üst Orta Gelir Düzeyinde Geçirilen Süre (Yıl)	Geçiş Dönemi Boyunca Ortalama Kişi Başına Milli Gelir (%)
Çin (Hong Kong)	Asya	1976	1983	7	5.9
Japonya	Asya	1968	1977	9	4.7
Kore	Asya	1988	1995	7	6.5
Singapur	Asya	1978	1988	10	5.1
Çin (Taypei)	Asya	1986	1993	7	6.9
Avusturya	Avrupa	1964	1976	12	4.1
Belçika	Avrupa	1961	1973	12	4.4
Danimarka	Avrupa	1953	1968	15	3.3
Finlandiya	Avrupa	1964	1979	15	3.6
Fransa	Avrupa	1960	1971	11	4.4
Almanya	Avrupa	1960	1973	13	3.4
Yunanistan	Avrupa	1972	2000	28	1.8
İrlanda	Avrupa	1975	1990	15	3.2
İtalya	Avrupa	1963	1978	15	3.4
Hollanda	Avrupa	1955	1970	15	3.3
Norveç	Avrupa	1961	1975	14	3.5

Portekiz	Avrupa	1978	1996	18	2.8
İspanya	Avrupa	1973	1990	17	2.7
İsveç	Avrupa	1954	1968	14	3.6
Arjantin	Latin Amerika	1970	2010	40	1.2
Şili	Latin Amerika	1992	2005	13	3.7
İsrail	Orta Doğu	1969	1986	17	2.6

Kaynak: Felipe, Abdon ve Kumar, 2012: 24

Tablo 3'te görüldüğü üzere 22 ülke orta gelir tuzağından çıkıp yüksek gelir düzeyine ulaşma süreleri bakımından kıyaslandığında Çin (Hong Kong), Kore ve Taypei 7 yıl' da yüksek gelir düzeyine çıkarken Arjantin bu düzeye ancak 40 yıl' da ulaşabilmiştir. Büyüme hızları açısından değerlendirildiğinde ise 1950 sonrasında Taypei ortalama %6.9 büyürken Arjantin ortalama %1.2 büyümüştür.

Gelişmekte olan ülkelerin orta gelir tuzağından kurtulabilmesi ve uluslararası piyasalarda rekabet edebilmeleri için bilime ve teknolojik yeniliklere önem vermeleri gerekmektedir. Bilgi ve teknoloji yönünde avantajlı konumda olabilmek de ülkelerin sahip oldukları AR-GE ile mümkün olabilecektir. Türkiye'nin de 2000-2009 döneminde milli gelir içerisinde AR-GE' ye ayırdığı pay sürekli bir şekilde artış göstermiştir. Ancak dünya ülkeleri ile kıyaslandığında aralarında önemli bir fark bulunmaktadır.



**Grafik 1: 2000-2009 Dönemi AR-GE Harcamalarının Milli Gelir İçerisindeki Payı (%)**

Kaynak: The World Bank, 2013

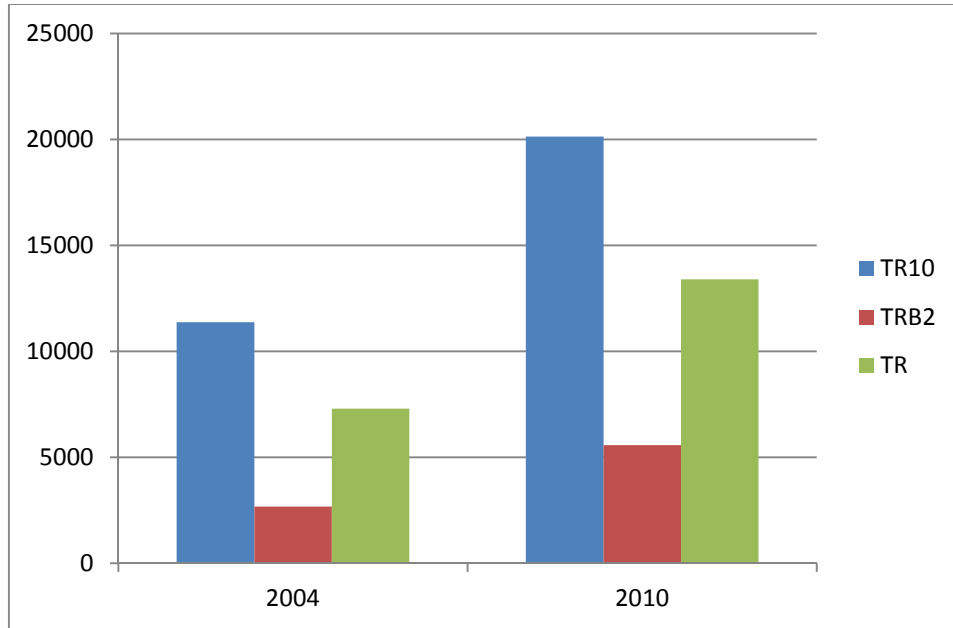
Türkiye gibi orta gelir düzeyinde bulunup ancak daha sonra yüksek gelir düzeyine çıkan ülkelere Japonya ve Çin ile halen orta gelir düzeyinde bulunan Türkiye'nin 2000-2009 dönemine ilişkin AR-GE harcamalarının milli gelire oranı incelenmiştir. Yıllar itibarıyla bakıldığında sürekli bir artışın olduğu ancak Çin ve Japonya'ya kıyasla düşük düzeyde kaldığı görülmektedir. Milli gelire oran olarak AR-GE harcamaları 2000 yılında Çin'in %0.9, Japonya'nın %3 iken Türkiye'nin %0.4'tür. 2009 yılına gelindiğinde ise bu oranlar Çin'in %1.7, Japonya'nın %3.4 ve Türkiye'nin %0.8 şeklindedir.

Diğer ülkeler ile rekabet edebilmek adına teknolojik gelişmenin sağlanmasında beşeri sermaye önem arz etmektedir. Bir ekonominin kapasitesinin belirleyicileri teknolojik yenilik yapmaları ve en önemlisi gelişmekte olan ülkelerin yurtdışından

sağlanan teknolojiye uyum sağlamaları ve verimli bir şekilde kullanabilmeleri olduğu için eğitim düzeyinin, toplam faktör verimliliğinin büyümesi üzerinde önemli bir etkisi vardır (Mayer, 2001: 3). Türkiye'nin içinde bulunduğu orta gelirli ülkeler grubundan yüksek gelirli ülkeler grubuna çıkamamasının en önemli nedenlerinde biri de işgücünün nitelik düzeyine bağlı olarak işgücü verimliliğinin düşük olmasıdır. Dünya kentleri ile kıyaslandığında New York' ta kişi başına düşen işgücü verimliliği yaklaşık 119 bin dolar iken İstanbul, Ankara ve İzmir'in kişi başına işgücü verimliliği yaklaşık 30 bin dolardır (Yeldan ve diğerleri, 2012: 132).

