

TÜRKİYE'DE TEŞVİK SİSTEMİNİN YAPISI, SORUNLARI VE ETKİNLİĞİ ÜZERİNE BİR POLİTİKA ÖNERİSİ: TEK BİR UYGULAMACI KURULUŞ SORUNLARI ÇÖZER Mİ?

*Abdullah TAKIM**
*Ş. Mustafa ERSUNGUR***

Alınış Tarihi: 05 Nisan 2018

Kabul Tarihi: 13 Haziran 2018

Öz: Ülkeler ekonomik büyümeyi ve istihdamı artırmak, bölgesel dengesizliği ve dışa bağımlılığı azaltmak gibi daha birçok nedenlerle önceleri çok farklı; günümüzde ise belirli ölçülerde standartlaşmış teşvikler uygulamaktadırlar. Sonuçlarına bakıldığında bir kısım ülkeler başarılı bir teşvik programı uygulayarak ekonomik ve sosyal amaçlarına ulaşırken diğer bir kısım ülkelerde bu amaçlar gerçekleşmemiştir. Bu çalışmada Türkiye'de geniş ve dağılmış bir yapıya sahip teşviklerin farklı kurum ve kuruluşlar yerine mümkün olduğu kadar az ya da tek bir uygulamacı kuruluş tarafından yürütülmesinin teşvik sisteminin performansına olan etkileri incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Teşvikler, İhracat, Yatırım, Etkinlik

A POLICY PROPOSAL ON THE PROBLEMS, EFFECTIVENESS AND STRUCTURE OF INCENTIVE SYSTEM IN TURKEY: CAN SINGLE INSTITUTION SOLVE PROBLEMS?

Abstract: Countries implemented very different incentives for many reasons such as boosting economic growth and employment, reducing regional instability and external dependence. And today, they have been implementing standardized incentives to some extent. In conclusion, while some countries have achieved economic and social goals by implementing successful incentive programs these goals haven't been achieved in other countries. In the study, the effects of wide and decentralized incentives that are implemented by one institution or as few institutions as possible instead of being implemented by different institutions and organizations on performance of the incentive system in Turkey are examined.

Keywords: Turkey, Incentives, Export, Investment, Activity

I.Giriş

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğüne göre teşvik, kavram olarak isteklendirme ve özendirme anlamına gelmekte, belirli bir iktisadi veya sosyal amaca ulaşabilmek için maddi destek ve hukuki kolaylıklar biçiminde verilen ödül, şeklinde tanımlanmaktadır (<http://www.tdk.gov.tr>). Ekonomi terminolojisinde, belirli üretim dallarının ya da ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi veya gayri maddi destek, yardım ve özendirmeler teşvik olarak adlandırılır (DPT, 2007: 1). Bu yardım ve özendirmelerde ulaşılmak istenen amaç yatırımları/üretimi artırmaya yönelik olabileceği gibi ihracatı

* Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

** Dr. Öğretim Üyesi,, Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü

artırmaya/ithalatı azaltmaya yönelik ya da başka ekonomik nedenler olabilmektedir¹.

Gelişmişlik seviyesi ve ekonomik yapısı ne olursa olsun devletin ekonomiye müdahalesi, ekonomiyi düzenleme ve denetleme görevi hiçbir biçimde ortadan kalkmamış, tam istihdam, fiyat istikrarı, ekonomik büyüme, piyasa aksaklıklarını giderme ve gelir dağılımını azaltma vb. temel müdahale alanları dışında devlet, başka görevleri de üstlenmiştir. Günümüz koşullarında bütün ülkelerde farklı şekillerde uygulanan, temelde ekonomik ve sosyal sorunların hızlı ve dinamik bir biçimde çözülmesini hedef alan devlet yardımları/teşvikler kamunun piyasa mekanizmasına dolaylı şekilde müdahale araçlarından birini, belki de en önemlisini oluşturmaktadır. Bu çalışmada teşvik konusu, devletin ekonomiye müdahalede kullandığı bir maliye politikası aracı olarak değil, makroekonomik performansa etkisi araştırılmaktadır.

Küreselleşme, dışa açılma, uluslararası ve bölgesel ekonomik birleşmeler teşvik sistemine yeni kısıtlamalar getirirse de hiçbir zaman ortadan kaldırılmamış sadece destekleme biçimleri değişmiştir. Teşvikler yoluyla elde edilen kazanımlar sadece teşvik edilen sektör ya da firma ile sınırlı kalmayıp genel ekonomi üzerinde olumlu etkiler ortaya çıkmıştır. Dünya üzerinde İrlanda, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Almanya ve Güney Kore gibi birçok ülke örneğinde görüldüğü gibi başarılı teşvik sistemini uygulayan ülkeler bu sayede ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirebilmişlerdir. Bu önemi dolayısıyla teşvikler dış ticaret politikasının/ekonomi politikasının temel araçlarından. İster yatırım ister ihracat olsun teşviklerin temelinde, uzun vadede kıt kaynakların ülke ekonomisi yararında yönlendirilmesi yoluyla halkın refah seviyesinin yükseltilmesi yer almaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 126). Ayrıca farklı biçimlerde kullanılan teşvikler sayesinde yurtiçi ve yurtdışı kaynaklı konjonktürel dalgalanmaların şiddeti azaltılmakta, dalgalanmaların süresi kısaltılarak ekonomi üzerindeki olumsuz etkiler hafifletilmektedir. Yine teşvikler, üretim, istihdam ve ihracat gibi temel makroekonomik amaçları gerçekleştirmenin yanı sıra bölgesel gelişmenin sağlanması, Araştırma ve Geliştirme (Ar-Ge) kapasitesinin artırılarak yeni teknolojilerin geliştirilmesi, firmaların rekabet güçlerinin artırılması, çevreyi koruma gibi daha spesifik alanlarda da kullanılan bir politika aracıdır. Bu çok yönlü ve farklı kullanım alanları ile teşvikler, bölgesel dengesizliği azaltma, piyasa bozulmalarını engelleme, yaşam kalitesini yükseltme, sürdürülebilir büyümeyi ve sosyal gelişmeyi destekleme gibi sosyo-ekonomik amaçları gerçekleştirmenin bir aracı olarak görülmektedir (Eser, 2011:1-2). Son olarak teşvikler ekonomide kredi hacmini artırıp harcama düzeyini yükselterek enflasyona neden olmaktadır.

¹ Ülkemizde yaygın olarak yardım ve teşvik kavramları genellikle aynı anlamda kullanılmaktadır. Oysa yardım kavramı, teşvik kavramından çok daha geniş kapsamlıdır. Bu çalışmada yardım kavramı, teşvik kavramı ile aynı anlamda kullanılmaktadır.

Bu çalışmada, ülkemizde farklı kurumların uhdesinde, geniş ve dağınık bir görünüme sahip olan teşvik sistemi özet olarak tanıtılmakta, uygulanan teşviklerin sonuçları tartışılmaktadır. Çalışmanın temel hipotezi olarak teşvik sistemindeki çok başlılığın, bölgesel gelişme, dışa bağımlılığı azaltma, ekonomik büyüme ve ülke refahını artırma amaçlarının ne ölçüde gerçekleştirildiği irdelenmektedir.

