



## Yatırım Yeri Tahsisi Bağlamında Devlet Yardımları Kararlarının Tarihsel Gelişimi

Emre Soyer\*

### Öz

Türkiye'deki teşvik politikası büyük ölçüde Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararlar (YDYHK) aracılığıyla belirlenmektedir. Bu kararlar piyasa şartlarına ve ülke ihtiyaçlarına göre şekillenmektedir. Öte yandan ülkemizdeki devlet yardımları paradigması, uluslararası ilişkiler, siyaset ve ekonomik gelişmelerden bağımsız düşünülemez. Özellikle Avrupa Birliği ile ilişkilerinin, teşvik politikaları ve mevzuat çalışmaları üzerindeki etkisi yadsınamayacak niteliktedir. Toplumsal faydanın en yüksek düzeye çıkarılması için kullanılan desteklerin adil sonuçlar doğurmasını sağlamak nazik bir konudur. Genel geçer kabullerden ziyade her ülkenin kendine özgü yöntemleri bulmasını gerektirir. Kimi durumda öngörülen destekler verimsiz ve adil olmayan sonuçlar doğurur. Bu halde genelde devlet, özelde ise idare yapacağı iş ve işlemlerle bu destekleri gözden geçirmesi gerekir. Bu doğrultuda aşağıda, teşvik politikalarında yaşanan gelişmeler kronolojik olarak değerlendirilecektir. Yatırım yeri tahsisi uygulamaları bu kapsamda sağlanan devlet yardımlarından biridir. Bu uygulama da zaman içinde değişim ve hatta dönüşümler göstermiştir. Geçmişteki uygulamalarda yatırımlara bedelsiz yatırım yeri tahsisi desteği sağlanırken artık bu yöntem kural olarak terk edilmiş ve avantajlı bedeller

\* Arş. Gör. Dr., Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, İstanbul/Türkiye, [esoyer@fsm.edu.tr](mailto:esoyer@fsm.edu.tr), [orcid.org/0000-0002-4718-0278](https://orcid.org/0000-0002-4718-0278).

ile yatırım yeri tahsisi sürecine geçilmiştir. Böylece kamu malları idarenin uhdesinde kalmaya devam etmekte, yatırımcı ilgili taşınmazı ülke ekonomisine katkısı oranında ve belirlenen sürelerde kullanıp işletebilmektedir. Günümüzde YDYHK kapsamında yatırım yeri tahsisleri 4706 sayılı Kanuna göre gerçekleştirilmekle birlikte, yatırım türüne, sermaye tutarına göre birtakım farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Devlet yardımı, teşvik, destekleme, yatırım yeri tahsisi.

## Historical Development of State Aid Decisions in the Context of Investment Location Allocation

### Abstract

Incentive policy in Türkiye is primarily shaped by the Decisions on State Aids for Investments (DSAID), which are designed per market conditions and national needs. However, Türkiye's state aid framework cannot be viewed in isolation from international relations, politics, and broader economic developments. In particular, the influence of Türkiye's relationship with the European Union on incentive policies and legislation is undeniable. Ensuring that subsidies maximize social benefits fairly is a delicate matter, requiring each country to develop its own tailored approaches rather than relying on generalized models. In some cases, subsidies may prove inefficient or inequitable. When this happens, both the state and administrative bodies must review and adjust these incentives through appropriate actions and procedures. The evolution of incentive policies will be evaluated chronologically below. Investment location allocation is one of the key state aids provided under this framework. This practice has undergone significant changes and even transformations over time. Previously, investment spaces were often provided free of charge. However, this approach has largely been replaced by a model where investment spaces are allocated at advantageous prices. This shift ensures that public properties remain under state ownership, while investors are granted the right to use and operate these assets in alignment with their contribution to the national economy and within specified timeframes. Today, investment location allocations under DSAID are carried out according to Law No. 4706, with variations depending on the type of investment and capital amount.

**Keywords:** State aid, incentives, support, allocation of land for the investments.

## Giriş

Yatırımcılara yatırım yeri tahsisini<sup>1</sup> merkeze alan bu çalışma, idare hukuku öğretisinde özendirme ve destekleme faaliyetinin bir görünümü olarak mütalaa edilmektedir.<sup>2</sup> Bu faaliyette idare, muhatabı olan kimselere, örneğin yatırımcılara yönelik motive edici unsurları (teşvik, destek, yardım, sübvansiyon, muafiyet, indirim vb.) kullanarak, onların iradi<sup>3</sup> olarak idarenin istediği yönde hareket etmesi için bir davette bulunmaktadır. Yatırımcılar idarenin bu davetine olumlu karşılık verdiklerinde, diğerler yatırımcılara nazaran ekonomik ve hukuki olarak daha avantajlı bir statüye kavuşmaktadır. İdareler bu faaliyeti ekonomi politikası aracı olarak kullanmaktadır.<sup>4</sup> Yatırımcılara yatırım yeri tahsis edilmesi de idare tarafından yatırımcılara yönelik bir davet niteliğindedir. Yatırımcılar diğer unsurlar gibi yatırım yeri imkanından yararlanmak için de idarenin kamu yararı amacıyla kurguladığı bu avantajlı statüye dahil olmak istemektedir. Bu sayede yatırımcılar, taşınmazın gerçek değerinden çok daha düşük bir bedel ödeyerek (çoğunlukla) 49 yıla varan kullanma ve yararlanma hakkı elde etmektedir.<sup>5</sup> Bunun karşılığında yatırımcılar, yatırım yeri olarak tahsis edilen taşınmazları belirlenen süre boyunca ilgili yatırım amacıyla kullanma ve öngörülen sayıda personel istihdam etme yükümlülüğü altına girmektedir. İdare de, piyasaya müdahale niteliğindeki bu faaliyetle etkin üretim ve yatırım düzeyine ulaşmayı hedeflemektedir.<sup>6</sup>

1 Çalışmadaki *tahsis* ibaresi dar anlamıyla değil, kamu mallarından özel kişilerin yararlanmasını da kapsayan içeriğiyle kullanılmaktadır. Tahsis kavramı ve dönüşümü için ayrıca bkz. Emre Soyer, “İdare Hukukunda Kamu Mallarının Yatırımlara Tahsisi”, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2024, s. 36-45.

2 Soyer, *a.g.t.*, s. 56 vd.

3 Ezgi Avcioğlu Aksoy, *İdare Hukuku Açısından Yatırımlarda Devlet Yardımları*, Ankara, Adalet, 2021, s. 23.

4 İskender Ekici, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de AR-GE’ye Yönelik Devlet Yardımları”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İÜSBE, İstanbul, 2007, s. 3; Avcioğlu Aksoy, *a.g.e.*, s. 25.

5 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3.

6 Soyer, *a.g.t.*, s. 58; AyM, E. 2013/84, K. 2014/183, T. 04.12.2014: “*Toplumun günlük yaşamında önemli bir yere sahip olan ve teknolojik gelişmelerin hızlı bir şekilde yaşandığı enerji, gaz, su ve haberleşme gibi mal ve hizmetlerin üretildiği piyasaların, Devletin herhangi bir müdahalesi olmaksızın pazar koşullarına terk edilmesi, bu piyasalarda aksaklıklara yol açması nedeniyle kabul edilmemektedir. Bu nedenle rekabetin yaşanmadığı, piyasa aksaklıklarının olduğu durumlarda veya bazı sosyal gerekçelerle, piyasa ekonomisini bir sistem tercihi olarak ortaya koyan ülkelerde dahi devletler, piyasanın işleyişine çeşitli vasıtalarla ve belirli sınırlar içinde müdahale etmektedir.*”

İdarenin faaliyetlerinden biri olan bu uygulamanın hukuki rejimini belirlerken özendirme ve destekleme arasındaki farka değinmekte yarar bulunmaktadır. Özendirme ve destekleme faaliyetinin konusu olan yatırımların her ikisinde de kamu yararı bulunması gerekmele birlikte özendirmede; idarenin yatırımcıya yönelik aktif bir edim sunmak yerine onun faaliyeti dolayısıyla kendisinin elde edebileceği bazı değerlerden feragat ederek ilgili faaliyeti cazip hale getirip yönlendirmesi ve teşvik edilmesi söz konusudur. Desteklemede ise idare yatırımcılara yönelik aktif bir edimde bulunarak ona yardım etmektedir.<sup>7</sup> Desteklemenin bu niteliği idarenin yatırımcıdan bir edim bekleme sonucunu doğurmaktadır. Diğer bir deyişle yatırımcı desteklendiği için idareye karşı edim borcu altına girmektedir.<sup>8</sup> Desteklemede idarenin yatırımcıdan beklediği edim, sunduğu desteğin bire bir karşılığı şeklinde olmayabilir. Söz gelimi yatırım yeri tahsisinde idare bir taşınmazın kullanılmasını ve ondan yararlanılmasını yatırımcıya sunarken; yatırımcıdan da taşınmazı yatırım amacıyla sınırlı biçimde kullanmak, ilgili yatırımı belirli sürede devam ettirmek ve belirlenen sayıda personeli istihdam etmek edimini beklemektedir.<sup>9</sup> Dolayısıyla yatırımcıdan beklenen bu karşılığı tam bir borç olarak nitelemek yerine, idarece sağlanan avantajın amacına uygun kullanılması olarak değerlendirmek daha isabetli olabilir.<sup>10</sup> Bununla birlikte yatırımcının destekleme amacına aykırı hareket etmesi halinde, destek sona erecektir.<sup>11</sup> İdarenin özendirme ve desteklemeden

7 Necip Taha Gür, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019, s. 65.

8 Gür, *a.g.e.*, s. 62; Karş. Avcıoğlu Aksoy, *a.g.e.*, s.26: “Bir karşılık beklememe koşulu da, yardım dağıtan kamu otoritelerinin, ekonomik aktörlerin davranışlarında değişiklik yapma (istihdam yaratma, belirli bir alanda yatırım yapma veya sürdürme) ya da piyasayı düzenleme beklentilerinin dışındaki karşılıkları ifade ettiği için, devlet yardımlarından beklenen bu sonuçların karşılık olarak düşünülmemesi gerekir. Yine devlet yardımının bir takım koşullara bağlı olarak veriliyor oluşu da karşılık kapsamında değerlendirilemez. Çünkü bu koşullar yararlanıcının davranışlarının ekonomi politikasının amaçlarına yönlendirmeye yöneliktir.”

9 Gür, *a.g.e.*, s. 66

10 Aynı yer.

11 D8D, E. 2008/2778, K. 2008/7542, T. 18.11.2008: “3573 sayılı Yasanın amacı, aşılı zeytinlerin bakımının, yeniden fidan dikilmesi suretiyle meydana getirilecek zeytinliklerin ise tesis ve yetiştirilmesinin, yabani zeytinliklerin açma ve aşılama işleminin yapılarak zeytinciliğin gelişmesini sağlamak olup bu amaç doğrultusunda da taşınmazın bu işlemleri yapanlara tahsisi yapılmaktadır. Tahsis sonrasında taşınmazı belirlenen süre içerisinde amacına uygun olarak kullanıldığı tespit edilenlere, tapu devri yapılmaktadır. Ancak, tapu devri yapıldıktan sonra da taşınmazın hiçbir şekilde amacı dışında kullanılmaması gerektiği yukarıda belirtilen Yasanın amir hükmü olup amacı dışında kullanılması halinde ise tapu devrinin 3573 sayılı Yasanın değişikliğinden önce ya da sonra yapılmış olmasına bakılmaksızın tahsisin her zaman iptal

elde etmeyi amaçladığı kamu yararının yoğunluğuna göre bu karşılığın içeriği de değişebilmektedir. Bu konuda idarenin takdir yetkisi, kanun koyucunun iradesi doğrultusunda zaman içinde farklılık gösterebilmektedir.

Özendirme ve destekleme faaliyeti homojen bir yapıda değildir. Evvela belirtmek gerekir ki, özendirme ve destekleme arasında kademeli bir ilişki söz konusudur. Kural olarak bir yatırımla ilgili özendirilmenin yeterli olmadığı durumda idare destekleme aşamasına da geçebilir.<sup>12</sup> Bununla birlikte belirli bir faaliyetin bazı unsurları bakımından özendirme yapılırken başka unsurları bakımından destekleniyor da olabilir. Bu anlamda yatırımı bütün olarak düşündüğümüzde yatırım hem özendiriliyor hem de destekleniyor olabilir.