Ülkeler arasında gelişmişlik farkları olduğu gibi ülkelerin kendi içlerinde de bölgesel bazda iktisadi ve doğal kaynakların dağılımında farklılıklar bulunmaktadır. Latin Amerika ülkeleri gibi Türkiye de hem kişiler arasındaki gelir dağılımının hem de bölgeler arasında gelişmişlik farklarının en yüksek olduğu ülkelerden biridir. Yıllar boyunca Türkiye'de uygulanmış olan bölgesel gelişme projeleri, il ve bölge planı deneyimleri, "Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY)" programları ve bölgesel teşvik politikaları gibi farklı teşvik politika araçlarının beklentileri karşılamamış ve istenen başarılar elde edilememiştir. Uygulanan politikalar, Türkiye'yi homojen tek bir bölge olarak kabul edip bölgesel özelliklerini göz ardı ettiği için genel anlamda Türkiye'nin doğu-batı ayrımında gelişmişlik farkının en yoğun hissedildiği ülke olmasına sebep olmuştur (Yeldan ve diğerleri, 2013: 15-16).

Orta gelir tuzağından çıkış noktasında Türkiye'deki bölgelerarası gelişmişlik farkını ortaya koymak amacıyla bazı göstergeleri incelemekte fayda vardır. Bu amaçla İl bazında kişi başına GSYH değerlerine baktığımızda bu değerler TÜİK tarafından 2001 yılına kadar hesaplanmış olup bunun yerine 2004-2010 dönemine ilişkin GSKD (Gayri Safi Katma Değer) rakamları açıklanmıştır. Bu dönemde TR-10 İstanbul Düzey-2 bölgesi kişi başına GSKD bakımından 112.989 TL ile ilk sırada yer alırken TRB-2 (Van, Muş, Bitlis, Hakkâri) Düzey-2 bölgesi 27.800 TL ile son sırada yer almaktadır.



**Grafik 2: 2004-2010 Dönemi Kişi Başına GSKD (TL)**

Kaynak: TÜİK, 2013

Grafik 2'de görüldüğü üzere 2004 yılından 2010 yılına gelindiğinde TR10 Düzey-2 bölgesi ile TRB2 Düzey-2 bölgesi arasındaki kişi başına GSKD farkının giderek arttığı görülmektedir. TR10 İstanbul Düzey-2 bölgesi ülke geneli ile karşılaştırıldığında da aynı sonuca varmak mümkündür. Yani 2004 yılında kişi başına GSKD farkı 4.068 TL iken 2010 yılında bu fark 6.743 TL'ye yükselmiştir.



Bölgesel bazda dış ticaret rakamları incelendiğinde, TR-1 İstanbul bölgesi Türkiye'nin toplam ihracatının yaklaşık %50' sini, ithalatının ise yaklaşık %51' ini karşılamaktadır. Türkiye'nin toplam ithalatında ve ihracatında en az katkı sağlayan bölgeler ise Kuzeydoğu Anadolu ve Ortadoğu Anadolu bölgeleridir. Bölgelerarası dengesizlik olmakla birlikte aynı bölge içerisindeki iller arasında da farklılıklar bulunmaktadır.

2012 yılında TÜİK tarafından yayınlanan raporda Türkiye'de okuma yazma bilen nüfusun toplam nüfusa oranı yaklaşık %96'dır. Cinsiyet durumuna göre bakıldığında ise erkek okur - yazarlık oranı yaklaşık %99, kadın okur - yazarlık oranı %93'dür. Sosyo-kültürel gelişmişlik farkını ortaya koymak amacıyla ortaöğretimde okullaşma oranına bakıldığında Türkiye ortalaması %70 iken bu oran erkekler için ortalama %71, kızlar için ise %69'dur. Ortaöğretimde okullaşma oranlarına göre bölgeleri sıralamak gerekirse Batı Marmara ve Doğu Marmara bölgeleri yaklaşık %81 ve %80 ile en gelişmiş bölgelerdir. Kuzeydoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri ise yaklaşık %51 ve %50 ile en az gelişmiş bölgelerdir. Bölgelerarasındaki bu eşitsizliği gidermek amacıyla 2000'li yıllardan itibaren Dokuzuncu ve Onuncu Kalkınma Planlarında da ifade edildiği üzere Avrupa Birliği ile işbirliği yaparak Bölgesel Kalkınma Programları uygulanmaya başlanmış olup bu amaçla birçok bölgede bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ağırlık verilmiştir (Sevinç, 2011: 51).

Bölgeler arası gelişmişlik farkının bu derece yüksek olması Türkiye'nin önemli yapısal sorunlarının başında gelmektedir. Aynı kişi başına gelir düzeyinde takılı kalan Türkiye açısından bu sorunu çözmeye yönelik olarak ülkenin kaynaklarını bölgeler arasında daha verimli kullanmak amacıyla uygulanan teşvik politikalarının etkinliğini değerlendirmek gerekmektedir.

## 2. TÜRKİYE'DE UYGULANAN TEŞVİK POLİTİKALARI (2000-2012)

Teşvikler, birtakım amaçlarla Devlet tarafından özel veya kamu kesimlerine ilişkin karşılıklı veya karşılıksız olarak yapılan maddi ve maddi olmayan yardımlardır. Teşviklerin başlıca amaçları aşağıdaki gibidir (Andırın, 2007: 12);

- Bölgelerarası dengesizlikler giderilmeli ve geri kalmış bölgeler kalkındırılmalıdır.
- Küreselleşmenin ardından uluslararası rekabetin artması karşısında sanayinin rekabet gücü korunmalı ve güçlendirilmelidir.
- Üretime, yatırıma ve ihracata yapılacak desteklerle ekonomik büyüme ve kalkınma sağlanmalıdır.

Bu amaçların dışında başka amaçlar için de teşvik politikaları uygulanabilir. Ayrıca teşvikler makro ve mikro hedeflerin gerçekleştirilmesinde önemli bir maliye politikası aracıdır (Andırın, 2007: 13). Gelişmiş ülkelerde uygulanan teşvik politikalarının amacı istihdamı arttırmaya ve ülkenin sahip olduğu pazar payını korumaya yönelik uygulamalardır. Gelişmekte olan ülkelerin teşvik politikalarına bakıldığında ise uzun vadede ekonomik büyümeyi hedefleyen, istihdam yaratıcı ve rekabet edebilme özelliğine sahip yüksek mal üretmeyi, işsizliğin azaltılmasını öngören, yabancı yatırımcıların ülkeye çekilmesini amaçlayan politikaların olduğu görülmektedir. Bu tür ülkeler uzun vadeli ekonomik büyüme planına ve kalkınma programlarına sahip olmakla birlikte teşvik politikaları kalkınma stratejilerine uygun bir şekilde hazırlanmakta ve teşviklerin istikrar sağlayıcı nitelikte olması planlanmaktadır. Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'de de teşvik politikaları ekonomik kalkınmayı tamamlayan ya da destekleyen bir yapıya sahiptir (Akdeve ve Karagöl, 2013:336). Ancak bu teşvik politikaları, Türkiye'nin belirli bir kişi başına GSYH düzeyini aşmasını yeterli ölçüde desteklememektedir.