II. Türkiye’de Uygulanan Teşviklerinin Tarihsel Gelişimi

Ülkemizde uygulanan teşviklerin tarihsel gelişimi incelendiğinde farklı dönemlerde yatırım, üretim ve ihracatın farklı dönemlerde farklı araçlarla desteklendiği görülür. Osmanlı İmparatorluğu döneminde bu alanda yapılan ilk düzenleme 14.12.1913 tarihli “*Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkati*”dir. Henüz yeni cumhuriyet kurulmadan düzenlenen Birinci İzmir İktisat Kongresi Kararları çerçevesinde sanayinin finansmanı ve geliştirilmesine yönelik olarak 1927 yılında *Teşvik-i Sanayi Kanunu* çıkarılmıştır. Bu kanunla bedelsiz arsa, navlun indirimi, kamu ihalelerinde öncelik, dolaylı ve dolaysız vergi teşviki gibi sanayiye koruyacak ve güçlendirecek önlemler alınmıştır. Özellikle şeker fabrikalarının kurulması için daha büyük ayrıcalıklar getiren bu kanunun temel amacı, ülkede sermaye birikimini sağlayarak özel kesim eliyle sanayileşmeyi gerçekleştirmektir (Takım, 2017: 17). Ne var ki yeterli sermaye ve müteşebbis bir kesimin henüz oluşmadığı bu dönemde teşvik politikalarının başarısı sınırlı kalmıştır. Ekonomik ve beşeri koşulların sonucu olarak 1930’lu yıllardan sonra finansal ve sanayi alanında faaliyet gösteren KİT’ler kurulmaya başlanmış, 1942 yılında Teşvik-i Sanayi Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Özel kesime öncelik verilen politikaların uygulandığı 1950-1960 döneminde tarımsal üretim desteklenmiş, özel sektörün kredi imkânları artırılmış, bu kesimin zayıf kaldığı alanlarda devlet yatırımları hızlandırılmıştır. Yine bu dönemde yabancı sermayeyi teşvik etmek amacıyla 1951 yılında *Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu* ve 1953 yılında *Turizm Endüstrisi Teşvik Kanunu* çıkarılmıştır. İthal ikameci politikaların uygulandığı ve kalkınmanın planlama ile gerçekleştirilmeye çalışıldığı 1960-1980 döneminde, ekonomiyi sürükleyici sektör olarak yerli sanayiye yurtdışı piyasanın rekabetinden korumak amacıyla ucuz kredi ve girdi temini, kotalar ve yüksek koruma duvarları oluşturulmuştur. Bu dönemde küçük ölçekli ve dağınık bir yapı arz eden sanayi kuruluşlarının büyük ölçekli hale getirilmesi amacıyla teşvik mevzuatı tek elden ve bir plan dahilinde yürütülmesi gerekliliğine uyularak 1967 yılında Başbakanlığa bağlı *Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu* ve 1970 yılından itibaren *DPT Teşvik Uygulama Dairesi* bu görevi üstlenmiştir. Teşvik sistemi ile ilgili bu tür bir yapılanma ithal ikameci politikalar yürürlükte iken ihracatı geliştirmese de sanayileşme ve büyüme konusunda önemli aşamalar kat edilmiştir. İhracata dayalı büyüme modelinin benimsendiği 1980 sonrası uygulanan dışa açılma politikalarının gereği olarak kredi ve diğer mali desteklerle ihracat teşvik edilmiştir. Ekonomi politikalarında yapısal değişimin yaşandığı 1980 sonrası dönemde ithalat kademeli olarak serbestleştirilirken,

ihracat ise vergi iadesi, enerji desteği, düşük faizli kredi gibi doğrudan parasal desteklerin yanında imalatçı ihracatçılara yönelik ithal girdilerde gümrük muafiyeti ve sektörler göre farklılaşan teşvik sistemi ile desteklenmiştir. Ancak, genel olarak dış ticaretin, özelden ihracatın teşviki ile yapılan direkt parasal ödeme şeklindeki nakit teşvikler, diğer ülkelerin iç piyasalarına zarar verdiği gerekçesi ile Dünya Ticaret Örgütü Anlaşması ve AB ile Gümrük Birliğine girilmesi nedeniyle uygulanabilirliğini yitirmiştir. Dolayısıyla parasal teşvikler yerine ihracatçıların dış pazarlarda rekabet gücünü artırmak amacıyla 1987 yılında kurulan Türk Eximbank yoluyla sağlanan ihracat kredi ve sigorta programları uygulanmaya başlanmıştır. Döviz kuru politikası ile birlikte uygulanan teşvik politikalarının ihracata yansması olarak 1980 yılında 2,9 milyar ABD doları olan ihracat 2000'li yılların başında 27 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. İhracatta yaşanan bu artış ilk yıllarda kapasite kullanım oranlarının artırılması, sonraki yıllarda ise yeni yatırımlar sayesinde gerçekleşmiştir.

Türkiye ekonomisinde 1990'lı yıllardan itibaren kamuda yaşanan kaynak sıkıntısı yatırımları teşvik etmek amacıyla ayrılan fonları azaltmış, yatırımların büyük bir kısmının hibe yoluyla desteklenmesini sağlayan *Kaynak Kullanım Destekleme Primi (KKDP)* 1991 yılından itibaren kaldırılmış, bunun yerine gerek bölgesel ve gerekse sektörel bazda öncelikli görülen alanlarda yatırımın %60'ına varan miktarlara kadar düşük faizli kredi anlamına gelen *Fon Kaynaklı Kredi* uygulanmasına başlanmıştır (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 130). Türkiye'nin Gümrük Birliğine üyeliğinin ardından 1999 yılında aday ülke olarak ilan edilmesi ekonominin diğer alanlarında olduğu gibi teşvik sisteminde önemli değişikliğe neden olmuştur. Bu bağlamda nakdi krediler önemli ölçüde kaldırılmış ve bölgesel teşvikler ve vergisel teşvikler öne çıkmaya başlamıştır.

III. Türkiye'de Uygulanan Yatırım ve İhracat Teşvikleri

Türkiye ekonomisinde öteden beri en çok tartışılan konuların başında teşvikler gelmektedir. Genel olarak teşvikler amaçlarına, araçlarına, hangi aşamada verildiğine (yatırım ya da ihracat öncesi ve sonrası) ve kapsamına göre sınıflandırılmaktadır. Amaçlarına göre teşvikler yatırımları, üretimi ve istihdamı artırma; araçlarına göre aynı ya da nakdi teşvikler; kapsamına göre ise genel ve özel teşvikler olarak sınıflandırılmaktadır. Teşvikler çok farklı şekillerde sınıflandırılabilir ve en yaygın olarak ekonomik faaliyetlere göre sınıflandırılmakta ve bu ayırıma göre yatırım ve ihracat teşvikleri olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir. Belirtmek gerekir ki ülkemizde teşviklerin büyük bir kısmı ihracat teşviklerinden oluşmaktadır.