Öğretide devlet yardımı ve desteği arasında bir ayırım yapılması gerektiği; yardım teriminin desteğe nazaran daha geniş kapsamlı ve sonuç odaklı bir terim olduğu ve idarenin yardım bakımından müdahale imkanını daha geniş olduğu ileri sürülmektedir.<sup>13</sup> Türk hukuku bakımından bu ayırımın belirgin olmadığını ifade etmek yanlış olmayacaktır.<sup>14</sup> Zira her iki kavram da kullanılmaktadır. Örneğin devlet yardımı 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararda, destek ise 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkın Kanunda kullanılmaktadır.<sup>15</sup> Geçmişte söz konusu faaliyet bakımından kurucu bir rol üstlenen Devlet Planlama Teşkilatının yayınladığı belgelerde devlet yardımlarının özendirme, destek ve yardımı içerecek bir biçimde tanımlanmaktadır.<sup>16</sup> Devlet Yardımlarının Uygulanması,

*edileceği açıktır.”; D10D, E. 1998/2329, K. 1999/5360 T. 27.10.1999: “Bu durumda mevzuatında öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmeyen, muafiyet koşullarını ihlal eden, fon oluşturulmasına izin verilmeyen bir yatırım için gelirlerini gelecek yıllara devreden, gerekli bilgi ve belgeleri göndermeyerek faaliyetlerinin izlenip, incelenmesini engelleyen, devletin kamu hizmeti yükünü azaltıcı faaliyetlerde bulunmayan, faaliyetlerin bu şekilde devamı halinde vakfi senedinde yazılı amaçları gerçekleştirilmesine de olanak bulunmayan davalı vakfa tanınan vergi muafiyetinin kaldırılmasında hukuka aykırılık bulunmamaktadır.”*

12 Gür, özendirme ve desteklemenin bu niteliğini farklı yoğunluklar içeren çift vitesli bir faaliyet olarak nitelemektedir. Bkz. Gür, *a.g.e.*, s. 65-66.

13 Richard Plender QC, “*Definition of Aid*” in *The Law of State Aid in European Union*, ed. Andrea Biondi – PietvEeckhout - James Flynn, Oxford University Press, 2004, p. 6; Aktaran, Gür, *a.g.e.*, s. 67.

14 Avcıoğlu Aksoy, *a.g.e.*, s. 24, dn.5.

15 Tarihsel olarak bakıldığında ise ilk düzenlemelerde “teşvik” kelimesinin tercih edildiği görülmektedir. Örneğin 1 Kanunuevvel 1329 (14 Aralık 1913) tarihli Teşvik-i Sanayi Kanun-ı Muvakkat. Ayrıca bkz. Soyer, *a.g.t.*, s. 7 vd.

16 “*Belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi veya gayri maddi destek, yardım ve özendirme*” DPT, *Devlet Yardımları, Özel İhtisas Komisyon Raporu*, Ankara, 2007, s. 1; Aktaran, Avcıoğlu Aksoy, *a.g.e.*, s. 27.

Koordinasyonu, İzlenmesi ve Değerlendirmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ise devlet yardımı, “*Sürdürülebilir ve rekabetçi kalkınma amacıyla kamu kaynağı kullanılarak, belirli bir gerçek veya tüzel kişiye veyahut gerçek ve/veya tüzel kişi grubuna, normal piyasa şartlarında elde edemeyeceği bir ekonomik fayda sağlayan; hibe, kredi, taşınır/taşınmaz mal tahsisi, kamu gelir veya alacağından vazgeçme, sermaye katılımı, aynı destek gibi araçlarla gerçekleştirilen uygulama*” şeklinde tanımlanmaktadır.<sup>17</sup> Çalışmada yatırım yeri tahsisinin bir destek-yardım ayrımı bakımından bir destek niteliğinde olduğunu ifade etmekle birlikte, yardım kavramından içeriğinde idarenin olumsuz tedbirleri içeren müdahalelerine de imkan vermesi yönünden<sup>18</sup> ortak yönleri olduğu ifade edilebilir. Yardım kavramının desteği de içeren kullanımları<sup>19</sup> ve çalışmaya esas kararların isimlendirmesinden kaynaklanan sebeplerle ayırım gerektiren bir husus olmadıkça yardım, desteği de içeren anlamıyla kullanılacaktır.

Devletin ekonomiye müdahale araçlarından biri hiç şüphesiz devlet yardımlarıdır. Devlet yardımları belirli bir sektöre yönelebileceği gibi bir bölgeyi de hedefleyebilir.<sup>20</sup> Amaçlarına, yöntemlerine, ölçeklerine ve niteliklerine göre çeşitli ayrımlara tabi olan devlet yardımlarını tüketici bir şekilde tanımlamak olası değildir. Zamansal olarak değişim gösteren bu uygulamaların, yatırım yeri tahsisi bakımından geçtiği aşamaları ilk olarak AB uyum sürecini ve teşvik sistemimize etkilerinden başlatarak, ilk bütüncül düzenleme olarak niteleyebileceğimiz 2009/15199 sayılı YDYHK’nın akabinde güncel uygulamaların dayanağı olan 2012/3305 sayılı YDYHK’ı ve bu Karara dayanarak ortaya çıkan özellikli uygulamaları kronolojik olarak incelemeye çalışacağız.

## 1. Avrupa Birliği Uyum Sürecinin Yatırım Teşvik Sistemine Etkileri

06.03.1995 tarih 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararıyla (Ankara Anlaşması) Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) arasında gümrük birliğinin tesis edilmesini müteakip, teşvik politikalarının da uyumlaştırılması zorunlu hale gelmiştir. Türkiye’nin, daha önceki dönemlerde uyguladığı nakit teşvikler ve ihracata

17 102 sayılı CBK, m.3/1-b.

18 Gür, a.g.e., s. 68.

19 (Devlet yardımları) “*kamu kaynaklarıyla sağlanan hibe, garanti, vergi indirim veya istisnası, düşük fiyatlı mal veya hizmet sağlama gibi her türlü önemi açıklayan, destek, teşvik gibi kavramları içine alan geniş bir içerik*” (tir.) Şükrü Erdem, *Devlet Yardımları: Avrupa Topluluğu Müktesabatı ve Türkiye’nin Uyumunu*, Antalya, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, 2004, s. 25; Aktaran: Avcıoğlu Aksoy, a.g.e., s. 27.

20 Ezgi Avcıoğlu Aksoy, “Avrupa Birliği Hukukunda Devlet Yardımlarının Denetim Usulü”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt 24, sayı 1, 2022, s. 349.

dayalı sübvansiyonları terk etmesi bu kapsamda değerlendirilmelidir. İlk 01.01.1996'da AB tekstil sektörüne uyum sağlanmış, devamında 25.07.1999'da demir çelik sektörü için uyumlaştırma çalışmaları gerçekleştirilmiştir. 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesinde, AB'ye tam üyelik statüsünü kazanmasıyla birlikte, Türkiye'nin yatırımlarda devlet yardımları hususundaki mevzuatını AB müktesebatına uyumu hale getirmesi süreci hızlanmıştır.<sup>21</sup> Bu süreçte Türkiye'nin ekonomik kalkınma bakımından gerekli istatistik ve veri yetersizliğinin ortadan kaldırılması gündeme gelmiştir. Temelde, ülkenin bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmak için zayıf veri altyapısının iyileştirilmesi gerekmiştir. Bu husustaki istatistiki verilerin ortaya konulması adına yapılan faaliyetleri sayısallaştırma uygulamaları olarak nitelendirebiliriz. AB'nin ülkemizdeki devlet yardımları uygulamalarına yönelik ilk planda sayısallaştırma süreciyle başlamaktadır. Sayısallaştırma süreci, mevcut kaynakların tespiti ve desteklerin verimliliğinin denetlenmesi bakımından anahtar bir rol üstlenmektedir. Bunun yanında devlet desteklerinin hedeflenen ekonomik sistem içindeki mevcut usuli süreçlere uyumlu olması, yatırım potansiyelini ortaya çıkarmak bir araç olarak kullanılmasını da sağlamaktadır. Bu bağlamda AB'nin bölgesel planlama ve teşvik programlarını hazırlarken kullandığı NUTS sisteminin<sup>22</sup> Türkiye'de de uygulanması gündeme gelmiştir.<sup>23</sup> Sonrasında DPT, Devlet İstatistik Enstitüsü ve İçişleri Bakanlığı, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflamasını (İBSS) hazırlamıştır.<sup>24</sup> Bu sınıflama coğrafi özellik, faaliyetlerin yoğunluğu ve nüfusun oluşturduğu üç kritere göre yapılmaktadır. Bölgesel kalkınmanın temelini oluşturan bu verilerin sınıflandırması, ortak sorunlara sahip, sosyoekonomik ve kültürel olarak birbirine yakın ve coğrafi olarak benzer özellikler gösteren illerin aynı bölgede değerlendirilmesi şeklinde yapılmaktadır.<sup>25</sup> O halde, günümüzde de geçerli olan

21 Sibel Ademoğulları, "Devlet Yatırım Teşvikleri ve Türkiye'de Faaliyet Gösteren Bir İlaç Firmasında Uygulama Örneği", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2018, s. 37.

22 Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), Avrupa Birliği İstatistik Brimi Eurostat tarafından hazırlanmıştır. 15.07.1988 tarihinden itibaren de kullanılmaktadır. Ümrân Şengül - Eren Miraç - Eslimian Seyedhadi, "Türkiye'de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflamasına Göre Düzey 2 Bölgelerinin Ekonomik Etkinliklerinin DEA Yöntemi ile Belirlenmesi ve Tobit Model Uygulaması", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, cilt 11, sayı 21, 2013, s. 76.

23 Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, Ankara, İmaj Yayınevi, 1998, s. 52; Aktaran: Mustafa Tezel, "İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Çerçevesinde Yatırımlara Sağlanan Teşviklerin İncelenmesi ve Bölgesel ve Sektörel Açından Değerlendirilmesi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014, s. 143.

24 RG. 22.09.2002 tarih 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

25 Şengül vd., *a.g.m.*, s. 77.

bölgelere göre teşvik düzenlemesi sisteminin altyapısının İBSS ile oluştuğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Bu dönemde çıkarılan yatırımlarda devlet yardımlarına ilişkin kararlar da bu gelişmelerin tamamlayıcı niteliktedir. Buna göre, Bakanlar Kurulunun 2000/1821 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Hakkında Kararında<sup>26</sup>, kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler, AB normları ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak tasarrufları yatırımlara yönlendirmek suretiyle, katma değeri yüksek, ileri ve uygun teknolojileri kullanarak bölgeler arası dengesizlikleri gidermek, istihdam yaratmak ve uluslararası rekabet gücü sağlamak için yatırımların desteklenmesi amaçlanmaktadır.<sup>27</sup> Bu Karar çerçevesinde öngörülen destek unsurları; gümrük vergisi ve toplu konut fonu istisnası, yatırım indirimi, KDV istisnası, vergi, resim ve harç istisnası ve fondan kredi tahsisi olarak belirlenmektedir.<sup>28</sup> Sayılan destek unsurları, bu kararda da bölgesel farklılıklar arz etmektedir. Yani ülke, gelişmiş, normal ve kalkınmada öncelikli yöre (KÖY) olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Bu Karar ile aynı gün yayımlanan diğer bir Karar ise, 2000/1822 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Yatırımlarında Devlet Yardımları Hakkında Karardır. Kararda amaç kısmına, 2000/1821'dekilere ek olarak, üretim kalite ve standartlarını artırmak eklenmiştir.<sup>29</sup> Her iki Kararda yatırımlara arsa, arazi tahsisi öngörülmemektedir. 2002/4367 sayılı YDYHK'nın yürürlüğe girmesiyle 2000/1821 sayılı Karar ve 2002/3699 sayılı Karar yürürlükten kalkmıştır. Kararda sağlanan destekler aynı kalmakla birlikte, öngörülen teşviklerden fondan kredi tahsisi ibaresi yerini kredi tahsisine bırakmıştır.<sup>30</sup>

Tarihi seyir göz önünde bulundurulduğunda ülkemizdeki teşvik planlanmasında bir bütünlük bulunduğunu söylemek güçtür. Söz gelimi bir dönem sektörler merkeze alınarak ona göre bir planlama yapılırken, hemen ardından bölgesel kalkınmayı merkeze alan bir kalkınma anlayışı hakim olmuştur. Buradaki farklılık, gelişmiş bölge ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) arasındaki teşvik anlayışında saklıdır. Her bir yaklaşımın doğasından kaynaklanan olumsuzlukların yaşanması durumunda doğrudan politika değişikliğine gidilmektedir. Nitekim

26 RG. 18.01.2000/24291.

27 Bakanlar Kurulunun 2000/1821 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Hakkında Karar, m. 1.

28 Bakanlar Kurulunun 2000/1821 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları ve Yatırımları Teşvik Fonu Hakkında Karar, m. 2.

29 2000/1822 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin Yatırımlarında Devlet Yardımları Hakkında Karar, m. 1.