Yatırımların desteklenmesi amacıyla uygulanan, 1980'lerden sonra ihracata yönelik devlet yardımlarıyla genişleyen teşvik sistemi 2000'li yıllara gelindiğinde AR-GE, KOBİ, istihdam, çevre, bölgesel kalkınma gibi farklı alanlara yayılmıştır. Yine bu dönemde yatırım teşvikleri ile bu alanlardaki teşviklerin birbirlerinin tamamlayıcıları olmaları amaçlanmıştır. Ancak teşvik sistemi daha önceki yıllarda

tek elden yürütülürken son dönemlerde teşviklerin farklı kurumlar tarafından yönetilmesi ve farklı alanlarda uygulanması, ekonominin tamamında teşviklerin maliyetlerini arttırmış ve teşviklerden beklenen faydanın azalmasına sebep olmuştur (Eser, 2011: 80).

2000'li yıllardan sonra yatırımlara yönelik uygulanan teşvik politikaları incelendiğinde ilki 2004 yılında, ikincisi 2006 yılında, üçüncüsü 2009 yılında ve son olarak 2012 yılında sağlanan desteklerin değiştirildiği görülmüştür.

### 2.1. 2004 ve 2006 Yıllarında Uygulanan Teşvik Politikaları

2004 yılında uygulanmaya başlanan ve kamuoyunda 5084 olarak bilinen kanunla, 2006 yılında 5084'te değişiklik yapılarak 5035 sayılı kanunla yürürlüğe giren teşvik politikalarının amacı, bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlarda bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımları ve istihdamı arttırmaktır (Acar ve Çağlar, 2012:2).

5084 sayılı yasa 2004 yılında yürürlüğe girmiştir. Cumhuriyet sonrası döneminin ikinci teşvik yasası olan bu yasa 36 ili kapsamaktaydı. 2005 yılı Mart ayında yürürlüğe giren 5350 sayılı yasa ile 13 yeni il daha (Artvin, Çorum, Elazığ, Kahramanmaraş, Karaman, Kastamonu, Kilis, Kütahya, Nevşehir, Niğde, Trabzon, Tunceli ve Rize) teşvik kapsamına alınmıştır. Toplamda 49 ili kapsayacak şekilde genişletilen teşvik yasası ile yeni yatırımların yapılması ve istihdam yaratılması amaçlanmıştır (Gülmez ve Noyan Yalman, 2010: 240).

2004 yılında çıkarılan yasa ile Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığınca (Ata, 2007: 7):

- Yeni istihdam edilenlerin sigorta primi işveren paylarının hazine tarafından ödenmesi,
- 2001 yılı için belirlenen kişi başına GSYH miktarları 1500 ABD Dolar veya daha az olan illerde yeni istihdam edilen personelin ücretlerinden kesilen gelir vergisi stopajının alınmaması,
- Kapsama dâhil olan illerde istihdam yaratan işletmelere enerji desteğinin sağlanması ve
- Kapsama dâhil olan illerde yapılacak olan yatırımlara bedelsiz yatırım yeri tahsisi öngörülmüştü.

06.10.2006 tarih ve 2006/10921 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar" ile yeniden düzenleme yapılmasının sebebi, yatırım teşvik belgesi ile KOBİ teşvik belgesi şeklinde düzenlenen ikili yapının birleştirilmesinin amaçlanması temel etken olmuştur. 2006 yılında çıkarılan yasa ile gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası ve faiz desteği olmak üzere oldukça sınırlı ve az miktarda teşvik tedbirlerinin yatırımların desteklenmesinde kullanılması öngörülmüştür. Ancak faiz desteği çeşitli idari ve kaynak yetersizliği nedenlerinden ötürü hiç uygulamaya girememiştir. Dolayısıyla bu karar ile yatırımlara yönelik teşvikler oldukça sınırlı ölçüde kalmıştır (Eser, 2011: 81).

Sonuç olarak, 2004 ve 2006 yılında yürürlüğe giren teşvik sistemlerinin tamamıyla başarısız olduğu söylenemez. Bu kanunlarla birlikte gelişmiş illerin çevresinde bulunan ve teşvik kapsamında yer alan illerde önemli yatırımlar gerçekleşmiştir. İstihdamda artışın sağlanması söz konusu illerde sanayi kültürünün oluşması ve geliştirilmesi bakımından önemli bir gelişme olmuştur. Diğer taraftan ilgili kanunlar, kapsamda yer alan tüm illerde yatırımların artırılmasında, daha düzenli bir yatırım alanı oluşturularak bölgesel gelişmişlik farklarının azalmasına daha büyük katkı sağlanmasında, yatırımcıların rekabet gücü yüksek olan alanlara yönlendirilmesinde ve çeşitli teşvik araçlarının etkinsizliklerinin giderilmesinde yetersiz kalmıştır. Bu doğrultudan hareketle olumsuzlukları gidermek amacıyla yeni teşvik sistemi 2009 yılında yürürlüğe girmiştir (Eser, 2011: 134).

### 2.2. 2009 Yılında Uygulanan Teşvik Politikaları

2009 yılında yürürlüğe giren teşvik sisteminin amacı, tasarrufları katma değeri yüksek olan yatırımlara yönlendirmek, üretim ve istihdamı arttırmak, yatırım eğiliminin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, uluslararası rekabet gücünü arttıracak teknoloji ve AR-GE içeriği yüksek yatırımları özendirme



yöneliktir. Ayrıca doğrudan yabancı yatırımları arttırmak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak, çevreyi korumaya yönelik yatırımlar ile AR-GE faaliyetlerini desteklemek de amaçları arasında yer almaktadır (Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 2009). Bu doğrultudan hareketle 2009 yılında uygulanan teşvik sisteminde, teşvik uygulamaları; Genel Teşvik Uygulamaları, Bölgesel Teşvikler ve Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki olmak üzere 3 bileşenden oluşmaktadır.

Bu teşvik sisteminde bölgesel ve sektörel bazda uygulanacak olan yatırımların İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey-2 bölgelerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak 4 bölgeye ve 26 alt bölgeye ayrılmıştır. Bölgesel desteklerden yararlanacak olan yatırım konularına ilişkin olarak her bir il grubunun yatırım potansiyeli ve rekabet gücü dikkate alınarak belirlenmiştir (Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 2009). Kapsamda yer alan illerin 2009 yılına ilişkin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre sıralaması aşağıdaki tablo 4’de yer almaktadır.