3.1. Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvikleri

Ülkemizde gerçekleştirilecek yatırımlar aracılığıyla üretimin, istihdamın ve rekabet gücümüzün artırılması sürdürülebilir büyüme ve kalkınma hedeflerini yakalayabilmek açısından önem arz etmektedir. Bu kapsamda Ekonomi Bakanlığınca özel sektör tarafından gerçekleştirilecek yüksek katma değerli, ülke

sanayisinin yapısal dönüşümüne katkıda bulunacak, belirli bir ölçeğin üzerindeki ulusal veya uluslararası sermayeli yatırımlar, Yatırım Teşvik Sistemi, Proje Bazlı Teşvik Sistemi ve Cazibe Merkezleri Programı adı verilen üç farklı program aracılığıyla desteklenmektedir. Belirtmek gerekir ki devlet tarafından desteklenen faaliyetlerin ya da bir faaliyetin devlet yardımı sayılabilmesi için belirli özellikleri taşıması gerekir. Bunlar; desteğe konu malın üretiminin ekonomik bir faaliyet olması, ticarete konu olan bir mal veya hizmet olması, kamu kaynağı (doğrudan veya dolaylı olarak) içermesi, yararlanana mali fayda sağlaması ve belirli teşebbüslere veya ürünlerin üretimine ayrıcalık tanınması (seçicilik) gibi niteliklere sahip olması gerekir (Hazine Müsteşarlığı,2017: 6).

3.1.1. Yatırım Teşvik Sistemi

Genel olarak yatırım teşvikleri üç temel amaca hizmet eder. Birincisi, yerli özel sektör firmalarının yurtiçi yatırımlarını teşvik etmek, ikincisi doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ülkeye çekmek, üçüncüsü ise bölgesel dengesizlikleri azaltmak ve bölgesel kalkınmayı sağlamaktır (Yavan, 2011: 18). Ülkemizde geçmiş dönemlerde (2004, 2006 ve 2009 yıllarında) değişik şekillerde uygulanan yatırım teşvik sistemi 2012 yılında farklı bir biçimde yeniden düzenlenmiştir. Temelde cari açığı azaltmaya odaklanan yeni yatırım teşvik sistemi üretimi ve istihdamı artırmak, araştırma-geliştirme içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımlar ile stratejik yatırımları özendirmek, uluslararası doğrudan yatırımları artırmak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak ve kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımları özendirmeyi hedeflemektedir. 15.06.2012 tarih ve 2012/3305 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren ve ülkemizin tümünü kapsayacak şekilde oluşturulan yatırım teşvik sistemi 5 farklı uygulamadan oluşmaktadır (EB, 2018: 95).

-Genel Teşvik Uygulamaları: Seçici olmayan bu destekler teşvik edilmeyecek yatırım konuları dışında kalan tüm yatırımları, belirli işletmeleri değil bütün işletmeleri kapsamaktadır. Bu tür yatırımlar KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Gelir Vergisi Stopajı Desteği gibi uygulamalarla desteklenmektedir. Genel Teşvik Sistemi'nde asgari sabit yatırım tutarı, 1. ve 2. bölgelerde 1 milyon TL; 3. 4. 5. ve 6. bölgelerde 500 bin TL'dir.

-Bölgesel Teşvik Uygulamaları: Avrupa Birliği'nde bölgesel teşviklerin tespitinde sosyo-ekonomik yapı, kişi başına GSYİH, brüt katma değer, yapısal işsizlik, istihdam ve net göç gibi kriterler göz önüne alınmaktadır (Ecer, 2010: 16). Türkiye'de bu destek, iller arasında gelişmişlik farkını azaltmayı ve illerin üretim ve ihracat potansiyellerini artırmayı hedeflemektedir. İllerin gelişmişlik seviyesindeki farklılıklar dikkate alınarak destek miktarı da değişmektedir. KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Gelir Vergisi Stopajı Desteği, Vergi İndirimi, Sigorta Primi İşveren ve İşçi Hissesi Desteği, Faiz Desteği ve Yatırım Yeri Tahsisidir. Bölgesel Teşvik Uygulamaları için asgari sabit yatırım tutarı 1. ve 2. bölgelerde 1 milyon TL'den, diğer bölgelerde ise 500 bin TL'den başlamak üzere desteklenen her bir sektör ve her bir il için ayrı ayrı belirlenmiştir.

Uygulama sonuçlarına bakıldığında ülkemizde bölgesel teşviklerin cazibesine rağmen yatırımların bu bölgeler yerine daha gelişmiş illerde yoğunlaştığı görülmektedir. Dolayısıyla ülkemizde uygulanan teşvikler, az gelişmiş bölgeleri gelişmiş bölge seviyesine yaklaştıramamış ve bölgesel dengesizliği azaltmadığı gözlemlenmiştir.

-Öncelikli Yatırımların Teşviki: Belirli yatırım alanlarının 5. Bölge destekleri ile desteklenmesini hedef alan teşviklerdir. KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Gelir Vergisi Stopajı Desteği, Vergi İndirimi, Sigorta Primi İşveren ve İşçi Hissesi Desteği ve Yatırım Yeri Tahsisi gibi uygulamaları içerir.

-Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki: Teknoloji ve Ar-Ge kapasitesini artıracak yatırımların desteklenmesidir. KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Gelir Vergisi Stopajı Desteği, Vergi İndirimi, Sigorta Primi İşveren ve İşçi Hissesi Desteği, Faiz Desteği ve Yatırım Yeri Tahsisidir. Büyük Ölçekli Yatırımlar için asgari sabit yatırım tutarı 50 milyon TL'den başlamak üzere sektörüne göre farklı büyüklüklerle tanımlanmıştır.

-Stratejik Yatırımların Teşviki: Bu tür teşviklerle cari işlemler açığını azaltan ve katma değeri yüksek ürünlerin üretimini teşvik eden yatırımlar desteklenmektedir. KDV İstisnası, Gümrük Vergisi Muafiyeti, Gelir Vergisi Stopajı Desteği, Vergi İndirimi, Sigorta Primi İşveren ve İşçi Hissesi Desteği, Faiz Desteği ve Yatırım Yeri Tahsisi ve KDV İadesidir. Stratejik Yatırımlar için asgari sabit yatırım tutarı 50 milyon TL'dir. Son olarak hizmetler sektörüne yönelik yatırımlar, stratejik yatırımların teşviki uygulamaları kapsamında değerlendirilmemektedir.

Tablo:1. Yeni Teşvik Sistemine Göre İllerin Bölgesel Dağılımı

Bölge	İller	İl Sayısı
1. Bölge	Ankara, Antalya, Bursa, Eskişehir, İstanbul, İzmir, Kocaeli ve Muğla	8
2. Bölge	Adana, Aydın, Bolu, Çanakkale, Denizli, Edirne, Isparta, Kayseri, Kırklareli, Konya, Sakarya, Tekirdağ ve Yalova	13
3. Bölge	Balıkesir, Bilecik, Burdur, Gaziantep, Karabük, Karaman, Manisa, Mersin, Samsun, Trabzon, Uşak ve Zonguldak	12
4. Bölge	Afyonkarahisar, Amasya, Artvin, Bartın, Çorum, Düzce, Elazığ, Erzincan, Hatay, Kastamonu, Kırıkkale, Kırşehir, Kütahya, Malatya, Nevşehir, Rize ve Sivas	17
5. Bölge	Adıyaman, Aksaray, Bayburt, Çankırı, Erzurum, Giresun, Gümüşhane, Kahramanmaraş, Kilis, Niğde, Ordu, Osmaniye, Sinop, Tokat, Tunceli ve Yozgat	16
6. Bölge	Ağrı, Ardahan, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Hakkâri, Iğdır, Kars, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak ve Van	15

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı

Türkiye’de yatırımların teşviki için sağlanan destek unsurları ve destekleme biçimleri aşağıda açıklanan şekli ile uygulanmaktadır (EB, 2018: 10-15):

-KDV İstisnası: Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında yurt içinden ve yurt dışından temin edilecek yatırım malı makine ve teçhizat ile belge kapsamındaki yazılım ve gayri maddi hak satış ve kiralamaları için katma değer vergisinin ödenmemesi şeklinde uygulanmaktadır.