30 RG. 09.07.2002/24810.



gelişmiş bölgeler dışındaki KÖY'lerin tamamına aynı teşvik imkanlarının sağlanması bu bölgelerin kendi arasındaki gelişmişlik farkını artırdığı için salt bölgesel kalkınma tercihinden vazgeçmek durumunda kalmıştır.<sup>31</sup>

KÖY, normal bölge ve gelişmiş bölge ayrımının yatırım politikası açısından başarısız olmasının birden çok sebebi bulunmaktadır. Özellikle siyasi sebeplerle KÖY statüsündeki yerlerin sayısının artması, gelişmişlik farkı bulunan illerin KÖY statüsünden yararlanarak aradaki farkın giderek açılması, desteklenen yerlerin sayısının artmasının kaçınılmaz sonucu olarak desteklerin yetersiz kalması ve hizmetin nicelik ve nitelik olarak düşmesi bu sebepler arasında sayılabilir. Kaldı ki, KÖY'lere yönelik öngörülen destekler sanayinin gelişmesi adına tanınmasına rağmen, KÖY'lerin büyük bir kısmı tarımsal gelişmeyi dahi tamamlamamıştır.<sup>32</sup> Esasında bu tercihlerin değişmesi güncel kamu yararının içeriğinin değişmesinden ve mevcut duruma uyarlanması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

## 2. Bütüncül Uygulamalar

### a. Teşvik Politikalarında Bütüncül Bir Sisteme Doğru İlk Adım: 2009/15199 sayılı YDYHK

Bölge ve sektöre göre değil; belirlenen yatırım büyüklüğünü sağlayanların teşvik edildiği sistem ve KÖY uygulaması 2009/15199 sayılı YDYHK kadar devam etmiştir.<sup>33</sup> 2009/15199 sayılı YDYHK ile istihdamın korunması ve artırılması için<sup>34</sup> yukarıda bahsedilen İBBS Düzey-2 sistemiyle ülke, Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) seviyeleri dikkate alınarak dört gruba ayrılmaktadır. Bu bölgeler, her bir il için yatırım potansiyeli ve rekabet gücü dikkate alınarak belirlenmiştir.<sup>35</sup> Kararda her biri farklı teşvik kaleminden oluşan üçlü bir teşvik sistemi öngörülmektedir. Bunlar, bölgesel-

31 Erdal Karagöl - Erdal Tanas Akdeve, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Teşvikler ve Ülke Uygulamaları", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı 37, 2013, s. 53-96; Veli Tunçez - Ecer Değer - Burcu Cirit - Derya Kırmalı - Behçet Kaan Bolat, *Yatırım Teşvik/2022*, Ankara, Milli Emlak Yayın no. 2022/14, 2022, s. 11.

32 Pınar Demirhan, "Yatırımların Teşvikine Yönelik Kamu Taşınmazları Tahsisleri ve Türkiye Uygulaması", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2014, s. 93-94.

33 Ahmet Şahin Demir, Başak Berçin Doğan, "Yeni Yatırım Teşvik Sisteminin Etkinliği", *Verimlilik Dergisi*, sayı 1, 2011, s. 33.

34 Elif Kuru, "Bölgesel Kalkınmada Yatırım Teşviklerinin Shift-Share Analizi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 2012, s. 93.

35 RG. 16.07.2009/27290, 2009/15199 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, m. 3/1,2. Bu YDYHK, aynı zamanda 5084 sayılı Kanun ile aynı amacı hedeflemektedir.

sektörel teşvik sistemi, büyük proje teşvik sistemi ve genel teşvik sisteminden oluşmaktadır. Önceki teşvik düzenlemelerindeki gelişmiş bölge, normal ve KÖY gibi ayrımlardan farklı olarak; gelişmiş bölgelerde sektörel kısıtlamalar getirilmiş ve görece gelişmemiş olan yerlerdeki teşvik miktarı ve türü artırılmıştır.<sup>36</sup> Böylece bütünlük içeren bir teşvik sistemi uygulamasına geçilmiştir.

Esasında 2009/15199 sayılı YDYHK'nın alınması, yukarıda dışsal sebeplerin ülkeyi etkilemesi ve uyum süreçlerinden bahsedilirken değinildiği üzere, dünyada yaşanan gelişmelerden bağımsız düşünülemez. Sözgelimi, Dokuzuncu Kalkınma Planı Dönemi, AB üyelik sürecine uygun olarak hazırlanmıştır. Öyle ki, kalkınma planları olağan yıllık düzeninden çıkmış ve 2007-2009 yılını da kapsayacak şekilde (2007-2013) toplamda yedi yıl olarak belirlenmiştir. AB'ye üyelik sürecinin tamamlanması da kalkınma planının vizyonu içerisinde değerlendirilmiştir. Planda teşvik sisteminin eksikleri üzerinde durulmuş, bunların giderilmesi için yöntemler ileri sürülmüştür.<sup>37</sup> Ayrıca, 2008 yılında ABD'de sonra da dünyada yaşanan küresel ekonomik krizin, ülkedeki ekonomik ortama ve teşvik politikalarının değişimine etkisi olduğu muhakkaktır.<sup>38</sup> Kararda tek bir teşvik sistemi anlayışı değil; bölgesel-sektörel teşvik sistemi, büyük proje teşvik sistemi ve genel teşvik sistemi gibi üç farklı sistemin aynı anda işletilmesine yönelik bir yaklaşım benimsenmektedir.<sup>39</sup> Değnilmesi gereken diğer önemli bir nokta ise Karar, bölgesel teşvik düzenlemelerini İBSS Düzey-2 sistemi verilerini baz alarak belirlediği için, artık teşvik politikalarında veriye dayalı bir sistem öngörülmektedir.<sup>40</sup> Bu bağlamda, olumsuz gibi görünen dışsal zorunlulukların, en azından usuli süreçler bakımından, ülkedeki verimliliği artırma konusunda faydası olduğu ifade edilebilir.

36 Kuru, *a.g.t.*, s. 93-94.

37 Güzide Tatar, "Türkiye'de Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Politikaları", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana, 2011, s. 36.

38 Bu gelişmelerin etkisiyle ortaya çıkan Kararın amacı; "*kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler ile uluslararası anlaşmalara uygun olarak, tasarrufları katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirmek, üretimi ve istihdamı artırmak, yatırım eğiliminin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, uluslararası rekabet gücünü artıracak teknoloji ve araştırma-geliştirme içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımları özendirmek, doğrudan yabancı yatırımları artırmak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermek, çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemek*" olarak belirlenmiştir. 2009/15199 sayılı YDYHK, m. 1.

39 Tunçez vd., *a.g.e.*, s. 48.

40 2009/15199 sayılı YDYHK, m. 3.

2009/15199 sayılı YDYHK'daki her üç teşvik sistemindeki teşvik kalemlerine baktığımızda bunların; gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, faiz desteği, sigorta primi işveren desteği, kurumlar/gelir vergisi indirimi, yatırım yeri tahsisi ve son olarak taşınma desteği olduğu görülmektedir. 5084 sayılı Kanun kapsamında nakit olarak verilen enerji desteği, bu Kararda yer almamaktadır. Bunun dışsal sebebi AB ile yürütülen üyelik görüşmelerinde, enerji desteğinin AB'nin devlet yardımlarına ilişkin düzenlemelerine aykırı bulunmasıyken, içsel sebebi daha önce uygulanan Kırsal Kalkınma Yatırımlarının Desteklenmesi Programında (KKYDP) görüldüğü üzere nakit hibelerin verimsizliği olmuştur.

Yatırım yeri tahsisine dair teşvik aracı, bölgesel sistemde tüm bölgelerdeki yatırımlar ile tüm büyük ölçekli yatırımlar için tanımlanmıştır. Ayrıca gelişmiş bölgelerden az gelişmiş bölgelere yatırımın taşınması, yatırım yeri tahsisi kullanılarak teşvik edilmektedir. YDYHK Uygulama Tebliğinde, “*tekstil, konfeksiyon ve hazır giyim, deri ve deri mamulleri sektörlerinde birinci ve ikinci bölgelerdeki illerde faaliyette bulunan işletmelerin dördüncü bölgedeki illere 31.12.2010 tarihine kadar bütünüyle taşınması halinde yatırım yeri tahsisinden yararlanabileceği*” düzenlenmektedir. Ancak bunun için, yalnızca taşınma işlemi yeterli olmamaktadır. Yatırımcının en az 50 kişilik istihdam sağlaması ve taşınmayla birlikte teşvik belgesi kapsamında ilave yatırım yapması gerekmektedir.<sup>41</sup>

Destekler üç farklı teşvik anlayışına da konu olmaktadır. Zaten YDYHK'nın karakteristik özellikleri gereği, genel anlayışının, bölgesel bazda sektörel seçicilik içeren ve kademelendirilmiş teşvik araçlarını da kullanan bir sistem olduğu ifade edilmektedir.<sup>42</sup> Ancak Karardaki teşvik unsurlarının daha çok işletme dönemine yönelik olduğu, kuruluş ve faaliyete geçme süreçlerindeki katkısının yeterli olmadığı ileri sürülmektedir.<sup>43</sup> Sonuçta, yatırım yeri tahsisi bölgelerarası gelişmişlik farkına veya sektörel seçilime göre belirlenmemekte, kapsamdaki tüm yatırımcılar bakımından aynı ölçüde uygulanmaktadır. Dolayısıyla teşviklerin, etkin ve verimli olarak kullanılmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

41 RG. 28.07.2009/27302, 2009/1 Nolu Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ, m. 23.

42 Emre Eser, *Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler*, Uzmanlık Tezi, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayın no. 2822, 2011, s. 164.

43 Eser, *a.g.t.*, s. 174.

YDYHK’da, yatırım yeri tahsisinin 29.06.2001 tarihli ve 4706 sayılı Kanuna 18.02.2009’da yapılan değişiklikle gelen Ek Madde 3 çerçevesinde yapılacağı öngörülmektedir.<sup>44</sup> Ancak bu Kanun’un uygulanmasına kısaca değinmek gerekirse; 5084 sayılı Kanunun bedelsiz yatırım yeri tahsisini düzenleyen 5. maddesi 5838 sayılı Kanunun 32. maddesiyle ilga edildikten sonra, kamu mallarının yatırımlara tahsisinin genel esasları 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3’te düzenlenmiştir.<sup>45</sup> Bu maddeyle yatırım yeri tahsisi, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 32/A maddesi kapsamındaki yatırımları da kapsar hale gelmiştir. Yani Kanun, “*finans ve sigortacılık sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar; iş ortaklıkları, taahhüt işleri, 4283 sayılı Kanun<sup>46</sup> ile 3996 sayılı Kanun<sup>47</sup> kapsamında yapılan yatırımlar ile rödovans sözleşmelerine bağlı olarak yapılan yatırımlar hariç olmak üzere Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yatırım teşvik belgeli yatırımları*” kapsamaktadır.<sup>48</sup>

4706 sayılı Kanun bu kapsamdaki yatırımlara yer tahsis edilmesi için ayrıca başka şartlar da aramaktadır. Buna göre öncelikli yatırım yeri olarak talep edilen taşınmaz ancak taşınmazın bulunduğu ilçenin mülki sınırları içinde organize sanayi ya da endüstri bölgelerinde uygun taşınmazın bulunmaması halinde tahsis edilebilecektir. Bu şarta ilave olarak taşınmazın rayiç değerinin yatırımın toplam tutarına oranla “*tarım, hayvancılık ve eğitim yatırımları<sup>49</sup> için bir; turizm yatırımları için iki, diğer yatırımlar için üç katından az olmaması gerekmektedir. Ancak bu şartların tamamı sağlandığında, hazineye, özel bütçeli idarelere, il özel idarelerine veya belediyelere ait arazi veya arsaların üzerinde 49 yıl süreli bağımsız ve sürekli nitelikli irtifak hakkı tesisi*” yoluyla ya da 6831 sayılı Orman

44 YDYHK, m. 11/1. Yatırım yeri tahsisi, m. 11/2’de düzenlenmiştir. Buna göre 5520 sayılı Kanun gereği finans ve sigortacılık konularında faaliyet gösteren kurumlar ve iş ortaklıkları ile 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun kapsamında gerçekleştirilen yatırımlar, yatırım yeri tahsisi uygulamasından yararlanamayacaktır.

45 RG. 18.07.2001/24466, 29.06.2001 tarihli ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. RG. 28.02.2009/27155, 18.02.2009 tarihli ve 5838 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

46 RG. 19.07.1997/23054, 16.07.1997 tarihli ve 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun.

47 RG. 13.06.1994/21959, 08.06.1994 tarihli ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun.

48 RG. 21.06.2006/26205, 13.06.2006 tarihli ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu.

49 Eğitim ibaresi 04.07.2012 tarihinde 6353 sayılı Kanunun 24. maddesiyle eklenmiştir.

Kanunu'na tabi alanlar dışındaki devletin hüküm ve tasarrufu altındaki alanlarda da kırk dokuz yıl süreliğine kullanma izni vermek suretiyle bu yerler yatırıma tahsis edilebilecektir.<sup>50</sup>

Ayrıca 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3, hazineye ait taşınmazların tarım ve hayvancılık dışındaki yatırımlara tahsis edilmesi halinde, bu taşınmazların yatırımcılara doğrudan satışı da öngörülmektedir.<sup>51</sup> Yatırımcılara 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3'e YDYHK gereğince gruplandırılan illerde ve teşvik edilen sektörlerde yatırım yapacak yatırım teşvik belgesi sahiplerine ön izin ve kullanma izni verilmesine veya irtifak hakkı tesis edilmesine ilişkin işlemleri düzenlemek için Kamu Taşınmazlarının Yatırımlara Tahsisine İlişkin Usul ve Esaslar yürürlüğe konulmuştur.<sup>52</sup> Yeni teşvik sisteminde, kamu mallarının yatırımlara tahsisi 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3'e göre gerçekleştirilecektir.