**Tablo 4: İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksine Göre Sıralaması (2009)**

	Bölge İlleri	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi
TR10	İstanbul	1	2,83058
TR51	Ankara	2	2,01563
TR31	İzmir	3	1,51986
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	4	0,98075
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	5	0,78202
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	6	0,5721
TR62	Adana, Mersin	7	0,33448
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	8	0,28832
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	9	0,28086
TR22	Balıkesir, Çanakkale	10	0,153
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	11	-0,07141
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	12	-0,16572
TR52	Konya, Karaman	13	-0,25927
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	14	-0,31505
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	15	-0,33754
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	16	-0,37571
TR71	Kırkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	17	-0,40669
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	18	-0,41735
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	19	-0,55873
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	20	-0,55923
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	21	-0,67547
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	22	-0,78956
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	23	-0,96387
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	24	-1,20401
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	25	-1,26703
TRB1	Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	26	-1,39095

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 2010

Uygulamalar bakımından sağlanan teşvik araçları aşağıdaki gibidir (Çelik ve İlhan, 2012);

- Genel Teşvik Uygulamaları; Gümrük Vergisi Muafiyeti, KDV İstisnası şeklinde ifade edilmiştir.
- Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki; Gümrük Vergisi Muafiyeti, KDV İstisnası, Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği, Yatırım Yeri Tahsisi ve Vergi İndirimi şeklinde ifade edilmiştir.
- Bölgesel Teşvik Uygulamaları; Gümrük Vergisi Muafiyeti, KDV İstisnası, Faiz Desteği, Yatırım Yeri Tahsisi, Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği ve Vergi İndirimi şeklinde ifade edilmiştir.

2009 yılında yürürlüğe giren teşvik sistemi kapsamında yer alan teşvik araçlarına bakıldığında ise genel olarak vergi ağırlıklı bir yapının hâkim olduğu görülmektedir.

### 2.2.1. Genel Teşvik Uygulamaları

Ülke genelinde uygulanmakta olup desteklenmeyecek yatırım konuları dışında sektörel bir ayırım yapılmamaktadır. Ayrıca asgari yatırım tutarlarının üzerindeki bütün yatırım projelerini de kapsamaktadır. Genel teşvik uygulamasında yatırım teşvik belgesinin düzenlenmesi için yatırım tutarının I. ve II. bölgelerde asgari 1 milyon TL, III. ve IV. bölgelerde ise 500 milyon TL olması gerekmektedir. Genel teşvik uygulamaları kapsamında yer alan KDV istisnası ve gümrük vergisi muafiyeti teşvikleri, büyük ölçekli yatırımların teşviki sistemi ve bölgesel teşvik sistemi kapsamında yer almayan yatırımlardan teşvik edilmeyen konular haricindeki tüm yatırımlar için birer destek unsuru niteliğindedir (T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2013).

### 2.2.2. Bölgesel Teşvik Uygulamaları

Bölgelerarası gelişmişlik düzeyini azaltmak ve geri kalan bölgeleri kalkındırmak amacıyla sağlanan teşvikler tüm illeri kapsamaktadır. Bu amaçla iller Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksine (SEGE) göre 4 bölgeye ve İBBS Düzey-2 seviyesindeki 26 alt bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerin gelişmişlik düzeyi arttıkça sektörel ve büyük ölçekli yatırımlara sağlanan teşviklerin azalması ve bu şekilde bölgelerarasındaki farklılıkların giderilmesi hedeflenmiştir. Bölgesel desteklerden yararlanacak yatırımlar I. bölge ve II. bölgeler için vergi indirimi, sigorta primi işveren desteği ve yatırım yeri tahsisi iken III. bölge ve IV. bölge için vergi indirimi, sigorta primi işveren desteği, yatırım yeri tahsisi ve faiz desteği sağlanması şeklindedir (Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 2009). Bölgesel teşvik uygulamaları kapsamında sağlanan destek unsurları aşağıdaki tablo 5'teki gibidir:

**Tablo 5: Bölgesel Teşvik Uygulamaları Kapsamında Sağlanan Destek Unsurları (2009)**

Destek Unsurları		BÖLGELER			
		I	II	III	IV
KDV İstisnası		VAR	VAR	VAR	VAR
Gümrük Vergisi Muafiyeti		VAR	VAR	VAR	VAR
Vergi İndirimi	Yatırıma Katkı Oranı (%)	15	25	35	55
	İndirim Oranı (%)	50	60	80	90
Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği	Destek Süresi (Yıl)	2	3	5	7
	Azami Yardım Yoğunluğu (%)	6	8	10	14
Yatırım Yeri Tahsisi		VAR	VAR	VAR	VAR
Faiz Desteği		YOK	YOK	VAR	VAR

Kaynak: T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012

Tablo 5'te görüldüğü üzere bölgesel teşvik kapsamında en fazla ayrıcalığın IV. bölge'ye tanındığı görülmektedir. KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti ve yatırım yeri tahsisi desteği bütün bölgeler için ortak olarak sağlanmıştır. Vergi indirimi hususunda hem yatırıma katkı oranı hem de indirim oranı bakımından bölgelerin gelişmişlik düzeyi azaldıkça vergi destek miktarı artmaktadır. Aynı şekilde sigorta primi işveren hissesi desteği de I. bölgede 2 yıl iken az gelişmiş bölge olarak kabul edilen IV. bölge' de bu süre 7 yıldır. Ayrıca faiz desteği sadece III. ve IV. bölgeler için sağlanmış olup AR-GE ve çevre yatırımlarında 300 Bin TL, diğer yatırımlarda 500 Bin TL olmak üzere verilmiştir.

### 2.2.3. Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki

Bu teşvik sistemiyle, sektörüne göre farklı büyüklüklerde tanımlanmış büyük ölçekli yatırımlara yönelik sistemin oluşturulması amaçlanmış olup bu tür yatırımlar tüm bölgelerde teşvik edilecektir. Bu şekilde teknoloji ve AR-GE kapasitesi artacak ve uluslararası piyasada rekabet üstünlüğü sağlanmış olacaktır (T.C. Ekonomi

Bakanlığı Sunum, 2013). Bu dönemde büyük ölçekli proje yatırımları; rafine edilmiş petrol ürünler imalatı, motorlu kara taşıtlarının imalatı, kimyasal madde ve ürünlerin imalatı, elektronik sanayi, transit boru hattıyla taşımacılık hizmetleri yatırımları, hassas ve optik aletler imalatı, demiryolu ve tramvay lokomotifleri imalatı, liman ve liman hizmetleri, tıbbi alet, ilaç üretimi, hava ve uzay taşıtları imalatı, makine imalatı ve madencilik yatırımlarıdır. Bu teşvik sisteminde 12 sektör yer almakla birlikte en az 50 milyon TL'lik yatırımların desteklenmesi için düzenlenmiştir (Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 2009).