-KDV İadesi: Sabit yatırım tutarı 500 milyon Türk Lirasının üzerindeki Stratejik Yatırımlar kapsamında gerçekleştirilen bina-inşaat harcamaları için tahsil edilen KDV’nin iade edilmesidir. 2017-2018 yıllarında imalat sektöründe gerçekleştirilecek teşvik belgeli tüm yatırımlara ilişkin bina-inşaat harcamaları KDV iadesinden yararlanabilmektedir.

-Gümrük Vergisi Muafiyeti: YTB kapsamında yurtdışından temin edilecek yatırım malı makine ve teçhizat için gümrük vergisinin ödenmemesi şeklinde uygulanmaktadır.

-Vergi İndirimi: Vergi İndirimi; gelir veya kurumlar vergisinin, yatırım için öngörülen katkı tutarına ulaşıncaya kadar indirimli olarak uygulanmasıdır. Bu destek, stratejik yatırımlar, büyük ölçekli yatırımlar ve bölgesel teşvik uygulamaları çerçevesinde düzenlenen teşvik belgeleri kapsamında sağlanır.

-Faiz Desteği: Yatırım Teşvik Belgesi (YTB) kapsamında kullanılan en az bir yıl vadeli krediler için sağlanan bir finansman desteğidir. Teşvik belgesinde kayıtlı sabit yatırım tutarının %70’ine kadar kullanılan krediye ilişkin ödenecek faizin veya kâr payının belli bir kısmı Ekonomi Bakanlığınca karşılanmaktadır. Bu destek unsuru, stratejik yatırımlar, Ar-Ge ve çevre yatırımları ile 3., 4., 5. ve 6. Bölgelerde bölgesel teşvik uygulamaları kapsamında yapılacak yatırımlar için uygulanır.

-Yatırım Yeri Tahsisi: YTB düzenlenmiş büyük ölçekli yatırımlar, stratejik yatırımlar ve bölgesel desteklerden yararlanacak yatırımlar için Maliye Bakanlığınca belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde yatırım yeri tahsis edilebilir.

-Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği: YTB kapsamı yatırımla sağlanan ilave istihdam için ödenmesi gereken sigorta primi işveren hissesinin asgari ücrete tekabül eden kısmının belirli bir süre Bakanlıkça karşılanmasıdır. Büyük ölçekli yatırımlar, stratejik yatırımlar ve bölgesel teşvik uygulamaları kapsamında düzenlenen teşvik belgeleri için uygulanır.

-Sigorta Primi Desteği: YTB kapsamı yatırımla sağlanan ilave istihdam için ödenmesi gereken sigorta primi işçi hissesinin asgari ücrete tekabül eden kısmının 10 yıl süreyle Bakanlıkça karşılanmasıdır. Genel teşvik uygulamaları hariç olmak üzere, sadece 6. Bölgede gerçekleştirilecek yatırımlar için uygulanmaktadır.

-Gelir Vergisi Stopajı: YTB kapsamı yatırımla sağlanan ilave istihdam için ödenmesi gereken gelir vergisi stopajının asgari ücrete tekabül eden kısmının 10 yıl süreyle terkin edilmesidir. Sigorta primi desteğinde olduğu gibi sadece 6. Bölgede gerçekleştirilecek yatırımlar için uygulanan bir destek

biçimidir. Aşağıda stratejik yatırımlar için sağlanan destekler bir bütün olarak tablo halinde verilmektedir.

Tablo:2. Stratejik Yatırımlar İçin Sağlanan Destekler

Destek Unsurları		Destek Oran ve Süreleri
Vergi İndirimi	Yatırıma Katkı Oranı (%)	50
Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği		7 yıl (6. Bölgede 10 Yıl)
Faiz Desteği	İç Kredi	5 Puan
	Döviz	2 Puan
Sigorta Primi İşçi Hissesi Desteği		10 yıl (Sadece 6. Bölgede Gerçekleştirilecek Yatırımlar)
Gelir Vergisi Stopajı Desteği		10 yıl (Sadece 6. Bölgede Gerçekleştirilecek Yatırımlar)
KDV İadesi		Sadece 500 Milyon TL ve üzeri yatırımlar için
KDV İstisnası		Var
Gümrük Vergisi Muafiyeti		Var
Yatırım Yeri Tahsisi		Var

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı

3.1.1.1. Yatırım Teşvik Belgesi

YTB, yatırımın karakteristik değerlerini ihtiva eden, yatırımın belirlenen asgari şartlara uygun olarak gerçekleştirilmesi halinde üzerinde kayıtlı destek unsurlarından istifade imkânı sağlayan, Karar'ın amaçları doğrultusunda gerçekleştirilecek yatırımlar için düzenlenen bir belgedir. Teşvik belgesi müracaatları, tebliğle belirlenecek bilgi ve belgelerle Ekonomi Bakanlığına yapılır. Ancak, genel ve bölgesel teşvik uygulamaları kapsamında yer alan ve sabit yatırım tutarı 10 milyon Türk Lirasını aşmayan, tebliğle belirlenecek yatırımlar için yatırımcının tercihine bağlı olarak yatırımın yapılacağı yerdeki yerel birimlere de müracaat edilebilir (EB, Yatırım Teşvik Belge Sistemi).

Ülkemizde YTB talepleri incelendiğinde üç husus öne çıkmaktadır. Bunlardan birincisi ekonomik daralma ve istikrarsızlığın yaşandığı dönemlerde belge talebinde düşüşler gözlemlenmiştir. Ekonomik dalgalanmaların yaşandığı dönemlerde yatırımların riski ve maliyeti yükseldiğinden yeni yatırım ve belge talebinin düşmesi beklenen bir durumdur. Kriz dönemlerinde yatırımların düşmesi ekonomide keskin daralmalara neden olmaktadır. Ülkeler bu daralmaların önüne geçmek amacıyla kriz dönemlerinde normal zamanlardan daha çok teşvik kullanmışlardır. Nitekim küresel krizde AB normal zamanlarda kullanılan teşviklerin çok daha fazlasını kullanmışlardır. İkincisi ise yatırımlara sağlanan devlet yardımlarının boyutudur. Örneğin daha önceleri Kaynak Kullanım Destekleme Primi (KKDP) ile uygulanan %60'lara varan hibe yardımlarının kaldırılması belge talebinde yarı yarıya düşüşe neden olmuştur (Hazine Müsteşarlığı, 2003: 133). Üçüncüsü ise coğrafi bölgelere göre alınan yatırım teşvik belgeleri büyük farklılıklar göstermektedir.