### **b. Yeni Teşvik Sistemi: 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar**

Mevzuatın seyri dikkate alındığında, 2009/15199 sayılı YDYHK'daki yatırımlara devlet yardımlarına ilişkin yaklaşımın, bu alandaki değişimin öncüsü niteliğinde olduğu ifade edilebilir. 2012/3305 sayılı YDYHK ise onun gelişmiş bir devam versiyonudur.<sup>53</sup> Öncelikle 2008 krizinden sonra kısa vadede yatırım ve istihdamı artırmak amacıyla sağlanan destek unsurlarına 2012 yılında yenileri eklenmiştir. Bölgesel kalkınma bağlamında gelişmişlik farkının artması ve teşvik sisteminin cari açığın azaltılmasına yönelik kullanılması için ihtiyaç duyulan stratejik yatırımlara duyulan ihtiyaç, 2012/3305 sayılı YDYHK'nın ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır.<sup>54</sup> 2012/3305 sayılı YDYHK'da yine İBSS Düzey 2'ye göre bir kademelendirme yapılmış, SEGE dikkate alınarak dört olan bölge sayısı güncellenmiş ve altıya çıkarılmıştır.<sup>55</sup> Bunun yanında daha önceki

50 29.06.2001 tarihli ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun RG. 18.07.2001/24466, Ek Madde 3.

51 4706 sayılı Kanun, Ek Madde 3/9.

52 RG. 03.09.2009/27338, Kamu Taşınmazlarının Yatırımlara Tahsisine İlişkin Usul ve Esaslar.

53 Karş. Zeynep Kılıç, "Sabit Yatırım Tutarları ve İstihdam Açısından Yeni Teşvik Sistemi ile Eski Teşvik Sisteminin Karşılaştırılması", *Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* cilt 7, sayı 14, 2017, s. 75.

54 Münevver Kolay, "Türkiye'de Yatırım Teşvik Sistemi ve Teşviklerin Analizi", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2019, s. 36.

55 Osman Bahadır Kalecik, "Yatırım Teşvik Sistemi ile Kalkınma Ajansı Mali Destek Programlarının Etki ve Etkinliklerinin Kentlerin Kalkınması Açısından Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi; Bartın Örneği", (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bartın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bartın, 2019, s. 18.

kararlarda olmayan, gelir vergisi stopaj desteği, yatırım döneminde de indirimli kurumlar vergisi imkanı ve KDV iadesi destekleri öngörülmüştür.

Yatırımların desteklenmesine ilişkin temel düzenleme, Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar<sup>56</sup> (YDYHK)'dır.<sup>57</sup> Kararın amacı dikkate alındığında, katma değeri yüksek yatırımlar aracılığıyla üretim ve istihdamın artırılmasını ve böylece ülkenin uluslararası rekabet gücünün artırılmasını hedeflediği görülmektedir. Bu amaç Kararın öngördüğü teşviklerin yapısına da yansımaktadır. Genel teşvik uygulamalarını bir kenara bırakırsak, bölgesel gelişmişlik farkını azaltmak için bölgesel yatırımların teşvik edildiği<sup>58</sup>, uluslararası rekabet kabiliyetini güçlendirmek için de stratejik yatırımların teşvik edildiği görülmektedir. Karara göre, yardımlar arasında belli bir kademelendirme öngörülmektedir. Bu kademelendirmenin bütünü dikkate alındığında ise kararın bütüncül bir teşvik sistemi iddiasında olduğu anlaşılmaktadır.<sup>59</sup>

Yatırımcıların teşviklerden yararlanabilmesi için sabit yatırımın belirli bir büyüklüğe sahip olması ve asgari kapasitenin sağlanması şartları aranmaktadır. Sabit yatırım ve asgari kapasite YDYHK'nın 5. maddesinde sayılmaktadır.<sup>60</sup>

56 RG. 19.06.2012/28328, 15.06.2012 tarihli 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, m. 1. Bu Kararın amacı, “*kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirilmesine, üretim ve istihdamın artırılmasına, uluslararası rekabet gücünü artıracak ve araştırma-geliştirme içeriği yüksek bölgesel ve stratejik yatırımların özendirilmesine, uluslararası doğrudan yatırımların artırılmasına, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına, kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek*” olarak düzenlenmiştir.

57 Ezgi Avcioğlu Aksoy, *İdare Hukuku Açısından Yatırımlarda Devlet Yardımları*, Ankara, Adalet, 2021, s. 159.

58 Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, m. 3. Bu Karar kapsamında yer alan desteklerin uygulanması açısından iller, SEGE seviyeleri dikkate alınarak altı bölgeye ayrılmıştır. 2009 tarihli YDYHK'de dört bölge bu kararla altı bölgeye çıkarılmıştır.

59 Avcioğlu Aksoy, *a.g.e.*, s. 160.

60 “*Sabit yatırım tutarı ve asgari kapasite,*

(1) *Yatırımların destek unsurlarından yararlanabilmesi için asgari sabit yatırım tutarının; 1 inci ve 2 nci bölgelerde üç milyon Türk Lirası, 3 üncü, 4 üncü, 5 inci ve 6 ncı bölgelerde ise bir milyon beşyüzbin Türk Lirası olması gerekir. Ancak, desteklerden yararlanacak yatırımların varsa 8 inci maddede veya ekli listelerde belirlenen asgari kapasite, sabit yatırım tutarı ve diğer şartları sağlanması da gerekir.*

(2) *Finansal kiralama yöntemiyle yapılacak yatırımlarda finansal kiralamaya konu makine ve teçhizata ait toplam tutarın, her bir finansal kiralama şirketi için 1 inci, 2 nci, 3 üncü ve 4 üncü bölgelerde asgari yediyüzellibin Türk Lirası, 5 inci ve 6 ncı bölgelerde ise asgari beşyüzbin Türk Lirası olması gerekir.*

Bu şartları sağlayan yatırımcılar lehlerine, “yatırımın karakteristik değerlerini ihtiva eden, yatırımın bu değerler ve tespit edilen şartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi halinde üzerinde kayıtlı destek unsurlarından istifade imkanı sağlayan” bir belge niteliğindeki yatırım teşvik belgesi düzenlenmesi halinde yatırımcılar desteklerden faydalanabileceklerdir.<sup>61</sup> Yatırım teşvik belgesi, makroekonomik programlar ve arz-talep dengesi dikkate alınarak yapılacak sektörel, mali ve teknik değerlendirmeler çerçevesinde projenin uygun görülmesi halinde, yatırımcının başvuru anındaki yatırım harcamaları dikkate alınarak düzenlenmektedir.<sup>62</sup>

YDYHK’da yatırım teşvik belgesi sahiplerine öngörülen teşvik sistemi, genel teşvik uygulamaları, bölgesel teşvik uygulamaları (içinde öncelikli yatırım konuları) ve stratejik yatırımların teşviki uygulamalarından oluşmaktadır. Bu uygulamaların sağladığı teşviklerin türü ve kapsamı farklılık arz etmektedir.

Genel teşvik uygulamaları YDYHK’da negatif bir şekilde tanımlanmaktadır. Şöyle ki, bölgesel ve stratejik yatırımlar ile teşvik edilmeyecek yatırımlar kapsamına girmeyen yatırımlar genel teşvik uygulamaları olarak değerlendirilmektedir.<sup>63</sup> Genel teşvik uygulamaları ile yatırım maliyetlerinin düşürülmesi amaçlanmaktadır.<sup>64</sup> Bu kapsamdaki yatırımlara sağlanan destekler, gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, gelir vergisi stopajı desteği (6. bölgede gerçekleştirilecek yatırımlar için), sigorta primi işveren hissesi desteği (tersanelerin gemi inşa yatırımları için) olarak sıralanmaktadır.

Bölgesel teşvik uygulamaları YDYHK’nın eklerinde, sayma yoluyla tanımlanmaktadır.<sup>65</sup> Buna göre, Kararın ekinde yer alan illere<sup>66</sup> sektörlere göre bir belirleme yapılmıştır.<sup>67</sup> Bölgesel teşvik uygulamalarının amacı, bölgesel

(3) *Teşvik belgesi kapsamında yatırım harcaması olarak kabul edilen maddi olmayan duran varlıkların (marka, lisans, know-how vb.) oranı, teşvik belgesinde kayıtlı toplam sabit yatırım tutarının yüzde yirmi beşini aşamaz.”*

61 RG. 20.06.2012/28329, 2012/1 Nolu Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ, m. 3/1.

62 YDYHK, m. 7.

63 YDYHK, m. 4/2.

64 On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Teşvik Uygulamalarında Etkinlik, Çalışma Grubu Raporu, Ankara, Kalkınma Bakanlığı, 2018, s. 18.

65 Bölgesel teşvik uygulamasına ilişkin asgari sabit yatırım tutarları bölgeye ve yatırıma göre değişse de, 01.01.2022 itibarıyla en düşük miktar 1. ve 2. bölgede 3 milyon lira, diğerlerinde ise 1,5 milyon lira olarak belirlenmiştir.

66 01.01.2021 tarihinden itibaren YDYHK Ek-7’de ilçe bazında uygulanması yapılmaya başlanmıştır.

67 YDYHK, m. 4/3.

gelişmişlik farklılıklarını azaltmak ve bölgesel potansiyelleri değerlendirmektir.<sup>68</sup> Bu kapsamdaki yatırımlara sağlanan destekler; “*gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, vergi indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği, yatırım yeri tahsisi, faiz veya kâr payı desteği (3., 4., 5. ve 6. bölgelerdeki yatırımlar için), gelir vergisi stopajı desteği (6. bölgede gerçekleştirilecek yatırımlar için), sigorta primi desteği (6. bölgede gerçekleştirilecek yatırımlar için)*” olarak sayılmaktadır.

Bölgesel teşvik uygulamaları ile bağlantılı olan bir diğer husus öncelikli yatırım uygulamasıdır. Öncelikli yatırım uygulaması kapsamındaki yatırımlar, YDYHK’da sayılmış ve bölgelerden bağımsız olarak 1, 2, 3, 4 veya 5. bölgede yapılmış olsa bile 5. bölgedeki desteklerden faydalanabilmektedir. 5. ve 6. bölgede gerçekleşen öncelikli yatırımlar ise, bulunduğu bölgenin destek unsurlarından yararlanabilmektedir.<sup>69</sup> Öncelikli yatırım konularının belirlenmesinin sebebi, yatırım yeri seçiminde yatırımcının bölgesel bağlantısı zayıf olması halinde tespit edilen önemli alanların geliştirilmesinin amaçlanmasıdır.<sup>70</sup>

YDYHK’daki bir diğer yatırım teşvik uygulaması ise stratejik yatırımlardır. Bu yatırımlar ile cari açığın azaltılması amaçlanmaktadır.<sup>71</sup> Stratejik yatırımlar, ithalat bağımlılığı yüksek ürünlerin üretimine yönelik yatırımlar arasından 8. maddede sayılan şartların tümünü sağlayan yatırımlar olarak tanımlanmaktadır. Bu şartlar, “*a) asgari sabit yatırım tutarının elli milyon TL’nin üzerinde olması*<sup>72</sup>, *b) yatırım konusu ürünün yurtiçi toplam üretim kapasitesinin ithalattan az olması, c) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belge konusu yatırımla sağlanacak katma değer’in asgari yüzde kırk olmasının tespit edilmesi, ç) yatırım konusu ürünün son bir yıl içerisinde gerçekleşen toplam ithalat tutarının elli milyon ABD dolarının üzerinde*” olmasıdır.<sup>73</sup> Yukarıda sayılan şartların tamamını sağlamayan yatırımlar, stratejik yatırım desteklerinden yararlanamayacaktır.

Bazı yatırımlara verilen önemin, diğer bir deyişle bu yatırımlara olan ihtiyacın fazlalığı, bu şartların bazılarının esnemesine sebep olabilmektedir. Örneğin, bu şartlardan, yurtiçinde üretimi olmayan ürünlerin üretimine yönelik

68 On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), s. 18; “*Dünya Ticaret Örgütü kural ve uygulamaları çerçevesinde, dünyada ve AB’deki genel trend sektörel teşviklerin değil, bölgesel teşviklerin artması yönündedir.*” Hande Göksoy, “AB’de Devlet Yardımları ve Türkiye’de Devlet Yardımları Rejiminin Geleceği”, *Rekabet Bülteni*, cilt 7, sayı 13, 2005, s. 112.