**Tablo 6: Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki Kapsamında Sağlanan Destek Unsurları (2009)**

Destek Unsurları		BÖLGELER			
		I	II	III	IV
KDV İstisnası		VAR	VAR	VAR	VAR
Gümrük Vergisi Muafiyeti		VAR	VAR	VAR	VAR
Vergi İndirimi	Yatırıma Katkı Oranı (%)	25	35	45	65
	İndirim Oranı (%)	50	60	80	90
Sigorta Primi	Destek Süresi (Yıl)	2	3	5	7
	Azami Yardım Yoğunluğu (%)	2	3	5	7
Yatırım Yeri Tahsisi		VAR	VAR	VAR	VAR

Kaynak: T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012

Çalışanlar için ödenmesi gereken sigorta primi işveren hissesinin asgari ücret kısmı ilgili bakanlık tarafından karşılanmaktadır. Tablo 6'da görüldüğü üzere sigorta primi işveren hissesi desteği I bölge için %2, II. bölge için %3, III. bölge için %5 ve IV. bölge için %7 olarak öngörülmüştür. KDV istisnası ve gümrük muafiyeti destekleri her üç teşvik aracı için ortak verilmiştir. Yatırım yeri tahsisi ise bölgelerin gelişmişlik düzeyleri göz ardı edilerek tüm bölgeler için sağlanmıştır.

Temmuz 2009- Mart 2012 döneminde uygulanmış olan teşvik sisteminin yatırım teşvik belgeleri aşağıda tablo 7'de yer almaktadır:

**Tablo 7: Yatırım Teşvik Belgeleri (Temmuz 2009-Mart 2012 Teşvik Sistemi)**

Teşvik Uygulamaları	Miktar (Adet)	Öngörülen Sabit Yatırım (Milyar TL)	Öngörülen İstihdam
Genel Teşvik Uygulamaları	6.664	73,1	154.022
Bölgesel Teşvik Uygulamaları	4.673	48,5	207.024
Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki	45	35,6	14.563
Toplam	11.382	157,3	375.609

Kaynak: Çelik ve İlhan, 2012

Tablo 7'de görüldüğü üzere Temmuz 2009-Mart 2012 döneminde toplam 11.382 teşvik belgesi düzenlenmiştir. Ayrıca öngörülen sabit yatırım tutarının 157,3 milyar TL olduğu ve öngörülen istihdamın 375.609 olduğu görülmektedir. Teşvik politikasının ilan edildiği tarihten itibaren 2009 yılı Aralık ayının sonuna kadar olan döneme bakıldığında ise 1.523 adet teşvik belgesi düzenlenmiş olup bu kapsamda öngörülen sabit yatırım tutarı 22,5 milyar TL'dir. Ayrıca bu yatırımların 12,7 milyar TL'lik kısmı yerli firmalar tarafından ve 9,8 milyar TL'lik kısmı ise uluslararası sermayeli firmalar tarafından gerçekleştirilmesi öngörülmüştür (Babacan, 2010).

### 2.3. Yeni Teşvik Sistemi “Yatırımlarda Devlet Yardımı” (2012)

5 Haziran 2012 yılında açıklanan yeni teşvik sisteminin amacı, kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirilmesi, üretim ve istihdamın artırılması, uluslararası rekabet gücünü artıracak ve AR-GE içeriği yüksek bölgesel ve büyük ölçekli yatırımlar ile stratejik yatırımların özendirilmesidir. Ayrıca uluslararası doğrudan yatırımların artırılması, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımlar ile AR-GE faaliyetlerinin desteklenmesi de hedeflenmiştir (Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 2012). Yeni teşvik sisteminde ön plana çıkan konuların şunlar olduğu görülmektedir; (Alpay, 2012: 4-6);

- Cari açığı azaltmak amacıyla ithalat bağımlılığı yüksek olan ara mal ve ürünlerin üretimini arttırılması,
- En az gelişmiş bölgeleri kalkındırmak amacıyla yatırım desteklerinin arttırılması,
- Bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltılması ve giderilmesi,
- Destek unsurlarının etkinliğinin arttırılması,
- Kümelenme faaliyetlerinin teşviklerle desteklenmesi,
- Teknolojik dönüşümün sağlanması için yüksek ve orta-ileri teknoloji içeren yatırımların desteklenmesidir.

2012 yılında yürürlüğe giren teşvik sistemi esas olarak Genel Teşvik Uygulamaları, Bölgesel Teşvik Uygulamaları, Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki ve Stratejik Yatırımların Teşviki olmak üzere 4 unsur üzerine kurulmuştur. Yeni teşvik sisteminde sağlanan teşvik araçları ise aşağıdaki gibidir (Vergi Sirküleri, 2012);

- Genel Teşvik Uygulamaları: KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti
- Bölgesel Teşvik Uygulamaları: KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Vergi İndirimi, Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği, Yatırım Yeri Tahsisi, Faiz Desteği
- Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki: KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Vergi İndirimi, Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği, Yatırım Yeri Tahsisi
- Stratejik Yatırımların Teşviki: KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Vergi İndirimi, Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği, Yatırım Yeri Tahsisi, Faiz Desteği ve KDV İadesi şeklinde ifade edilmiştir.

Açıklanan yeni teşvik sistemi dolayısıyla Kalkınma Bakanlığı “İllerin ve Bölgelerin Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE)” çalışmasını güncellemiştir. SEGE-11 çalışması ile 81 il sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre 6 ayrı bölgeye ayrılmıştır. Bu şekilde bölgesel sistem yerine “İl Bazlı (Düzen-3) Bölgesel Teşvik Sistemi” ne geçilmiştir (Alpay, 2012).Yeni teşvik sistemine ilişkin illerin bölgesel dağılımı aşağıdaki tablo 8’deki gibidir:

**Tablo 8: Yeni Teşvik Sistemine İlişkin İllerin Bölgesel Dağılımı**

Bölge	Bölge İlleri	Toplam İl Sayısı
I.Bölge	Ankara, Antalya, Bursa, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli, Muğla	8
II.Bölge	Adana, Aydın, Bolu, Çanakkale, Denizli, Edirne, Isparta, Kayseri, Kırklareli, Konya, Sakarya, Tekirdağ, Yalova	13
III.Bölge	Balıkesir, Bilecik, Burdur, Gaziantep, Karabük, Karaman, Manisa, Mersin, Samsun, Trabzon, Uşak, Zonguldak	12

IV.Bölge	Afyonkarahisar, Amasya, Artvin, Bartın, Çorum, Düzce, Elazığ, Erzincan, Hatay, Kastamonu, Kırıkkale, Kırşehir, Kütahya, Malatya, Nevşehir, Rize, Sivas	17
V.Bölge	Adıyaman, Aksaray, Bayburt, Çankırı, Erzurum, Giresun, Gümüşhane Kahramanmaraş, Kilis, Niğde, Ordu, Osmaniye, Sinop, Tokat, Tunceli, Yozgat	16
VI.Bölge	Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Van	15

Kaynak: T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012

### 2.3.1. Genel Teşvik Uygulamaları

Genel teşvik uygulamaları, bölge ayrımı yapılmaksızın teşvik edilmeyecek yatırım konuları ile teşvik uygulamaları kapsamında yer almayan ve belirlenen asgari sabit yatırım tutarı şartını sağlayan yatırımların KDV istisnası ve Gümrük Muafiyet destekleri ile desteklenmesini kapsamaktadır (T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012).