Tablo:3. Türkiye’de 01.01.2001 - 28.02.2018 Tarihleri Arasında Düzenlenen Yatırım Teşvik Belgeleri

Sermaye Türü	Belge Adedi	Sabit Yatırım (Milyon TL)	İstihdam
Yabancı Sermaye	3,524	270,425	319,537
Yerli Sermaye	58,541	621,104	2.035.117
Genel Toplam	62,065	891,529	2.354.654

Kaynak: Ekonomi Bakanlığı, <https://www.ekonomi.gov.tr/29.03.2018>

Tablo 2.2’de 2001-2018 döneminde ülkemizde düzenlenen yatırım teşvik belgeleri gösterilmektedir. Buna göre söz konusu dönemde verilen belge adedi 3.524 adedi yabancı sermaye olmak üzere toplam 62.065’dir. Bu belgeler kapsamında gerçekleşen yatırım tutarı 891.529 milyon TL olup teşvik belgesi kapsamında gerçekleşen yatırımlarla 2.354.654 istihdam sağlanmıştır.

3.1.2. Proje Bazlı Teşvik Sistemi

Kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda 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 proje bazlı olarak desteklenmektedir. Bu bağlamda Bakanlar Kurulunca belirlenen 100 milyon ABD doları ve üzerindeki yatırım projeleri desteklenmektedir. Destek kapsamında bu tür projelere vergi, finansman, istihdam, yatırım yeri, izin, tahsis, ruhsat ve kamu alım garantisi gibi teşvikler sağlanmaktadır. Proje bazlı teşviklerin avantajları yanında desteklenecek yatırım projelerinin 100 milyon ABD doları gibi yüksek tutarlı olması bu destekten yararlanmayı zorlaştırmaktadır.

3.1.3. Cazibe Merkezleri

Bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla 2017 yılında yürürlüğe konulan Cazibe Merkezleri Programı kapsamındaki Doğu ve Güneydoğu bölgesinde yer alan az gelişmiş 23 ilde kurulacak çağrı merkezleri ve veri merkezleri, kurulduğu bölgenin bölgesel teşviklerinden herhangi bir asgari yatırım tutarı şartı aranmaksızın yararlanı².

² İmalat sanayiinde, Tunceli, Bayburt, Ardahan, Gümüşhane, Iğdır, Erzincan illerinde asgari 2 milyon TL; Hakkâri, Bingöl, Kars, Siirt, Bitlis, Muş, Şırnak illerinde asgari 4 milyon TL; Ağrı, Batman, Elazığ, Adıyaman, Erzurum, Malatya, Mardin, Van, Diyarbakır, Şanlıurfa illerinde asgari 5 milyon TL tutarındaki projeler Cazibe Merkezleri Programı kapsamında desteklenmektedir.

3.2. Türkiye’de Uygulanan İhracat Teşvikleri

Ekonomi politikası araçlarından biri dış ticaret politikası, dış ticaret politikası araçlarından birisi de ihracatın teşvik edilmesidir. Geçmişten günümüze ihracatı teşvik eden farklı uygulamalar söz konusudur. Bunların bir kısmı geçerliliğini yitirmiş bir kısmı ise halen uygulanmaktadır. İhracat teşvikleri, yurtiçi üretimi dış piyasadan gelen malların rekabetinden korumak ve ihracatı artırmak amacıyla uygulanan gümrük tarifeleri, devlet tarafından yapılan parasal destekleri içeren ihracatta prim sistemi, ihraç edilen mala ait ödenen vergilerin bir kısmının tekrar ihracatçıya ödendiği vergi iadesidir. Bunlara ilaveten yatırım ve üretimi finanse eden mali teşvikler ve aşağıda ayrıntılı bir biçimde açıklanan devlet yardımlarından oluşmaktadır.

3.2.1. İhracata Yönelik Devlet Yardımları

Devlet yardımları, temel olarak bir mal veya hizmetin maliyetini düşürmeye yönelik devlet tarafından yapılan bir kaynak transferi olarak tanımlanmaktadır. Devlet yardımları ile kamu kaynakları ülke için faydalı görülen alanlara yönlendirilmektedir. Yardımlar belli bir üretim dalını ya da faaliyet konusunu teşvik etmek, rekabet gücünün artmasına katkıda bulunmak, kuruluş yerini etkilemek suretiyle belirli bir bölgenin gelişmesini sağlamak gibi amaçlarla yapılmaktadır. Sektörel ve bölgesel politika aracı olarak kullanılan devlet yardımları, aynı zamanda ihracatı geliştirmek için de kullanılmaktadır. Bu, belli bir malın üreticilerinin ihracata yönelmelerini teşvik ya da ihraç edilmekte olan bir malın üretimini teşvik yoluyla yapılabilir (Leblebici, 2002: 3-5). İhracata yönelik devlet yardımlarının temel amacı, işletmelerin ihracata yönelik faaliyetlerini üretim, pazarlama ve tanıtım aşamalarında destekleyerek, uluslararası pazarlarda karşılaştıkları sorunların giderilmesine yardımcı olmak ve rekabet gücü kazanmalarını sağlamaktır. Bu tür yardımlar, prensip olarak gelişmiş ülkeler uygulamalarına paralel olarak “*bir faaliyetin yapılması*” şartına bağlı olarak sağlanmaktadır (Ersan, 2012: 11). Ekonomi Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan ihracata yönelik devlet yardımları, yurtdışına açılma sürecinde firmalara her safhada destek sağlanmasını amaçlamaktadır. Desteklerin nihai amacı ileri teknoloji düzeyine sahip ve katma değeri yüksek malların üretim ve ihracatını özendirme, desteklerin sistematığı incelendiğinde ihracata hazırlık, pazarlama ve markalaşma olmak üzere üç aşamada gerçekleşmektedir.

3.2.1.1. İhracata Hazırlık Aşaması

Bu aşamada ihracatı yeni öğrenen veya düzenli bir ihracatı olmayan KOBİ’lerin ihracatı ticari operasyonlarının bir parçası haline getirmeleri amacıyla ihracata aşinalık kazanmalarını sağlayacak mekanizmalar bulunmaktadır. Hazırlık aşamasında sağlanan devlet yardımlarından biri UR-GE, diğeri ise Pazara Giriş Belgelerinin Desteklenmesidir.

3.2.1.2. Pazarlama Aşaması

Bu aşamada ihracat yapmayı öğrenmiş ve yurtdışı pazarlara ilk adımlarını atmış firmaların ihracatı ticari operasyonlarının süregelen bir parçası haline getirmeleri amacıyla yeni pazarlar bulmalarına veya mevcut pazarlarda kalıcı hale gelmelerine yönelik destekler sağlanmaktadır. Pazarlama aşamasında sağlanan destekler şunlardır:

- Pazar Araştırması, Rapor ve Yurtdışı Şirket Alım, Sektörel Ticaret ve Sektörel Alım Heyetleri, E-Ticaret Sitelerine Üyelik Destekleri
- Yurtdışı Birim, Marka Tescil ve Tanıtım Desteği
- Türkiye Ticaret Merkezleri Desteği
- Küresel Tedarik Zincirleri Yetkinlik Projeleri
- İhracat Kredi Sigorta Programı Desteği ve Alıcı Kredisi Desteği
- Yurt Dışı ve Yurtiçi Fuar Desteği

3.2.1.3. Markalaşma Aşaması

Bu aşamada yurt dışı pazarlarda dağıtım kanallarını oluşturan özgün tasarımları ile buldukları pazarın dinamiklerine uygun markalı ürün sunma yetkinliğine ulaşan firmalara yönelik desteklerdir. Bunlar; 10 yılda 10 dünya markası hedefi ile ortaya atılan Marka-Turquality Desteği ve Tasarım Desteğidir.