69 YDYHK, m. 17.

70 On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), s. 18.

71 On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), s. 19.

72 “*Münhasıran bu yatırımların enerji ihtiyacını karşılamak üzere gerçekleştirilecek doğalgaza dayalı olmayan enerji yatırımlarının, tesis kurulu gücü ile orantılanacak kısmı dâhil.*”

73 YDYHK, m. 8/1.



yatırımlarda yatırım konusu ürünün son bir yıl içerisinde gerçekleşen toplam ithalat tutarının 50 milyon ABD dolarının üzerinde olması şartı aranmamaktadır. Rafineri ve petrokimya yatırımlarında ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından belge konusu yatırımla sağlanacak katma değerın asgari %40 olmasının tespit edilmesi şartı aranmamaktadır. Savunma Sanayii Başkanlığından alınacak proje onayı ile gerçekleştirilecek savunma sanayiine yönelik yatırımlarda yatırım konusu ürünün yurtiçi toplam üretim kapasitesinin ithalattan az olması ve yatırım konusu ürünün son bir yıl içerisinde gerçekleşen toplam ithalat tutarının elli milyon ABD dolarının üzerinde olması şartı aranmamaktadır.<sup>74</sup> Stratejik yatırım olarak nitelenemeyecek olan yatırımlar ise EK-4’te belirtilen teşvik edilmeyecek yatırım konuları ile altına dayalı entegre madencilik yatırımları olarak belirlenmiştir.<sup>75</sup>

Stratejik yatırımlar için, bölge farkı gözetmeksizin “*gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, vergi indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği, yatırım yeri tahsisi, faiz veya kar payı desteği, KDV iadesi, gelir vergisi stopajı desteği (6. bölgede gerçekleştirilecek ve/veya Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı kapsamında desteklenmesine karar verilen yatırımlar için), sigorta primi desteği (6. bölgede gerçekleştirilecek ve/veya Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı kapsamında desteklenmesine karar verilen yatırımlar için)*” gibi desteklerin sağlanacağı öngörülmektedir.

YDYHK’nın 16. maddesinde ise yatırım yeri tahsisini düzenlemektedir. Buna göre yatırım yeri tahsisi, teşvik uygulamalarından genel yatırım teşviki açısından mümkün olmayıp, yalnızca stratejik yatırımlar ve bölgesel desteklerden yararlanacak yatırımlar bakımından öngörülmektedir. Yatırım yeri tahsisinin ise 29.06.2001 tarihli ve 4706 sayılı Kanunu Ek Madde 3 çerçevesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslara göre yapılacağı düzenlenmektedir. Kanunun öngördüğü bu usul aşağıda açıklanacaktır. Ancak bu usule geçmeden önce, yatırım yeri tahsisi bakımından yapılmış bir sınırlamadan da bahsetmek gerekmektedir. Buna göre, YDYHK’nın 16. maddenin 2. fıkrasında, Kararın 15. maddesinin 6. fıkrasında belirtilen yatırımlara yatırım yeri tahsisinin mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Bunlar; “*Arazi, arsa, royalti, yedek parça ve amortismanı tâbi olmayan diğer harcamalar ile 5520 sayılı Kanun gereği finans ve sigortacılık konularında faaliyet gösteren kurumlar, iş ortaklıkları, 4283 sayılı Yap-İşlet Modeli ile Elektrik Enerjisi Üretim Tesislerinin Kurulması ve İşletilmesi ile Enerji Satışının Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve 3996 sayılı Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet-Devret Modeli Çerçevesinde Yapılması Hakkında Kanun*

74 Stratejik yatırımlardaki bu istisnalar için bkz. YDYHK, m. 8/2.

75 YDYHK, m. 8/4.

*kapsamında gerçekleştirilen yatırımlar ve rödovans sözleşmesine bağlı olarak yapılan yatırımlar...*”<sup>76</sup> olarak sayılmaktadır. YDYHK’nın kapsam dışında tuttuğu bu yatırımlarda, yatırım yeri desteğinin öngörülmemiş olması, esasında 15. maddenin 6. fıkrasında sayılan yatırımların modeli gereği taşınmaz tahsisini bünyesinde barındırmasından kaynaklanmaktadır.

Yukarıda anlatılan Karar ve uygulaması, Türkiye’de uygulanan yatırım teşvik sisteminin omurgasını oluşturmaktadır. Bu işleyişte, geçmiş teşvik uygulamalarından kazanılan tecrübelerle göre şekillenmiş programlar ve sistemler öngörülmektedir. Yatırım yeri teşviki, yeni teşvik sisteminde olduğu gibi yine 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3’e göre yapılmaktadır. Özellik arz eden bu üç uygulama; önceki KÖY uygulamasını hatırlatan Cazibe Merkezi Programı, 5084 sayılı Kanun gibi yatırımla birlikte istihdamı hedefleyen proje bazlı yatırım uygulaması ve teknolojik yatırımlara yönelik çıkarılan Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programlarından oluşmaktadır. Aşağıda detaylarına yer vereceğimiz bu uygulamalar, teşvik sisteminin dinamik yapısından dolayı, devamlı surette değişmekte ve teşvik sistemi güncellenmektedir.

### 3. Özellik Arz Eden Bazı Uygulamalar

#### a. Cazibe Merkezleri Programı

Programın esasları, Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar’la düzenlenmektedir.<sup>77</sup> Esasında bu program kapsamındaki ilk düzenleme, 2012/3305 sayılı YDYHK’nın 23/A maddesinde yer almaktadır. Akabinde Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar, YDYHK’nın 23/A maddesini ilga etmiştir.<sup>78</sup> 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanuna eklenen Ek Madde 1 ile de kanuni temele kavuşmuştur.<sup>79</sup> 5084 sayılı Kanuna eklenen hükümde, Cazibe Merkezleri Programının amacı, “Görece az gelişmiş bölgelerde yatırım ortamını canlandırarak istihdamı, üretimi ve ihracatı artırmak ve bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak” olarak belirlenmiştir. Programın kapsamı ise, “özel sektöre ait imalat sanayii yatırımları

76 YDYHK, m. 16/1’in göndermesiyle m. 15/6.

77 RG. 25.01.2018/30312, 02.01.2018 tarihli 2018/11201 sayılı Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar. Bundan sonra “Cazibe Merkezleri Kararı” olarak kısaltılacaktır.

78 Cazibe Merkezleri Kararı, m. 11.

79 RG. 06.02.2004/25365, 29.01.2004 tarihli ve 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.

*ile çağrı merkezi ve veri merkezi yatırımları”* şeklinde tespit edilmiştir.<sup>80</sup> Kanunun amaç ve kapsamı bakımından tekrarı niteliğinde bir Karar yayınlanmıştır. Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar, aynı şekilde belirli tip yatırımların desteklenmesi aracılığıyla bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla alınmıştır. Nitekim kararın amacı *“görece az gelişmiş bölgelerdeki yatırım ortamını canlandırarak istihdam, üretim ve ihracatın artırılması ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yönelik yatırımların desteklenmesi”* olarak belirlenmiştir.<sup>81</sup> Kararın kapsamı ise, imalat sanayii yatırımları ile çağrı merkezi ve veri merkezi yatırım projeleriyle sınırlanmıştır.

Cazibe Merkezleri programı incelendiğinde, gerçekten Kalkınmada Öncelikli Yöre sisteminin ülke geneline uygulanmasından önceki versiyonuna çok benzemektedir. Diğer bir ifadeyle bu program tek bir bölgeye odaklanmaktadır. Ancak KÖY uygulamalarından elde edilen tecrübeye dayanılarak, sağlanacak teşvikler sektörel olarak imalat sanayii yatırımları, çağrı merkezi ve veri merkezi yatırım projeleriyle sınırlanmıştır. Programın amacı, belirlenen sektörlerde faaliyet gösteren yatırımcılar ile yarım kalmış yatırımları, program kapsamındaki gelişmemiş yörelere taşımak isteyen yatırımcıları cesaretlendirmektir.<sup>82</sup> İfade etmek gerekir ki bu Karar, yürürlükteki YDYHK’ya nazaran özel nitelikte bir düzenlemedir. Yani, Cazibe Merkezleri programına ilişkin bir hususta hüküm bulunmaması halinde, yürürlükteki YDYHK’nın hükümleri uygulanacaktır. Bu anlamda yürürlükteki YDYHK, şemsiye düzenleme niteliğindedir.<sup>83</sup>

Program kapsamındaki desteklerden yararlanılması için imalat sanayi yatırımlarının OSB veya endüstri bölgesi içinde gerçekleştirilmesi ve yatırım tutarının da asgari 2 milyon lira olması gerekmektedir. Çağrı merkezi yatırımlarının ise en az 200 kişiyi istihdam etmesi; veri merkezi yatırımlarının yüksek teknoloji kullanmasının yanı sıra 5.000 m<sup>2</sup> beyaz alana kurulmuş olması

80 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Ek Madde 1.

81 Cazibe Merkezleri Kararı, m. 1.

82 Tunçez vd., *a.g.e.*, s. 99.

83 Bu çıkarımın yapılmasını mümkün kılan şey, Cazibe Merkezleri Kararı’nın 10. maddesinde yer alan genel atf maddesidir: *“Bu Karar kapsamında yer almayan hususlardan; destekler ve desteklerin uygulanmasına ilişkin oran ve süreler ile diğer usul ve esaslar; müracaatta aranan belgeler, devir, satış, ihraç, nakil, finansal kiralama, yatırım süresi, tamamlama vizesi, teminatla ithalat, mücbir sebep ve fevkalade hal durumları ile uygulamaya yönelik diğer hususlar; yürürlükteki Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar ile söz konusu Kararın uygulanmasına ilişkin tebliğ ve/veya ilgili diğer mevzuat hükümleri dikkate alınarak sonuçlandırılır.”*

şartı aranmaktadır.<sup>84</sup> Yatırımcılar, şartları sağlıyorsa, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına başvuru yapacak ve başvurular; bu Bakanlığın koordinasyonunda olmak üzere Hazine ve Maliye Bakanı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanının da olduğu bir komite tarafından değerlendirilecektir. Komite teşvikten yararlanmaya ilişkin değerlendirme yaparken; *“illerin ekonomik ve sosyal kalkınmasının gerçekleştirilmesi, refahının ve istihdamının artırılması, göçün azaltılması, katma değeri ve yerlilik oranı yüksek ürünlerin üretilmesine ilişkin”* hususları dikkate alarak bir karar verecektir.<sup>85</sup>

Program belirli bir bölge ve sektör sınırlaması öngördüğü için diğer birçok yatırım türünü kapsam dışında bırakmıştır. Teşvik sistemindeki dengeyi korumak adına bazı yardımların birbirini dışlayabilmektedir.<sup>86</sup> Bu bağlamda tarım ve tarımsal sanayi, imalat, enerji ve madencilik yatırımları ve hizmet sektörü cazibe merkezleri programından faydalanamayacaktır. 2012/3305 sayılı YDYHK Ek-4’te sayılan bazı yatırımlar ise, şarta bağlı olarak desteklenmektedir.<sup>87</sup>

Yatırımın gerçekleştirilememesine bağlanan sonuçlar daha önceki düzenlemelerden farklı olarak, yatırımcıya sağlanan desteklerin 6183 sayılı Kanun kapsamında geri alınması şeklinde uygulanmaktadır. Vergisel teşvikler bakımından ise vergi indirimini ile gelir vergisi stopajı desteği nedeniyle zamanında tahakkuk ettirilmemiş vergiler, vergi ziyası cezası uygulanmaksızın gecikme faiziyle birlikte tahsil edilmektedir.<sup>88</sup>

Cazibe merkezleri programının özelliği gereği, bu destek paketinden yararlanan yatırımcılar, diğer idareler nezdinde uygulanan desteklerden yararlanamamaktadır. Aksi halde, desteklerin geri alınması müeyyidesiyle karşılaşılacaktır. Bunun istisnası, diğer idarelerin sübvansiyonlu kredi

84 Cazibe Merkezleri Kararı, m. 3.

85 Cazibe Merkezleri Kararı, m. 7/3; RG. 15.03.2018/30361 Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında 2018/11201 Sayılı Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ, m. 6.

86 Aynı yönde bkz. D4D, E. 2012/2729, K. 2013/1376, T. 14.03.2013: *“5904 sayılı Kanun’un geçici 2’nci maddesinin c ) bendinde ise, 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu’nun Geçici 5’inci maddesinin uygulamasına ilişkin olarak, birleşen veya birleşilen şirketlere anılan Kanunun 13’üncü maddesine göre ilişkili kişi sayılanlar tarafından istihdamın veya faaliyetin kaydırılması gibi sadece teşviklerden yararlanmak amacıyla yapılan işlemlerin bulunması halinde, anılan maddedeki teşviklerden yararlanılamaz hükmüne yer verilmiştir. Buna göre ilişkili sayılan şirketler arasında gerçekleşen birleşmenin istihdamın veya faaliyetin kaydırılması gibi sadece teşviklerden yararlanmak amacıyla yapıldığının tespiti halinde söz konusu teşviklerden yararlanılması mümkün olmayacaktır.”*

87 Cazibe Merkezleri Kararı, m. 8/4.

88 Cazibe Merkezleri Kararı, m. 9/1.

desteğinden veya yatırım kapsamında kullanılan krediyle ilgili başka bir desteğinden yararlanan yatırımlarda, söz konusu krediye cazibe merkezleri programında yer alan faiz veya kâr payı desteği sağlanmaması durumunda ortaya çıkabilmektedir.<sup>89</sup>

Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Kararın bir diğer özelliği ise, geçici nitelikte olmasıdır. Kararın 1. maddesinin 3. fıkrasında bu durum, Kararın kapsamı, ilk halinde 31.12.2020 tarihine kadar yapılacak teşvik belgesi müracaatlarıyla sınırlandırılmışken, daha sonra bu süre uzatılmıştır.<sup>90</sup> Güncel olarak, 31.12.2024 tarihine kadar yapılacak teşvik belgesi müracaatları için değerlendirilecektir.