### 2.3.2. Bölgesel Teşvik Uygulamaları

Az gelişmiş bölgelerde yetersiz altyapının bulunması, girdi maliyetlerinin yüksek olması, nitelikli ve eğitimli işgücünün yetersiz olması, sermayenin görece olarak daha gelişmiş illere doğru kayması gibi durumlar bölgelerarası gelişmişlik farkının artmasına sebep olmuştur. Yeni teşvik sistemiyle verilecek olan destekler Türkiye'deki bölgelerarası gelişmişlik farkını en aza indirmeye yönelik olarak 6 bölgeye ayrılmıştır (Akdeve ve Karagöl, 2013:345). 2009 yılındaki bölgesel teşvik uygulamasından farklı olarak bu teşvik sisteminde vergi indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği ve faiz desteği hususlarında değişiklikler yapılmıştır. Bölgesel teşvik uygulamalarında sağlanan destek unsurları aşağıdaki tablo 9'da yer almaktadır:

**Tablo 9: Bölgesel Teşvik Uygulamalarında Sağlanan Destek Unsurları (2012)**

Destek Unsurları			BÖLGELER					
			I	II	III	IV	V	VI
KDV İstisnası			VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR
Gümrük Vergisi Muafiyeti			VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR
Vergi İndirimi	Yatırıma Katkı Oranı (%)	OSB Dışı	15	20	25	30	40	50
		OSB İçi	20	25	30	40	50	55
Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği	Destek Süresi	OSB Dışı	2 yıl	3 yıl	5 yıl	6 yıl	7 yıl	10 yıl
		OSB İçi	3 yıl	5 yıl	6 yıl	7 yıl	10 yıl	12 yıl
Yatırım Yeri Tahsis			VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR
Faiz Desteği	İç Kredi		YOK	YOK	3 Puan	4 Puan	5 Puan	7 Puan
	Döviz / Döviz Endeksli Kredi				1 Puan	1 Puan	2 Puan	2 Puan
Sigorta Primi Desteği			YOK	YOK	YOK	YOK	YOK	10 yıl
Gelir Vergisi Stopajı Desteği			YOK	YOK	YOK	YOK	YOK	10 yıl

Kaynak: T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012

Yukarıdaki tablo 9 incelendiğinde yeni teşvik sistemiyle en fazla ayrıcalığın VI. Bölgeye verildiği görülmektedir. Destek unsurlarından sigorta primi desteği ve gelir vergisi stopajı desteği sadece VI. Bölgeye verilmiştir. Ayrıca KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti ve büyük ölçekli yatırımlar için verilen yatırım yeri tahsis desteği bütün bölgeler için ortak olarak sağlanmıştır. Sağlanan destek unsurlarından bir diğeri olan faiz desteğinden ise yalnızca III., IV., V. ve VI. bölgelerin yararlanılmasına imkan verilmiştir.

“Bölgesel teşvik uygulamalarının yatırım havzalarının oluşturulması ve kümelenmenin desteklenmesi amaçları çerçevesinde OSB’lerde yapılacak yatırımlar, sektörel işbirliğine dayalı yatırımlar ve TÜBİTAK tarafından desteklenen Ar-Ge projeleri neticesinde geliştirilen ürünün üretimine yönelik yapılacak yatırımlar, vergi indirimi ve sigorta primi işveren hissesi destekleri açısından bir alt bölgede uygulanan desteklerden yararlanırlar. Ayrıca demir cevheri ve linyit kömürü yatırımları da bölgesel teşvik sistemi kapsamında desteklenecektir. Yine tersanelerin inşa edecekleri gemilerde, yatırım döneminde istihdam edilen işçiler için ödemesi gereken sigorta primi işveren hissesinin asgari ücrete tekabül eden kısmı” da Ekonomi Bakanlığı tarafından karşılanacaktır (Ekonomi Bakanlığı, 2012).

### 2.3.3. Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki

Yeni teşvik paketiyle birlikte teknoloji ve Ar-ge kapasitesini arttıracak, uluslararası alanda rekabet üstünlüğü sağlayacak asgari 50 milyon TL ve üzeri büyük ölçekli yatırımlar özel destek kapsamına alınmıştır. Ayrıca yatırımın VI. bölgede yapılması halinde yeni bir uygulama olarak asgari ücret üzerinden hesaplanan gelir vergisi stopajı desteği ve sigorta primi işçi hissesi desteği sağlanmıştır (Alpay, 2012: 8). Büyük ölçekli yatırımların teşviki çerçevesinde sağlanan destekler aşağıdaki tablo 10’da yer almaktadır:

**Tablo 10: Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki Kapsamında Sağlanan Destekler (2012)**

Destek Unsurları			BÖLGELER					
			I	II	III	IV	V	VI
KDV İstisnası			VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR
Gümrük Vergisi Muafiyeti			VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR
Vergi İndirimi	Yatırıma Katkı Oranı (%)	OSB Dışı	25	30	35	40	50	60
		OSB İçi	30	35	40	50	60	65
Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği	Destek Süresi	OSB Dışı	2 yıl	3 yıl	5 yıl	6 yıl	7 yıl	10 yıl
		OSB İçi	3 yıl	5 yıl	6 yıl	7 yıl	10 yıl	12 yıl
Yatırım Yeri Tahsisi			VAR	VAR	VAR	VAR	VAR	VAR
Sigorta Primi Desteği			YOK	YOK	YOK	YOK	YOK	10 yıl
Gelir Vergisi Stopajı Desteği			YOK	YOK	YOK	YOK	YOK	10 yıl

Kaynak: T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012

Yukarıdaki tablo 10 değerlendirildiğinde büyük ölçekli yatırımların teşviki kapsamında yer alan desteklerden en fazla yararlanan bölgenin yine VI. bölge olduğu görülmektedir. Tüm bölgeler için ortak destek unsurları ise KDV istisnası, gümrük vergisi muafiyeti ve yatırım yeri tahsisidir. Bölgelerde yapılacak olan yatırımların vergi yükümlülüklerine bakıldığında; I. bölgede yatırım yapacak firmalar %25, OSB içinde olanlar ise %30 oranında vergiden muaf tutulmuşlardır. Aynı şekilde bu oranlar II. bölge için OSB dışı %30 ve OSB içi %35, III. bölge için OSB dışı %35 ve OSB içi %40, IV. bölge için OSB dışı %40 ve OSB içi %50, V. bölge için OSB dışı %50 ve OSB içi %60, VI. bölge için ise OSB dışı %60 ve OSB içi %65’tir.



Sigorta primi işveren hissesi desteği, bölgelerarası gelişmişlik düzeyine göre ters orantılı bir seyir izlemektedir. I. bölgede OSB dışı destek süresi 3 yıl ve OSB içi destek süresi 3 yıl iken, en az gelişmiş bölge olarak nitelendirilen VI. bölgede bu süreler OSB dışı için 10 yıl ve OSB içi için ise 12 yıl olarak açıklanmıştır. Bu şekilde sermaye gelişmiş bölgeler yerine daha az gelişmiş bölgelere gidecektir.