İhracatçılara Hususi Damgalı Pasaport Verilmesi: Mal ihracatı yapan gerçek ve tüzel kişilerin ürünlerini yurtdışı pazarlarda daha etkin bir şekilde tanıtımını sağlamak amacıyla 2018 yılında uygulamaya konulan bir ihracat desteğidir. Buna göre son üç takvim yılı itibarıyla, her yıl ortalama 1 milyon ABD dolarının üzerinde ihracat yapmak şartıyla, firmaların mal ihracatı tutarının belirlenmesi ve bu tutarlar dikkate alınarak firma yetkililerine iki yıl süreyle hususi damgalı pasaport verilmektedir. Benzer bir teşvik sistemi hizmet ihracatçıları için de uygulanmaktadır.

3.2.2. Hizmet Sektörlerine Yönelik Devlet Yardımları

Uluslararası ticarete hizmet gelirlerinin artırılması ve hizmet sektörünün dış piyasalarda rekabet gücünün geliştirilmesi amacıyla hizmet sektörünün tümüne değil döviz kazandırıcı hizmetler sektörlerine yönelik olarak uygulanan bir destek biçimidir. Zira hizmetler sektöründe yer alan bir kısım faaliyetler teşvik sistemine konu olmazken diğer bir kısmı belirli koşullara bağlanmıştır. Örneğin bir veya birkaç yerde gümrükleme ve sigortacılık hizmetlerinin de sunulduğu antrepo, elleçleme ve otomasyon hizmetlerini birlikte içeren, asgari toplam kapalı alanı 10.000 m2 olan entegre lojistik yatırımları için, UDB'dan alınmış L2 belgesinin yatırım süresi sonuna kadar ibraz edilmesi kaydıyla, teşvik belgesi düzenlenebilir.

3.2.3. Türk Eximbank Destekleri

Türkiye'de ihracatın kurumsallaşmış tek destek kuruluşu olan Türk Eximbank ihracatçıları, ihracata yönelik üretim yapan imalatçıları ve yurt dışında faaliyet gösteren müteahhit ve girişimcileri kısa, orta ve uzun vadeli nakdi ve

gayrinakdi kredi, sigorta ve garanti programları ile desteklemektedir. Türk Eximbank'ın, gelişmiş birçok ülkenin resmi destekli ihracat kredi kuruluşlarından farklı olarak kredi, garanti ve sigorta işlemlerini aynı çatı altında toplamış olması, ihracatçı firmalara verilen hizmetlerde bir bütünlük oluşturulmasına imkân tanımaktadır. Türk Eximbank tarafından 2016 yılında ihracat sektörüne 22 milyar doları nakdi kredi ve 11 milyar doları sigorta/garanti imkânı olmak üzere toplam 33 milyar dolarlık destek sağlamıştır. Bu tutar, Türkiye ihracatının yaklaşık %23'üne tekabül etmektedir. Diğer taraftan, 2017 yılında bu desteğin 25,4 milyar doları nakdi kredi ve 14,4 milyar doları sigorta/garanti imkânı olmak üzere % 21'lik bir artışla toplam 39,8 milyar dolara yükseltilmesi hedeflenmiştir. Böylece, Türkiye ihracatının %26'sına destek sağlanmış olacaktır.

3.2.4. Serbest Bölgelerde Yatırım ve Faaliyetlere Sağlanan Devlet Destekleri

Serbest Bölgelerin kuruluş amaçlarından birisi de yatırımların ve ihracatın artırılmasıdır. Serbest Bölgeler ile Türkiye'nin diğer bölgeleri arasında yapılan ticarete dış ticaret rejimi hükümleri uygulanır. Başka bir deyişle, Türkiye'den serbest bölgeye satılan mallar ihracat rejimine, serbest bölgeden Türkiye'ye satılan mallar ise ithalat rejimine tabi olup, serbest bölge kullanıcıları Türkiye'den ihraç fiyatına (KDV'siz) mal ve hizmet satın alması mümkündür. Diğer taraftan, serbest bölge ile diğer ülkeler ve diğer serbest bölgeler arasında dış ticaret rejimi hükümleri uygulanmaz ve bu husus gümrük prosedürlerine tabi tutulmadan ihracat yapmak anlamına gelir.

3.2.5. Ekonomi Bakanlığınca Yürütülen Diğer Destekler

Bu kapsamda, dünya piyasa fiyatlarından hammadde temin etmek suretiyle ihracatı artırmak, ihraç ürünlerine uluslararası piyasalarda rekabet gücü kazandırmak, ihraç pazarlarını geliştirmek ve ihraç ürünlerini çeşitlendirmek amacıyla uygulanan Dahilde İşleme Rejimi (DİR); serbest dolaşımdaki eşyanın daha ileri bir safhada işlenmek, üzere geçici olarak ülke dışına veya serbest bölgelere ihraç edilmesi ve bu işleme faaliyetleri sonucunda elde edilen ürünlerin tam veya kısmi muafiyet uygulanarak serbest dolaşıma girmesi anlamına gelen Hariçte İşleme Rejimi (HİR) ile ihracat desteklenmektedir.

3.2.6. Diğer Destekler

İhracatı geliştirmeye yönelik destekler yukarıda sayılanlardan ibaret değildir. Farklı kurum ve kuruluşlarca değişik şekillerde desteklenen uygulamalar aşağıda sıralanmaktadır.

-Onaylanmış Kişi Statüsü (OKS): Onaylanmış kişi statüsü; gümrük işlemlerinde güvenilirliğini kanıtlamış, belirli bir dış ticaret hacmine veya sabit sermaye yatırımına sahip, mali yeterliliği tasdik edilmiş, kayıtları izlenebilir olan kişilere tanınan ve gümrük ve dış ticaret faaliyetlerinde belli kolaylıkların tanınmasına imkân veren bir statüdür. Onaylanmış Kişi Statü Belgesi (OKSB) onaylanmış kişi statüsü tanınmış kişilerin bu statüyü kazandıklarını belgelendiren

bir sertifikadır. Türkiye Gümrük Bölgesinde yerleşik, en az iki yıldır fiilen faaliyette bulunan gerçek ve tüzel kişilere gümrük mevzuatı kapsamında belirlenen basitleştirilmiş usuller, uygulama ve yetkilerden yararlanmak üzere A, B veya C sınıfı onaylanmış kişi statüsü tanınır.

-Yetkilendirilmiş Yükümlü Statüsü (YYS): Türkiye’de eşya trafiğindeki bürokrasinin azaltılması, uluslararası taşımalarda gecikmelerden kaynaklanan mali yüklerin bertaraf edilmesi, tedarik zincirinin güven altına alınması, öngörülebilir bir dış ticaret ortamının elde edilmesi, güvenilir firmaların ödüllendirilmesi, gümrük denetimlerinin yüksek risk içeren eşyaya odaklanmasının sağlanması ve özel sektörün daha rekabetçi bir yapıya ulaşmasını sağlamak amacıyla 10 Ocak 2013 tarihinde YYS uygulaması hayata geçirilmiştir. Gerek OKS ve gerekse YYS araçları ile gümrük işlemleri ve uygulamaları basitleştirilerek ihracat yapan firmalara kolaylık sağlanmaktadır.