Belirtmek gerekir ki 2012/3305 sayılı YDYHK m. 23/A'da cazibe merkezleri kapsamındaki yatırımlara yatırım yeri tahsisi desteği öngörülmemiş idi.<sup>91</sup> Ancak 5084 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle; Cumhurbaşkanınca kabul edilen yatırımlarda devlet yardımları hakkında kararda yer alan destek unsurlarından bu Program için uygun görülen desteklerin de uygulanabileceği düzenlenmiştir. 2018/11201 sayılı Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Kararın 3. maddesinde; 2012/3305 sayılı YDYHK'da<sup>92</sup> sağlanan desteklerden 6. bölge şartlarında veya 6. bölgede uygulanan oran ve sürelerdeki desteklere ilaveten Sanayi ve Teknoloji Bakanının koordinasyonunda Hazine ve Maliye Bakanı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanından oluşan değerlendirme komitesinin uygun bulması halinde enerji desteği verilmesi de öngörülmektedir. Daha önce ifade edildiği üzere, YDYHK'nın 6. bölge desteklerinde, yatırım yeri tahsisi imkanı da bulunmaktadır. O halde, Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Kararda da YDYHK'daki şartlarla, yani 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3 kapsamında yatırımlara yatırım yeri tahsisi yapılabilecektir.

#### **b. Süper Teşvik Uygulaması: 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**

Yatırımların proje bazında desteklenmesine dair teşvik uygulaması, diğer bir ifadeyle süper teşvik uygulaması, yüksek tutarlı yatırımların ve Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programının desteklenerek en hızlı şekilde ekonomik kalkınmayı

89 Cazibe Merkezleri Kararı, m. 9/2.

90 RG. 07.10.2020/31267-3063, Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, m. 1.

91 YDYHK, m. 23/A.

92 RG.19.06.2012/28328, 15.06.2012 tarihli 2012/3305 sayılı YDYHK.

sağlamak amacıyla çıkarılmıştır. Uygulamanın genel amacı, dünya ölçeğindeki yatırımların çekilmesi, katma değeri yüksek projelerin desteklenmesidir.<sup>93</sup> Bunun yanında ülkenin ithal bağımlılığını azaltmak için stratejik alanlarda, hammadde üretiminin yurt içinde sağlanması da amaçlanmaktadır.<sup>94</sup> Uygulama amacıyla orantılı olarak teşvik sistemleri arasında olanaklarının çokluğuyla da dikkat çekmektedir. Bu uygulama hukuk alemine 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 80. maddesi<sup>95</sup> ve Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar<sup>96</sup> ile girmiştir. Cazibe merkezleri programının yöntemi belirli bölgelerde sınırlı sektörleri desteklemek iken, bu Karar ve Kanun uygulaması, yatırımların niteliğine odaklanmaktadır. 2012/3305 sayılı YDYHK'ya nazaran özel düzenleme niteliğinde olan bu uygulamada; proje bazlı desteklenen yatırımlara ilişkin bir hüküm bulunmaması halinde, genel düzenleme niteliğindeki 2012/3305 sayılı YDYHK tatbik edilecektir.<sup>97</sup> Proje bazlı yatırım destek sisteminde, 2012/3305 sayılı YDYHK'da öngörülen desteklere ilave olarak, *“nitelikli personel desteği, enerji desteği, altyapı desteği ile Kanunlarla getirilen izin, tahsis, ruhsat, lisans ve tesciller ile diğer kısıtlayıcı hükümler için istisna getirilmesi veya yasal ve idari süreçlerde kolaylaştırıcı düzenleme yapılması”* gibi destekler getirilmiştir.<sup>98</sup>

6745 sayılı Kanununun 80. maddesi ile Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Kararın amacı aynıdır. Kanun, 09.07.2016 tarihinde; Karar ise 26.11.2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanununun 80. maddesinin 1. fıkrasında ve Kararın 1. maddesinde amaç 2012/3305 sayılı YDYHK'daki stratejik yatırımlara benzer niteliktedir: *“...kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda ülkemizin mevcut durumda veya gelecekte*

93 Tunçez vd., *a.g.e.*, s.103; Ş. Mustafa Ersungur - Abdullah Takım, “Türkiye’de Teşvik Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Etkinliği Üzerine Bir Politika Önerisi: Tek Bir Uygulamacı Kuruluş Sorunları Çözer Mi?” *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, cilt 3, sayı 32, 2018, s. 742.

94 Gülsüm Gürler Hazman - Aysun Karamıklı, “Proje Bazlı Yeni Teşvik Sisteminin AB Teşvik Sistemi ile Karşılaştırılması”, *Gümrük ve Ticaret Dergisi*, cilt 7, sayı 20, 2020, s. 35.

95 RG. 07.09.2016/29824, 20.08.2016 tarihli ve 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

96 RG. 26.11.2016/29900, 17.10.2016 tarihli 2016/9495 sayılı Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar.

97 RG. 28.12.2019/30992, 2019/1 Nolu Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Kararın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ, m. 16.

98 Tunçez vd., *a.g.e.*, s. 105.

*ortaya çıkabilecek kritik ihtiyaçlarını karşılayacak, arz güvenliğini sağlayacak, dışa bağımlılığını azaltacak, teknolojik dönüşümünü gerçekleştirecek, yenilikçi, Ar-Ge yoğun ve yüksek katma değerli yatırımların proje bazlı olarak” desteklenmesidir.<sup>99</sup> Bir yatırımın bu kapsama alınabilmesi için 1 milyar lira asgari sabit yatırım tutarına sahip olması gerekmektedir.<sup>100</sup>*

Yatırımlara proje bazlı destek verilmesi kararları, 2012/3305 sayılı YDYHK’den farklı olarak, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca oluşturulan komisyon tarafından değil, Cumhurbaşkanı tarafından verilmektedir.<sup>101</sup> Esasında bu uygulamada Cumhurbaşkanı, idarenin en üst makamı sıfatıyla, yatırım kararının alınmasından itibaren sürecin tamamında yatırımcıya adeta refakat etmektedir. Tam tersini söylemek de doğru olabilir. Proje bazında desteklenen yatırımları tekrar incelediğimizde; *“ülkemizin mevcut durumda veya gelecekte ortaya çıkabilecek kritik ihtiyaçlarını karşılayacak, arz güvenliğini sağlayacak, dışa bağımlılığını azaltacak, teknolojik dönüşümünü gerçekleştirecek, yenilikçi, Ar-Ge yoğun ve yüksek katma değerli yatırımlar”<sup>102</sup> olduğu görülmektedir.* Esasında bu yatırımların gerçekleşmesi idare bakımından o kadar önemlidir ki, adeta yatırımcının başarılı olması ile idarenin yegane amacı olan kamu yararı iç içe geçmektedir. Dolayısıyla idarenin bu yatırımları desteklemesinde kamu yararının ne kadar merkezi bir olgu olduğu ileri sürülebilecektir. Bu sebeple, yatırımın desteklenmesine dair işlemler onay kararından itibaren Cumhurbaşkanı tarafından verilmekte ve idari süreçteki bürokratik işleyiş kolaylaştırılmakta, hatta kaldırılmakta ve mali süreçlerde istisnai nitelikte destekler sağlanmaktadır.

6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanundaki desteklerin kapsamının çok geniş olduğunu ifade etmiştik. Cumhurbaşkanı, yukarıda sayılan niteliklerden bir ya da birden çoğuna sahip olan ve Ekonomi Bakanlığı tarafından proje bazında desteklenmesine karar verilen yatırım için desteklerden bir veya daha fazlasını sağlayabilecektir.<sup>103</sup>

99 2016/9495 sayılı Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar m. 1; 6745 sayılı Kanun m. 80/1.

100 Tunçez vd., *a.g.e.*, s. 108.

101 2016/9495 sayılı Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar, m. 2/1-ç.

102 2016/9495 sayılı Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar, m. 1.

103 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, m. 80/1. Bundan sonra “Proje Bazında Destek Kanunu” olarak kısaltılacaktır. “13.06.2006 tarihli ve 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanununun 32/A maddesine göre kurumlar vergisi oranını %100’e kadar indirimli uygulamaya ve yatırıma katkı oranını %200’ü geçmemek üzere belirlemeye veya yatırımın işletmeye geçmesinden itibaren 10 hesap dönemine kadar, yatırımdan elde edilen kazançla sınırlı olmak

Sayılan desteklerinden bir veya daha fazlasını verme yetkisi Cumhurbaşkanına tanınmıştır.<sup>104</sup> Öte yandan, proje bazlı yatırımlara *alım garantisi*<sup>105</sup> verme, diğer kanunlarla getirilen izin, tahsis, ruhsat, lisans ve tesciller ile diğer kısıtlayıcı hükümler için Cumhurbaşkanı kararı ile istisna tanınması veya yatırımları hızlandırmak ve kolaylaştırmak amacıyla yasal ve idari süreçlerde düzenleme yapma gibi projenin gerektirmesi halinde her türlü altyapı yatırım kararı alma gibi olağanüstü nitelikte destekler konusunda karar verme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.<sup>106</sup>

Yatırım yeri tahsisi bağlamında baktığımızda, 6745 sayılı Kanun yatırımın hazine taşınmazı üzerinde yapılmasını düzenleyen m. 80/1-ç bendinde; taşınmaz üzerinde yatırımcı lehine hasılat payı alınmaksızın, 49 yıl süreyle bedelsiz irtifak hakkı ya da bağımsız ve sürekli nitelikte irtifak hakkı tesis edileceği ya da kullanma izni verileceği öngörülmektedir. Bu tahsis için, yatırımın tamamlanması ve taahhüt edilen istihdamın sayısına 5 yıl süreyle uyulması şartı yeterli bulunmuştur. Esasında, hazine taşınmazları ifadesi teşvik düzenlemelerinde, özel mülkiyete konu olan taşınmazlar mallar bakımından kullanıldığı için ancak irtifak hakkı tesisi söz konusu olabilmektedir. Ancak burada hazine taşınmazları bakımından da kullanma izninden bahsedilmiştir. Burada kullanılan hazine taşınmazları ifadesinin, henüz özel mülkiyete konu olamayan ancak tescil edilmesi halinde özel mülkiyete girmesi sonradan mümkün olabilecek sahipsiz malları karşılamak için kullanıldığını ifade edebiliriz.

---

*üzere kurumlar vergisi istisnası tanıma; 31.12.1960 tarihli ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun geçici 80. maddesinde yer alan gelir vergisi stopajı teşvikinden yararlanılma; Gümrük vergisi muafiyeti tanıma; Yatırımın Hazine taşınmazı üzerinde yapılması halinde, belirlenecek yatırımcı lehine doğrudan, hasılat payı alınmaksızın, kırk dokuz yıl süreyle bedelsiz irtifak hakkı ya da bağımsız ve sürekli nitelikte irtifak hakkı tesisi veya kullanma izni verilmesine ve yatırımın tamamlanması ve öngörülen istihdamın beş yıl sağlanması şartıyla Hazine taşınmazının talep edilmesi hâlinde bedelsiz devredilmesi; 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Kanununun ek 2. maddesinde yer alan prime esas kazanç alt sınırına bağlı kalınmaksızın 10 yıla kadar sigorta primi işveren hissesinin karşılanması; İşletme döneminde yatırıma ilişkin enerji tüketim harcamalarının %50'sine kadarının en fazla on yıla kadar karşılanması; Sabit yatırım tutarının finansmanında kullanılan yatırım kredisi için on yıla kadar faiz veya kar payı desteği ya da hibe desteği sağlanması; Yatırım için özel önem taşıyan belirlenen sayıda her bir nitelikli personel için beş yılı geçmemek üzere, asgari ücretin aylık brüt tutarının yirmi katına kadar ücret desteği verilmesi; Yatırım tutarının %49'unu geçmemek üzere ve edinilen payların on yıl içerisinde halka arz veya yatırımcıya satış şartıyla yatırıma ortak olunmasından".*

104 Proje Bazında Destek Kanunu, m. 80.

105 Proje Bazında Destek Kanunu, m. 80/3; Detaylı bilgi için bkz. Hasan Basri Çifci, *Devlet Garantileri: Kavramlar, İşleyiş ve Sorunlar*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020.