#### 2.3.4: Stratejik Yatırımların Teşviki

Cari açığı azaltmak amacıyla ithalat bağımlılığı yüksek olan ara malın veya ürünlerin üretimine yönelik olarak yapılan yatırımlar stratejik yatırımların teşviki kapsamında yer almaktadır. Yapılacak olan yatırımların bu kapsam içerisinde desteklenebilmesi için aşağıdaki şartların tamamını sağlaması gerekmektedir (T. C. Ekonomi Bakanlığı, 2012);

- Asgari sabit sermaye yatırım tutarı 50 milyon TL üzerinde olmalıdır.
- Yatırıma konu olan ürün ile ilgili yurtiçi toplam üretim kapasitesi ithalattan az olmalıdır.
- Yatırım yoluyla sağlanacak asgari katma değer %40 olmalıdır ( Rafineri ve petrokimya yatırımları hariç).
- Üretilecek ürünün toplam ithalat değeri son 1 yıl itibariyle en az 50 milyon \$ olmalıdır (yurtiçi üretimi olmayan mallar hariç).

Stratejik yatırımların teşviki kapsamında sağlanan destek unsurları ve oranları aşağıdaki tablo 11’de yer almaktadır;

**Tablo 11: Stratejik Yatırımların Teşviki Kapsamında Sağlanan Destek Unsurları (2012)**

Destek Unsurları		BÖLGELER					
		I	II	III	IV	V	VI
KDV İstisnası		VAR					
Gümrük Vergisi Muafiyeti		VAR					
Vergi İndirimi	Yatırıma Katkı Oranı (%)	50					
Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği	Destek Süresi	7 yıl (6. Bölgede 10 Yıl)					
Yatırım Yeri Tahsisi		VAR					
Faiz Desteği	İç Kredi	5 Puan					
	Döviz / Döviz Endeksli Kredi	2 Puan					
Sigorta Primi Desteği		10 yıl(Sadece 6. Bölgede Gerçekleştirilecek Yatırımlar İçin)					
Gelir Vergisi Stopajı Desteği		10 yıl(Sadece 6. Bölgede Gerçekleştirilecek Yatırımlar İçin)					
KDV İadesi		VAR (Sadece 500 Milyon TL ve üzeri yatırımlar için)					

Kaynak: T.C. Ekonomi Bakanlığı, 2012

Türkiye enerjide önemli ölçüde dışa bağımlı bir ülke olduğu için enerji bileşenin milli gelir oranı yılda ortalama olarak %4 civarında bir açık vermektedir. Son yıllarda petrol ve doğalgaz fiyatlarındaki yükseliş nedeniyle 2011 yılında enerji bileşenin milli gelire oranı yaklaşık %6’yı aşmıştır. Bu şekilde enerji kalemi tek başına cari açığın %60’ından fazlasını oluşturmaktadır. Bu çerçevede enerji sektörüne yönelik desteklerin stratejik yatırım kapsamında değerlendirilmesi teşvik sisteminin amacıyla paralel olarak uluslararası alanda rekabet gücünü artırıcı yönde itici bir güç olacaktır (TÜSİAD, 2012: 5).

Sonuç olarak 2012 yılında açıklanan yeni teşvik sistemiyle getirilen yenilikleri aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (İstanbul Sanayi Odası, 2012):

- Stratejik yatırımlar kavramının ilave edilmesi,

- 
- Gelişmişlik düzeyine göre eski teşvik sisteminde 4 olan bölge sayısının 6'ya çıkarılması,
  - İl bazlı olarak bölgesel teşvik sistemine geçilmesi,
  - Bölgesel teşviklerden yararlandırılacak yatırım konularının sektörel anlamda il bazında yeniden belirlenmesi,
  - Sigorta primi işveren desteğinin yanı sıra en az gelişmiş olan 6.bölgedebulunan illerdeki yatırımlar için sigorta primi işçi hissesi desteğinin de sağlanması,
  - 6. bölge için gelir vergisi stopaj desteğinin sağlanması,
  - Yatırımcının vergi indirimi desteğini, yatırım dönemindeki tüm faaliyetlerinden elde ettiği kazançlarına uygulayabilecek olması,
  - OSB'lerde yapılacak olan yatırımların daha fazla desteklenmesi, (Vergi indirimi ve sigorta primi işveren hissesi açısından buldukları bölgenin değil bir alt bölgenin desteklerinden yararlanması)
  - Stratejik yatırımlar ilişkin bina inşaatı için yapılan harcamalarda KDV istisnası sağlanmasıdır.

2004 ve 2006 yıllarında yürürlüğe giren teşvik uygulamalarında 3 adet destek aracı varken, 2009 yılında bu sayı 5'e ve 2012 yılında ise 8'e çıkarılmıştır. 2004 ve 2006 yılı teşvik sisteminde kişi başına geliri 1500 doların altında olan 49 il desteklenmiştir. Bu teşvik sisteminde destek miktarı ilden ile farklılık göstermediği için 49 il arasında nispeten daha gelişmiş olan iller, diğerlerine oranla daha fazla yatırım çekebilmişlerdir. Bu şekilde gelişen bölgesel eşitsizliği gidermek amacıyla 2009 yılında uygulanmaya başlanan teşvik sistemiyle Türkiye'nin illeri DPT'nin 2001 yılı verileri kullanılarak sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre 4 farklı gruba ayrılmıştır. Destek araçları ve miktarları, illerin buldukları bölgelere göre farklılaştırılmıştır. Ancak bu getirilen çözüm de yeterli olmadığı için 2012 yılı teşvik sisteminde bölge sayısı 4'ten 6'ya çıkarılmıştır. Bu sistemde en az gelişmiş bölgelere sağlanan destek miktarları gelişmiş bölgelere kıyasla yükseltilmiştir. Türkiye'de 2009 yılından önceki teşvik sistemlerinde bölgesel destekler, sektörel farklılıklar gözetilmeden dağıtılmıştır. Ancak 2009 yılından sonraki teşvik sisteminde illerde desteklenecek yatırımların hangi sektörlerden olması gerektiği belirlenmiştir. İlgili sektörlerin dışında kalan faaliyetlerin bölgesel teşvikler yönünden önu kesilmiştir (Acar ve Çağlar, 2012: 2-3).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'de son dönemde sıkça tartışılan konulardan biri "Orta Gelir Tuzağı"dır. Gelişmekte olan ülkelerden biri olan Türkiye, üst orta gelir grubunda en uzun süre yer alan ülkelerin başında gelmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin orta gelir tuzağında bulunması, bu sorunu çözmeye yönelik uygulanan politikaların önemini ortaya koymaktadır. Orta gelir tuzağı kavramı, makro (ülke) ölçekte belirli bir kişi başına gelir seviyesinin aşılabilmesi olarak tanımlanmasına rağmen mikro (bölge) ölçekte yaşanan yapısal sorunların öncelikle çözülmesi gerekmektedir.

Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının yüksek oranda olduğu Türkiye'de 2000'li yıllara kadar uygulanan bölgesel kalkınma politikalarında kurumsal yapıların eksik olması, sektörlerle özgü politikaların yetersiz kalması söz konusu iken AB ile işbirliği sayesinde bölgesel politikaların uygulanması kalkınma ajansları gibi kurumsal yapıların ortaya çıkmasına, daha sektörel politikaların uygulanmasına katkı sağlamıştır. 2000 yılından itibaren uygulanan teşvik politikaları yıllar itibarıyla gelişme göstererek 2012 yılında yatırımlarda devlet yardımı olarak adlandırılan yeni teşvik sistemi yürürlüğü girmiştir. 2012 yılına kadar uygulanan teşvik politikalarında sektörlere özgü politikaların uygulanmaması sorunu yeni teşvik sisteminde çözülmüştür. Ancak Türkiye'nin içerisinde bulunduğu yapısal sorunların devam etmesi ve hatta kronikleşmeye başlaması orta gelir tuzağından çıkmasını güçleştirmektedir. Bu noktada sadece teşvik politikalarının uygulanmasına yönelik yaptırımlar yeterli gelmemektedir. Mikro reform olarak teşvik politikaları ile

bölgesel farklılıkların azaltılması yanında makro reformların da uygulanması sürdürülebilir bir ekonomik büyümenin gerçekleşmesi için kaçınılmazdır.

Sonuç olarak Orta-gelir tuzağında bulunan ve bölgelerarası eşitsizliğin yoğun olarak yaşandığı Türkiye’de bölgelerin gelişmesine yönelik olarak farklı bölgesel kalkınma politikaları uygulanmalı ancak bu politikalar orta vadeli programlar halinde belirli hedefler doğrultusunda uygulanmalıdır. Orta-gelir tuzağından çıkabilmek için gelişmiş ülkelerin uyguladığı politikaların değerlendirilmesi, uluslararası pazarda rekabet edebilmek adına ise AR-GE faaliyetlerine, nitelikli işgücüne, katma değeri yüksek ürünlerin üretilmesine önem verilmelidir. Bölgesel ve sektörel düzeydeki politikalar ulusal düzeyde uygulanan politikalara entegre olacak şekilde uygulandığı sürece, diğer faktörler haricinde, Türkiye orta gelir tuzağından çıkıp, daha yüksek bir kişi başına gelir düzeyine sahip olacaktır.

#### KAYNAKÇA

- Acar, O. ve Çağlar, E. (2012).“Yeni Teşvik Paketi Üzerine Bir Değerlendirme”, TEPAV Yayını, N201221, Nisan, 1-11.
- Akdeve, E. ve Karagöl, E. T. (2013). “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Teşvikler ve Ülke Uygulamaları”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 37, 329-350.
- Alpay, E. (2012).“İşte Yeni Teşvik Sistemi”, Balıkesir Çanakkale Güney Marmara Dergi, Yıl:1, Sayı:4, 4-11.
- Andırın, F. (2007). “Türkiye’ de Genel Olarak Uygulanan Teşvikler ve 5084 Sayılı Kanunla Kalkınmada Öncelikli Yörelere Getirilen Teşvik Uygulamaları”, Milli Emlak Uzmanlığı Tezi, Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Hatay.
- Ata, N. (2007). “5084 Sayılı “Yatırımların ve İstihdamın Teşviki Kanunu’nun” Etkilerinin Değerlendirilmesi Çalışması”, Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Aralık.
- Babacan, A. (2010). “Yeni Teşvik Sisteminin 2009 Yılı Sonu İtibarıyla Uygulama Sonuçları”, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı.
- BETAM (2011). Büyüme Sorunu ve Reform Ajandası.
- Çelik, E. ve İlhan, M. (2012).Yeni Teşvik Sistemi 2012, Güney Ege Kalkınma Ajansı Yayını, Nisan.
- Eichengreen, B., Park, D., & Shin, K. (2011). “When Fast Growing Economies Slow down: International Evidence and Implications for China”, National Bureau of Economic Research, No. w16919.
- Eğilmez, M. (2012). Orta Gelir Tuzağı ve Türkiye, <http://www.mahfiegilmez.com/2012/12/orta-gelir-tuzag-ve-turkiye.html> (Erişim tarihi: 04.12.2013).
- Eser, E.(2011). “Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler”, DPT Müsteşarlığı Yayın No:2822.
- Felipe, J., Abdon, A. ve Kumar, U. (2012). “Tracking the Middle-Income Trap: What Is It, Who Is In It, and Why”, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 715.
- Gülmez, M. ve Noyan Yalman, İ. (2010). “Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Kalkınmaya Etkileri: Sivas İli Örneği”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 24(2), 235-257.
- Gürsel, S. ve Soybilgen, B. (2013). “Türkiye Orta Gelir Tuzağının Eşiğinde”, Araştırma Notu 13/154, BETAM.
- İstanbul Sanayi Odası (2012). Yeni Teşvik Sistemi Bilgi Notu, [http://www.iso.org.tr/file/Yeni\\_Tesvik\\_Sistemi\\_Ozet\\_Dokumani-29.pdf](http://www.iso.org.tr/file/Yeni_Tesvik_Sistemi_Ozet_Dokumani-29.pdf) (Erişim Tarihi: 20.11.2012).
- Mayer, J. (2001). "Technology diffusion, human capital and economic growth in developing countries." United Nations Conference on Trade and Development.
- Sevinç, H. (2011). “Bölgesel Kalkınma Sorunsalı: Türkiye’de Uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikaları”, Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi, 6(2), 35-54.

- 
- T. C. Ekonomi Bakanlığı (2012). “Yeni Teşvik Sistemi Yatırımlarda Devlet Yardımları”, Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Müdürlüğü, İstanbul.
- T.C. Ekonomi Bakanlığı (2013). Ekonomik Görünüm Sunumu, Kasım 2013, 26/11/2013.
- T. C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2010). “Yeni Yatırım Teşvik Sistemi. Yıl Uygulama Sonuçları”, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Eylül.
- The World Bank (2013). “China 2030: Building a Modern, Harmonious and Creative High-Income Society”,<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>
- TÜİK (2013). <http://www.tuik.gov.tr/Start.do>, (Erişim Tarihi: 22.11.2013).
- TÜSİAD (2012). “Yeni Teşvik Sistemine İlişkin TÜSİAD Görüş ve Önerileri”, TS/SHT/2012-025.
- Vergi Sirküleri (2012). Yeni Teşvik Sistemi “Yatırımlarda Devlet Yardımları”, NO:2012/49
- Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar (2009). Resmî Gazete, Sayı: 27290, 16 Temmuz 2009 Perşembe.
- Yeldan ve Diğerleri (2012). “Orta Gelir Tuzağından Çıkış: Hangi Türkiye?”, Cilt 1: Makro/Bölgesel/Sektörel Analiz, TURKONFED.
- Yeldan ve Diğerleri (2013). “Orta Gelir Tuzağından Çıkış: Hangi Türkiye?”, Cilt 2: Bölgesel Kalkınma ve İkili Tuzaktan Çıkış Stratejileri, TURKONFED.