-Dış Ticaret Şirketleri, Dış Ticaret Sermaye Şirketleri ve Sektörel Dış Ticaret Şirketleri: İhracatı artırmak amacıyla küçük ölçekli firmaların bir araya getirilerek daha rekabetçi bir yapıya ulaştırmak amacıyla geliştirilen araçlardan birisi de Dış Ticaret Sermaye Şirketleri uygulamalarıdır. Ödenmiş sermayeleri en az 2 milyon TL olan ve bir önceki takvim yılında gümrük beyannamesi bazında, FOB tutarı en az 100 milyon ABD doları veya eş değerdeki fiili ihracatı (transit ve bedelsiz ihracat hariç) gerçekleştiren anonim şirketlere Dış Ticaret Sermaye Şirketi statüsü verilmektedir. Bu tür şirketlere vergi, kredi kullanımı, gümrük mevzuatı ve devlet yardımları açısından önemli avantajlar sunulmaktadır. Sağlanan avantajlar bu çalışmanın kapsamını aşacağından ayrıntılara girilmemektedir.

-Sınır Ticareti ve Sınır Ticaret Merkezleri: Komşu ülkeler arasında özel anlaşmalara dayalı olarak yapılan sınır ticaretinde, ticaret yapılan illerde ekonominin canlandırılmasına, taşıma maliyetlerinin azaltılmasına ve bu bölgelerde istihdamın ve ihracatın artırılmasına yönelik uygulamalardan birisidir. Bütün mallar sınır ticaretine konu olmamakta; bu tür mallar ülke, sektör, ürün, menşe ve zaman sınırlamasına tabidir.

-Vergi, Resim Harç İstisnası ile KDV İstisnası: Bu bağlamda gelir, kurumlar vergisi ve harç istisnası ve ihraç edilen mala ya da ihraç kaydıyla yapılan satışlarda KDV istisnası sağlanmaktadır.

IV. Türkiye’de Yatırım ve İhracat Teşvikleri ile İlgili Kurum ve Kuruluşlar

Türkiye’de yatırım ve ihracat teşvik sistemine doğrudan ya da dolaylı olarak müdahil olan çok sayıda kamu kurumu ve özel sektör kuruluşları bulunmaktadır. Bu kuruluşların bir kısmı düzenleyici, bir kısmı denetleyici diğer bir kısmı ise finanse edici kuruluşlardır. Merkez Bankası Destekleri, Maliye Bakanlığı Destekleri, Gelir İdaresi Başkanlığı Destekleri, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Destekleri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Destekleri, Kültür ve Turizm Bakanlığı Destekleri, Kalkınma Bakanlığı Destekleri, Hazine

Müsteşarlığı Destekleri, Ekonomi Bakanlığı Destekleri, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Destekleri, İç İşleri Bakanlığı Destekleri, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Destekleri, TÜBİTAK Destekleri, SGK ve İŞKUR Destekleri, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Bakanlığı (KOSGEB) Destekleri, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Destekleri, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı Destekleri, Türkiye İhracat Kredi Bankası (TÜRK EXİMBANK) Destekleri, Kredi Garanti Fonu (KGF) Destekleri, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Destekleri, Avrupa Birliği Hibe ve Destekleri, Valilikler, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği gibi kurumlar teşvik sisteminin içinde, teşvik sistemine dahil olan kurumlardan bazılarıdır.

Yukarıda belirtildiği gibi devlet teşviklerinin çok dağınık bir idari yapı içinde çok farklı yapılanmaya sahip kurum ve kuruluşlar tarafından uygulanıyor olması sağlıklı bilgi toplanmasını ve toplanan bilgilerin uyumlu hale getirilmesini zorlaştırmaktadır. Her ne kadar ihracat ve yatırım teşviklerinin Ekonomi Bakanlığı denetiminde olduğu düşünülse de desteklerin planlanması ve programlarının uygulanması sırasında yaklaşık yirmi ayrı kamu kuruluşu, doğrudan ya da dolaylı görev almaktadır. Bu durum teşvik sisteminde önemli sorunlar oluşturmakta yatırım ve ihracat yapan firmaların hangi kurumdan ne tür destek alacağı konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Teşvik sistemi içerisinde bu denli fazla kurum ve kuruluş olmasına rağmen kurumlar arasında koordinasyonu sağlayacak bir üst kuruluşun olmaması teşvik sisteminin yürütülmesinde karmaşıklığa neden olmakta, sağlanan destekler amacına ulaşmamaktadır. Bu nedenle devlet yardımları konusundaki uygulamalarda etkinliğin sağlanması amacıyla, mevzuat hazırlama ve uygulama aşamasında ilgili birimlerle görüş alışverişinde bulunacak, ancak uygulamada tereddütsüz tek yetkili olabilecek bir yapıda olması savunulmaktadır. Sürekli ve sıkça değişen teşvik mevzuatı da teşviklerle ilgili sağlıklı kayıt tutulmasını engelleyici bir etken olmakta, programların uygulayıcısı durumunda olan kuruluşların da sıkça değiştirilmesi sonucu sistematik bir kayıt düzeni geliştirilememektedir. Bu durum teşvik sisteminin etkinliğini azaltmakta, sağlıklı bir fayda maliyet analizi yapılmasını zorlaştırmaktadır (Lelebici, 2002: 7; DPT, 2004: VI). Tüm bu işlemlerin sonucu olarak teşviklerle ilgili yapılan yeni düzenlemeler bir veri veya istatistiğe bağlı olmayıp muhtemelen el yordamı, tahmin ya da öngörülere dayanmaktadır.

4.1. Teşviklerle İlgili Farklı Ülke Uygulamaları

Farklı ülkelerde uygulanan devlet yardımlarında idari yapılanma büyük ölçüde ülkenin devlet yapısına göre belirlenmektedir. Buna göre, üniter devlet yapısına sahip olan ülkeler ile federatif yapıya sahip olan ülkeler arasında yardım uygulamalarına yönelik idari sistem farklı yapıdadır. Örneğin İngiltere’de devlet yardımı politikalarını belirlemekle görevli tek birim Ticaret ve Sanayi Bakanlığıdır. Federatif bir yapıya sahip olan Almanya’da ise, devlet yardımları federal hükümetin yanı sıra 16 eyalet ile belediyelerce uygulanmaktadır. Bölgesel

teşvikler ile ilgili uygulama Federal hükümetle işbirliği içerisinde Eyalet hükümetlerince yürütülmektedir. Başka bir ifadeyle üniter devlet yapısına sahip ülkelerde devlet yardımları merkezi yönetim tarafından yürütülürken federal yapıya sahip olan ülkelere yerel yönetimlerce yürütülmektedir. Ülkemizdeki uygulamaların aksine bu tür ülkelere sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler sektörel ve bölgesel yardımlarda aktif rol almakta ve başarılı sonuçlar elde etmektedirler. Merkezi yönetimin masa başında bazı makroekonomik değişkenleri dikkate alarak geliştirdikleri teşvik programları başarısız olmaktadır (DPT, 2007: 60-70).