106 Proje Bazında Destek Kanunu, m. 80/4.



Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Kararda yer alan destekler de 6745 sayılı Kanuna paralel olmakla birlikte, Karardan daha geniş kapsamlıdır. Kararda sayılan desteklere bakıldığında; “*gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, KDV iadesi, vergi indirimi veya istisnası, sigorta primi işveren hissesi desteği, gelir vergisi stopajı desteği, nitelikli personel desteği, faiz veya kâr payı desteği, sermaye katkısı, enerji desteği, kamu alım garantisi, yatırım yeri tahsisi, altyapı desteği, kanunlarla getirilen izin, tahsis, ruhsat, lisans ve tesciller ile diğer yasal ve idari süreçlerde kolaylaştırıcı düzenleme yapılması ve hibe desteği*” öngörülmektedir.<sup>107</sup>

Yatırımların öngörüldüğü şekilde gerçekleşmemesi halinde vergisel teşvikler Cazibe Merkezleri Programındaki usulde olduğu gibi, 6183 sayılı Kanun kapsamında geri alınmaktadır.<sup>108</sup> Yatırımın devredilmesi hususunda, Kanunda bir sınırlama bulunmamaktadır. Yani, aynı şartları sağlayan ve öngörülen yükümlülüklerle tabi olmayı kabul eden yeni yatırımcılara, yatırımın devri mümkündür. Yeni yatırımcı devirden sonra, önceki yatırımcıya sağlanan destek ve muafiyetlerden yararlanmaya devam edebilecektir.<sup>109</sup>

Yatırım yeri tahsisi açısından Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Kararı değerlendirdiğimizde; 2012/3305 sayılı YDYHK’ dan farklı olarak 4706 sayılı Kanunun Ek Madde 3 çerçevesinde değil; Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirileceği düzenlenmektedir.<sup>110</sup> Bunun sebebi, proje bazlı destek sisteminde diğer teşviklerde olduğu gibi yatırım yeri sağlanması konusunda da geniş imkanlar öngörülmüş olmasıdır. Şöyle ki, 5084 sayılı Kanunun yürürlükten kalkan 5. maddesinden sonra 2012/3305 sayılı YDYHK’ da, bedelsiz irtifak hakkı ve kullanma izni öngörülmüşken, proje bazlı destek verilen yatırımlarda bedelsiz devir imkanı bu yatırımlar için yeniden canlandırılmaktadır. Dolayısıyla, mevcut yatırım yeri tahsisi rejiminde bulunmayan bedelsiz devrin ihtiyaç duyduğu hukuki çerçeveyi belirlemek için de bir düzenleme gerekmiştir. Bu düzenleme ise 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliğidir.<sup>111</sup>

386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliğine göre yatırım yeri tahsis edilebilmesi için öncelikle ilgili yatırım hakkında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca proje bazında desteklenmesine karar verilmesi ardından da Cumhurbaşkanı tarafından

107 Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar, m. 3.

108 Proje Bazında Destek Kanunu, m. 80/6.

109 Proje Bazında Destek Kanunu, m. 80/7.

110 Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar, m.12/13.

111 RG. 23.06.2018/30457, 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği.

yatırım için destek kararı<sup>112</sup> alınması gerekmektedir. Hakkında destek kararı alınan yatırımlar için doğrudan (Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığından ayrıca izin alınmaksızın direkt olarak Valiliklerce) 49 yıl süreyle bedelsiz irtifak hakkı veya kullanma izni verilmektedir.<sup>113</sup> 2012/3305 sayılı YDYHK ve 4706 sayılı Kanunun Ek Madde 3'ten farklı olarak, yatırım teşvik belgesi aranmaksızın, adına destek kararı verilen bu taşınmazlar üzerindeki yapı ve tesislerin işletilmesi veya işlettilmesi üzerinden hasılat payı alınmamaktadır.<sup>114</sup> Yatırım yeri tahsisi süreçleri 2012/3305 sayılı YDYHK'da olduğu gibi irtifak hakkı için tapuda resmi senet düzenlenmesi, kullanma izni için ise noterde kullanma izni sözleşmesinin imzalanması şeklinde gerçekleşmektedir.<sup>115</sup>

Yatırımcı, yatırım süresi ve işletme döneminde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının denetimi altında olacaktır. Yatırımcının, yatırımın tamamlama vizesi yaptırması ve işletmenin faaliyete geçmesinden itibaren, destek kararında vadettiği istihdam sayısına uyması zorunludur.<sup>116</sup> Yatırım koşullarına uygun davranan ve istihdam sayısına 5 yıl boyunca riayet eden yatırımcı, talebi halinde, tapuda adına bağımsız ve sürekli irtifak hakkı tesis edilen taşınmazı bedelsiz devralabilecektir.<sup>117</sup> Bedelsiz devir usulü bu yönüyle ileride<sup>118</sup> anlatılacak olan, doğrudan satış usulüne benzemektedir. Ancak bedelsiz devir usulünde doğrudan satıştan farklı olarak 5 yıllık sürenin beklenmesi gerekmektedir.<sup>119</sup>

112 Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar m. 2/1-ç, “Destek Kararı: Yatırımın konusu, kapasitesi, tutarı ve süresi gibi yatırımın karakteristik değerlerini, yatırımcının taahhütlerini, yatırım için sağlanacak destekleri, desteklerin uygulamasından sorumlu kurumları ve desteklere ilişkin oran, süre ve miktarlar ile yatırım için öngörülen özel şartları ihtiva edecek şekilde her bir proje için alınan Cumhurbaşkanlığı Kararı” ifade etmektedir.

113 Tunçez vd., a.g.e., s. 110.

114 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği, m. 5/2: “Destek Kararının Resmî Gazete’de yayımlanmasını müteakip irtifak hakkı tesis edilmesine veya kullanma izni verilmesine ilişkin olarak İdare tarafından yatırımcıya tebligatta bulunulur. Tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde örneği bu Tebliğ ekinde (Ek-1) yer alan İrtifak Hakkına İlişkin Resmî Senede Yazılacak Hükümleri içerecek şekilde tapu müdürlüğünde resmi senet düzenlenmesi suretiyle irtifak hakkı tesis edilir veya bu Tebliğ ekinde (Ek-2) yer alan Kullanma İzni Sözleşmesinin imzalanması ve notere tasdik ettirilmesi suretiyle kullanma izni verilir.”

115 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği, m. 5.

116 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği, m. 7/1.

117 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği, m. 7.

118 Üçüncü Bölüm/II/C.

119 Bedelsiz devir usulünün; 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3’te düzenlenen ve istihdam ve sermaye bakımından yüksek niteliklerin arandığı doğrudan satışa benzer bir düzenlemeyi, kendiliğinden bünyesinde barındırıyor olması, proje bazlı destek sisteminin yapısının anlaşılması bakımından önemli bir göstergedir.

Yatırımcı proje bazlı yatırım teşvikine ilişkin şartları yerine getiremediği durumda, talep etmesi halinde 4706 sayılı Kanunun Ek Madde 3'teki koşullar kapsamında taşınmazı kullanabilecektir. Genel Tebliğ'de "İrtifak hakkı ve kullanma izninin dönüştürülmesi" başlığını taşıyan madde şöyledir:

*"Yatırımın gerçekleşmemesi veya proje bazlı desteklerden faydalanmasına mesnet teşkil eden taahhütlerin yerine getirilememesi, yatırımcı tarafından talep edilmesi ve Ekonomi Bakanlığınca uygun görülmesi halinde proje, 3/9/2009 tarihli ve 27338 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Kamu Taşınmazlarının Yatırımlara Tahsisine İlişkin Usul ve Esaslar kapsamında değerlendirilebilir. Bu durumda emlak vergi değeri esas alınmak suretiyle belirlenecek bedel üzerinden irtifak hakkı veya kullanma izninin kalan süresi için adı geçen Usul ve Esaslar çerçevesinde yeni resmi senet veya kullanma izni sözleşmesi düzenlenir."*<sup>120</sup>

Yukarıdaki maddeye ve 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği m. 12'ye bakıldığında Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi usulünün 4706 sayılı Kanun Ek Madde 3'e göre daha özel nitelikli bir düzenleme olduğu görülmektedir.<sup>121</sup> Bu durumda, taşınmazın tabi olduğu hukuki rejim Kamu Taşınmazlarının Yatırımlara Tahsisine İlişkin Usul ve Esaslarda düzenlenmektedir.<sup>122</sup> Burada son tahsisin kalan süre bakımından geçerli olacağını belirtmek gerekmektedir. Benzer bir yaklaşımı proje bazında desteklenen yatırımların devri hususunda da gösterebiliriz.<sup>123</sup> Yani, düzenlemedeki, yatırımı devralan yatırımcının, "devredenin sözleşmeden doğan tüm yükümlülüklerini içeren yeni sözleşme imzalayarak" ifadesinden, kalan tahsis süresini tamamlayacağını anlaşılması gerekmektedir. Aksi düşünce

120 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği m. 9.

121 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği m. 12: "Bu Tebliğde hüküm bulunmayan hallerde, 29/6/2001 tarihli ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kamu Taşınmazlarının Yatırımlara Tahsisine İlişkin Usul ve Esaslar, 19/6/2007 tarihli ve 26557 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan Hazine Taşınmazlarının İdaresi Hakkında Yönetmelik ve diğer ilgili mevzuat hükümleri uygulanır."

122 RG. 03.09.2009/27338, Kamu Taşınmazlarının Yatırımlara Tahsisine İlişkin Usul ve Esaslar.

123 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliği m. 8: "Devir: İrtifak hakkının veya kullanma izninin Destek Kararında belirtilen süre ve koşullar çerçevesinde üçüncü kişilere devredilmesi Ekonomi Bakanlığının iznine ve Başbakanlığın onayına tabidir. Devralan yatırımcıların devir tarihinden itibaren otuz gün içinde Bakanlığa bilgi vererek; irtifak hakkı için ilgili tapu müdürlüğünde devredenin resmi senetten doğan tüm yükümlülüklerini içeren yeni resmi senet düzenlemesi, kullanma izni için devredenin sözleşmeden doğan tüm yükümlülüklerini içeren yeni sözleşme imzalayarak noterde tasdik ettirmesi zorunludur."

49 yıllık tahsis süresinin baştan başlaması anlamına gelecektir. Bu durum diğer yatırımcılar bakımından rekabeti bozucu bir etki doğuracağı gibi idare bakımından da verimlilik konusundaki tereddütleri gündeme getirecektir.

### **b. Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı**

Özellik gösteren diğer bir uygulama ise Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programıdır (TOSHP). Program, 2016/9495 sayılı Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Karar hükümleri çerçevesinde; ülkedeki orta-yüksek ve yüksek teknoloji seviyeli sektörlerdeki katma değeri yüksek ürünlerin ve bu sektörlerin gelişimi için kritik önemi haiz ürünlerin üretimini artırmaya yönelik olarak uygulamaya konulmuştur.<sup>124</sup> Bu program, 2012/3305 sayılı YDYHK'ya göre özel düzenleme niteliğindedir. Dolayısıyla program kapsamındaki bir yatırıma ilişkin çıkan uyuşmazlıkla ilgili hüküm bulunmayan hallerde, 2012/3305 sayılı YDYHK'daki genel hükümlere başvurmak gerekmektedir. Öyle ki, Program 2012/3305 sayılı YDYHK'da yer alan Öncelikli Ürün Listesindeki ürünlere ilişkin yatırımların desteklenmesine yönelik olarak uygulama alanı bulabilmektedir.<sup>125</sup> Öncelikli ürün listesi, "*Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının dış ticaret verileri, talep gelişimi, rekabet yoğunluğu gibi çeşitli kriterleri dikkate alarak, orta-yüksek ve yüksek teknoloji sektörlerdeki ürünlerin ve bu sektörlerin gelişimi için kritik ürünlerin yer aldığı, Bakanlık tebliği ile yayımlanacak olan listeyi*" ifade etmektedir.<sup>126</sup> Program, OECD kriterlerine göre, orta-yüksek ve yüksek teknoloji sektörlerdeki üretimin desteklenmesindeki etkinliği ve verimliliği artırmayı öngörmektedir.<sup>127</sup>

Program kapsamında öngörülen destekler 2012/3305 sayılı YDYHK'daki stratejik yatırım desteklerine ek olarak gelir vergisi stopaj desteği ve sigorta primi desteğidir. Ayrıca öncelikli ürün listesinde yer alan yatırımlar, 2012/3305 sayılı YDYHK'daki stratejik yatırım olarak nitelendirilip buna uygun teşviklerden de yararlandırılabilir. <sup>128</sup> Bir yatırımın bu Program kapsamında desteklenebilmesi için sabit yatırım tutarının en az 50 milyon lira olması gerekmektedir.<sup>129</sup> Yatırımlara yer tahsisi desteğine ilişkin özel hükümler Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı Uygulama Esasları Tebliğinde yer

124 RG. 18.09.2009/30892, Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı Uygulama Esasları Tebliği, m.1.

125 2012/3305 sayılı YDYHK, m. 2/1-n.

126 2012/3305 sayılı YDYHK, m. 2/1-l; Öncelikli Ürün Listesi Tebliği ilk olarak RG. 18.09.2019/30892'de yayımlanmış olup, RG. 27.02.2021/31408'de değişmiştir.

127 Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı Uygulama Esasları Tebliği, m. 4/2.

128 Tunçez vd., a.g.e., s. 61.

129 Tunçez vd., a.g.e., s. 108.

almaktadır.<sup>130</sup> Tebliğ’de Program kapsamında sağlanan destekler bakımından ikili bir ayrıma gidilmiştir. Kural olarak Programın 2012/3305 sayılı YDYHK’da yer alan stratejik yatırımlar çerçevesinde destekleneceği ifade edilmiş idi. Fakat program kapsamındaki yatırım eğer 2016/9495 sayılı Yatırımlara Proje Bazlı Devlet Yardımı Verilmesine İlişkin Kararda yer alan şartları taşıyorsa bu sefer proje bazlı yatırım desteklerinden yararlanabilecektir. Dolayısıyla Program kapsamındaki bir yatırım için yatırım yeri desteği kural olarak 4706 sayılı Kanunun Ek Madde 3 kapsamında gerçekleştirilecektir. Bununla birlikte yatırım hakkında proje bazlı destek kararı alınırsa bu sefer 386 Sıra Nolu Milli Emlak Genel Tebliğinde öngörülen usul ve esaslara göre yatırım yeri tahsisi yapılacaktır.

### **Sonuç**

Devlet serbest piyasa faaliyetlerine yaptığı yardımlarla piyasaya müdahale etmektedir. Yatırımlara devlet yardımı yapılması, Anayasada, kanunlarda ve devlet yardımları hakkındaki kararlarda kendisine hukuki zemin bulan, ekonomik ve sosyal içerikleri de çok yoğun olan bir faaliyet olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda devletler bazı hallerde zorunlu olarak bazı hallerde ise ekonomik göstergelerini iyileştirmek, uluslararası rekabet gücünü artırmak gibi saiklerle bu faaliyeti gerçekleştirmektedir. Elbette bu faaliyetin etkin uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesi noktasında 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkın Kanun kapsamında idarenin bir ödevi bulunmaktadır. Devlet yardımları konusunda çeşitli araçlara başvurulmaktadır. Ülkenin izlediği kalkınma politikalarının ve bağıtlandığı uluslararası anlaşmaların yönlendirici etkisiyle bu yardımlar zamana bağlı değişimler göstermektedir. Yürürlükte olan teşvik ve destek düzenlemelerinin verimsiz olduğunun tespit edilmesi veya rekabet düzenini ihlal etmesi halinde bunlar yeniden değerlendirilmektedir. Nitekim bu faaliyetin ülkemizdeki uygulamasına bakıldığında da benzer bir süreç yaşandığı görülmektedir. Öncelikle AB uyum sürecinde ülkedeki hangi sektöre ya da bölgeye yapılan yatırımların destekleneceğine dair bir veri havuzunun oluşturulduğu ve bir sayısallaştırma sürecinin başlatıldığı anlaşılmaktadır. Zira gerekli istatistiklere ve verilere sahip olmadan yatırımcıların desteklenmesi, faaliyetten beklenen faydayı sağlamayacaktır. Devlet yardımlarının kalkınma planları ve planlama belgelerinde öngörülmesi bu faaliyetin belirliliğini sağlamakla birlikte ona bir hukuki zemin de teşkil etmektedir. Bundan dolayı, ülke ekonomik ve sosyal olarak gelişmişlik endeksine göre seviyelere ayrılmıştır. Her bir seviye bakımından ayrı uygulanacak teşvik sistemi belirlenmiştir.

130 RG. 18.09.2019/30892, Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı Uygulama Esasları Tebliği.

Böylece bölgesel-sektörel teşvik sistemi, büyük proje teşvik sistemi ve genel teşvik sistemi oluşturulmuştur. Esasında bu sistemler, daha önce uygulanan uygulamaların devamı niteliğindedir. Örneğin Kalkınmada Öncelikli Yörelere yönelik yapılan yardımları bölgesel teşvikler olarak nitelenebilir. Bununla teşvik uygulamalarının birlikte bütünlüklü bir sisteme kavuşabilmesi 2012/3305 sayılı YDYHK ile mümkün olmuştur.

Teşvik sistemleri içerisinde bulunan yardımlar farklılaşabilmekte, diğer bir deyişle, idarenin desteklediği yatırımlardan beklediği kamu yararı içeriğine göre bu desteklerin türü ve miktarı değişkenlik göstermektedir. Bu değişiklikler, yatırımcıların desteklere başvurabilme kriterlerine ve desteklerin karşılığında yerine getirmekle yükümlü olduğu edimlere doğrudan etki etmektedir. Örneğin genel teşvik uygulamaları kapsamındaki bir yatırımcı, yatırım yeri tahsisinden faydalanamamaktadır. Yatırım yeri tahsisi ancak belirli bir asgari sermaye tutarına sahip olan ve öngörülen sayıdaki kişiyi istihdam eden yatırımcılara sunulabilmektedir. Bunun yanında teşvik sistemleri kimi durumda birbirini dışlayabilmektedir. Sözelimi tarım ve tarımsal sanayi, imalat, enerji ve madencilik yatırımları ve hizmet sektöründeki yatırımlar, cazibe merkezleri programındaki yardımlardan faydalanamamaktadır. Yatırımlar arasındaki çeşitlilik ve faaliyetin geniş uygulama alanı bu farklılıkları bir arada bulunmayı gerektirmektedir.

Devlet yardımları kararlarındaki bir diğer unsur ise yatırımcılara yatırım yeri tahsisidir. Yatırım yeri tahsisinin 4706 sayılı Kanundan önceki kanun ve YDYHK'lardaki düzenlemelere bakıldığında kamu mallarının yatırımcılara bedelsiz devir, bedelsiz kullanma izni ve satışı yoluyla tahsisinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Günümüzde ise YDYHK'da öngörülen yatırımlara Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ile Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar en fazla 49 yıllığına irtifak hakkı tesisi veya aynı süreyle kullanma izni verilmesi yoluyla tahsis edilebilmektedir. Diğer bir deyişle, bedelsiz tahsisin yerini yatırımlardan bir karşılık alınması usulü almıştır. Bunun sebebinin ülkenin ekonomik gelişmişlik seviyesine bağlı olduğunu ve artık yatırımlar için tahsis edilen taşınmazların bedelsiz olmasının yerine faaliyetin amacına uygun bir biçimde, istihdam artışı ve belirlenen miktardaki sermaye tutarlarının bir başvuru şartı olarak düzenlendiği görülmektedir. Yatırım yeri tahsis edilen yatırımcı belirlenen sürede yatırıma başlama, işletme ve taşınmazı yatırım amacı doğrultusunda kullanma yükümlülüğü altına girmektedir. Bununla birlikte kural olarak kamuya ait taşınmaz ile idare arasındaki ilişki koparılmamakta, belirlenen süreler geçtikten sonra tekrar idareye dönmektedir. Ancak günümüzde de bazı özel nitelikli yatırımlar için taşınmazın idare ile olan bağımlı kopararak satışa konu

edilebildiği görülmektedir. İdarece sunulan desteğin kamu yararı içeren boyutu ülkenin gelişmişlik düzeyine ve hedeflerine göre yeniden şekillenmektedir. Bu bağlamda teşvik sistemine yeni, özellik arz eden uygulamalar dahil olmaktadır. Bunlar, mevcut sistemdeki aksaklıkları telafi etme amacıyla olabilir. Bu bağlamda Cazibe Merkezleri Programı, KÖY uygulamalarından elde edilen tecrübelerden hareketle, sektör bazlı imalat sanayii yatırımları, çağrı merkezi ve veri merkezi yatırım projelerinin aynı bölgelerde uygulamasını öngörmektedir. Diğer taraftan ülkenin ortaya çıkabilecek kritik ihtiyaçlarını karşılamak, arz güvenliğini sağlamak, dışa bağımlılığını azaltmak, teknolojik dönüşümünü gerçekleştirmek ve Ar-Ge yoğun, yüksek katma değerli yatırımları desteklemek için Süper Teşvik olarak bilinen 6745 sayılı Kanun ve Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulamalar teşvik sisteminin dinamik yapısından dolayı, devamlı surette değişmekte ve teşvik sistemi güncellenmektedir.

### **Kaynakça**

Ademoğulları, Sibel, “Devlet Yatırım Teşvikleri ve Türkiye’de Faaliyet Gösteren Bir İlaç Firmasında Uygulama Örneği”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Okan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2018.

Avcıoğlu Aksoy, Ezgi, “Avrupa Birliği Hukukunda Devlet Yardımlarının Denetim Usulü”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt 24, sayı 1, 2022.

\_\_\_\_\_, *İdare Hukuku Açısından Yatırımlarda Devlet Yardımları*, Ankara, Adalet, 2021.

Çıfci, Hasan Basri, *Devlet Garantileri: Kavramlar, İşleyiş ve Sorunlar*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2020.

Demir, Ahmet Şahin - Doğan, Başak Berçin, “Yeni Yatırım Teşvik Sisteminin Etkinliği” *Verimlilik Dergisi*, sayı 2011/1, 2011.

Demirhan, Pınar, “Yatırımların Teşvikine Yönelik Kamu Taşınmazları Tahsisleri ve Türkiye Uygulaması”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2014.

Ekici, İskender, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de AR-GE’ye Yönelik Devlet Yardımları”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İÜSBE, İstanbul, 2007.

Erdem, Şükrü, *Devlet Yardımları: Avrupa Topluluğu Müktesabati ve Türkiye’nin Uyumu*, Antalya, Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, 2004.

Ersungur, Ş. Mustafa – Takım, Abdullah, “Türkiye’de Teşvik Sisteminin Yapısı, Sorunları ve Etkinliği Üzerine Bir Politika Önerisi: Tek Bir Uygulamacı Kuruluş Sorunları Çözer Mi?”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, cilt 3, sayı 32, 2018.

Eser, Emre, *Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler*, Uzmanlık Tezi, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayın no. 2822, 2011.

Göksoy, Hande “AB’de Devlet Yardımları ve Türkiye’de Devlet Yardımları Rejiminin Geleceği”, *Rekabet Bülteni*, cilt 7, sayı 13, 2005.

Gür, Necip Taha, *İdarenin Özendirme ve Destekleme Faaliyeti*, İstanbul, On İki Levha Yayıncılık, 2019.

Hazman, Gülsüm Gürler - Karamıklı, Aysun, “Proje Bazlı Yeni Teşvik Sisteminin AB Teşvik Sistemi ile Karşılaştırılması”, *Gümrük ve Ticaret Dergisi*, cilt 7, sayı 20, 2020.

Kalecik, Osman Bahadır, “Yatırım Teşvik Sistemi ile Kalkınma Ajansı Mali Destek Programlarının Etki ve Etkinliklerinin Kentlerin Kalkınması Açısından Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi; Bartın Örneği”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bartın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bartın, 2019.

Karagöl, Erdal – Akdeve, Erdal Tanas, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Teşvikler ve Ülke Uygulamaları” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, sayı 37, 2013.

Kılıç, Zeynep, “Sabit Yatırım Tutarları ve İstihdam Açısından Yeni Teşvik Sistemi ile Eski Teşvik Sisteminin Karşılaştırılması” *Hasan Kalyoncu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, cilt 7, sayı 14, 2017.

Kolay, Münevver, “Türkiye’de Yatırım Teşvik Sistemi ve Teşviklerin Analizi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2019.

Kuru, Elif, “Bölgesel Kalkınmada Yatırım Teşviklerinin Shift-Share Analizi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale, 2012.

Mengi, Ayşegül, *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, Ankara, İmaj Yayınevi, 1998.

On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Teşvik Uygulamalarında Etkinlik, Çalışma Grubu Raporu, Ankara, Kalkınma Bakanlığı, 2018.



Plender QC, Richard, “Definition of Aid” in *The Law of State Aid in European Union*, ed. Andrea Biondi – PietvEeckhout - James Flynn, Oxford University Press, 2004.

Soyer, Emre, “İdare Hukukunda Kamu Mallarının Yatırımlara Tahsisi”, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, İstanbul, 2024.

Şengül, Ümran - Eren, Miraç - Eslemian, Seyedhadi, “Türkiye’de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflamasına Göre Düzey 2 Bölgelerinin Ekonomik Etkinliklerinin DEA Yöntemi ile Belirlenmesi ve Tobit Model Uygulaması”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, cilt 11, sayı 21, 2013.

Tatar, Güzide, “Türkiye’de Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Politikaları” (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana, 2011.

Tezel, Mustafa, “İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Çerçevesinde Yatırımlara Sağlanan Teşviklerin İncelenmesi ve Bölgesel ve Sektörel Açından Değerlendirilmesi”, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.

Tunçez, Veli – Değer, Ecer - Cirit, Burcu - Kırmalı, Derya - Kaan Bolat, Behçet, *Yatırım Teşvik/2022*, Ankara, Milli Emlak Yayın no. 2022/14, 2022.

### **Araştırmacıların Katkı Oranı**

Araştırmanın her aşamasından yazar sorumludur.

### **Çatışma Beyanı**

Araştırmada herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