V. Türkiye’de Uygulanan Yatırım ve İhracat Teşvik Sisteminin Temel Sorun Alanları

Bir ülkede uygulanan teşvik sisteminin temel amacı ekonomik büyüme yoluyla halkın refahını yükseltmektir. Bunun için de belirli kesimler için yeni kazanç ve rant alanları oluşturmak yerine hangi sektörlerin ne amaçla desteklendiği, desteklenen sektörlerin bölgesel gelişmeye, üretim artışına, teknolojik düzeyine, rekabetçi yapıya, verimliliğe ve dış ticaret açığına ne ölçüde katkı yapacağına net bir biçimde ortaya konulması gerekir. Aksi takdirde teşvikler uzun dönemde ekonomiye önemli maliyetler yükleyecektir. Örneğin cari işlemler açığını azaltmak için rekabetçi olmayan firma ya da endüstrinin desteklenmesi doğal olmayan bir gelişimi ifade eder ve uzun vadede ekonomik kazanç sağlamaz. Bu durum aynı zamanda desteklenen firmanın yardıma bağımlı hale gelmesine neden olmaktadır. Oysa AB’de yardımlar *bir kez ve son kez yardım* temelinde işlemektedir.

Teşvik nedeniyle bütçe gelirleri ile finanse edilen kıt kamu kaynaklarının etkin olmayan alanlara yönlendirilmesi bir yandan kaynak israfına neden olunurken diğer taraftan gelir dağılımını da olumsuz etkilemektedir. Zira teşvikler yoluyla kamu kaynakları belirli sektörlerle, bölgelere ve kişilere gelirin yeniden dağılımı şeklinde tezahür etmektedir. Teşvikler için yapılan ödemeler genel bütçeden karşılandığından verilen teşvik kadar bütçe açık vermekte, ortaya çıkan bu açıklar ya yeni vergilerle veya borçlanma ile finanse edilmektedir. Bu nedenle verilen her teşvikin ekonomik bir maliyeti olduğu dikkate alınarak teşvik dolayısıyla elde edilecek ekonomik ve sosyal kazanımların en azından bütçe giderlerini telafi edecek biçimde uygulanması gerekmektedir.

Türkiye’de 1980’lerden sonra ihracata yönelik devlet yardımları ile genişleyen teşvik sistemi 2000’li yıllara gelindiğinde Ar-Ge, KOBİ, istihdam, çevre, bölgesel gelişme gibi çok çeşitli alanlara yayılmış ve yatırım teşvikleri ile bu alanlardaki teşviklerin birbirlerinin tamamlayıcıları olmaları amaçlanmıştır. Son yıllarda hızla özelleştirilen imalat sanayii tesislerinin de etkisiyle özel sektör ağırlıklı ekonomi içinde teşvikler devletin en önemli piyasaya müdahale araçlarından biri konumuna gelmiştir. Ancak serbest piyasada yönlendirme gücü olduğu düşünülen teşviklerin farklı alanlarda uygulanması, farklı kurumların teşvik sistemine girmesine sebep olmuştur. Böylece daha önceki yıllarda tek bir

uygulamacı kuruluşun uhdesinde olan teşvikler bir çok sorumlu kuruluşun sisteme dahil edilmesiyle başta yatırımlar olmak üzere ekonominin genelinde teşviklerin maliyetini artırmış ve teşviklerin etkinliğini azaltarak teşviklerden beklenen faydanın azalmasına neden olmuştur (Eser, 2011:80). Nitekim farklı mevzuat kapsamında, çok sayıda kurum ve kuruluş tarafından yapılan münferit düzenlemelerin ortaya çıkardığı olumsuzlukları gidermek amacıyla 2010 yılında 6015 sayılı “Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Bu kanunla teşvik sisteminde bütünlük sağlama yanında, AB devlet yardımları kurallarına uygun bir yapı oluşturulması amaçlanmıştır. Yine bu kanunla tarım, balıkçılık ve hizmet sektörleri dışında bütün devlet yardımları kanun kapsamına alınmıştır.

Taylan Erten Türkiye’deki teşvik sistemini şu şekilde özetlemektedir (Erten, 2008): “...Birbirinden kopuk, stratejik bütünlükten yoksun, hedef ve amaçları dağınık, çok başlı bürokrasinin elinde "çarçur olan" kaotik bir teşvik yapısı. Her şeyi teşvik ederek sonuçta hiçbir şeyi teşvik etmeyen bir teşvik yapısı... Herkesin peşinde koşup da asla memnun olmadığı; arada memnun olanlar varsa da, istisna kaldığı bir teşvik yapısı...”

Dokuzuncu Kalkınma Planında belirtildiği gibi Türkiye’de teşvik sisteminde etkin destek araçlarının bulunmayışı, karmaşıklık, mükerrerlik, eşgüdüm eksikliği ve performans izleme mekanizmalarının yetersizliği gibi konular önemini korumaktadır (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2006: 22).

VI. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Günümüz dünyasında ülkeler, uluslararası ticaretin bir üyesi olarak dünya ve bölge ölçeğinde çeşitli ekonomik birlikler oluşturmuş, başta teşvik sistemleri olmak üzere ekonomi politikalarını ve kurumlarını bağımsız bir biçimde değil, bu kuruluşların düzenlemeleri doğrultusunda şekillendirmişlerdir. Ülkemizde uygulanan teşvik politikaları da uluslararası ticareti düzenleyen Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Avrupa Birliği (AB), Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA) ve diğer ikili ve çok taraflı anlaşmalar çerçevesinde tasarlanmıştır. Genel olarak ülkemizde uygulanan yatırım ve ihracat teşvik uygulamaları, aksayan yönleri ve politika önerileri ile ilgili tespitlerimiz aşağıda sıralanmaktadır.

Yatırım Teşvik Uygulamaları İle İlgili Tespit ve Öneriler

- Türkiye, ekonomisinin büyüklüğüne göre dünyada hemen her alanda, en çok teşvik ve hibe programı uygulayan ülkelerden biri olmasına rağmen, temel göstergeler dikkate alındığında bu uygulamalar çıktıya dönüşmemiştir. Bu durum teşviklerin tek başına değil, diğer yapısal önlemlerle birlikte uygulanması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

- Güçlü bir ekonomik yapı oluşturmak amacıyla uygulanan teşvik sistemi karmaşık bir yapıya sahiptir. Özellikle işçi ve işverene farklı bağımsızlık getiren istihdamla ilgili teşvikler yeniden gözden geçirilmeli, daha basit ve sade hale getirilmelidir. Konjonktürel olarak sağlanan yeni teşvikler öncekilerini küçük hale getirmemelidir.

- Her ülkenin ekonomik, sosyal sorunları ve koşulları farklı olduğundan teşvik uygulamalarının da farklı olması gerekir. Yerel koşullar dikkate alınmadan model alınan gelişmiş ülke teşvik uygulamaları başarısızlıkla sonuçlanabilmektedir.

- Türkiye’de teşvik uygulamaları siyasi otoritenin kararlarından büyük ölçüde etkilenmektedir. Özellikle seçim öncesi dönemlerde genişlemeci maliye politikası aracı olarak en fazla teşvikler uygulanırken verilen teşvikler çoğu zaman ekonomik etkinlikten uzak olup üretken alanlar yerine siyasal tercihleri yansıtmaktadır. Bu yönüyle teşvikler en çok speküle edilen konuların başında gelmektedir.

- Teşvik sistemine dahil çok sayıda kurum-kuruluş olmasına rağmen kurumlar arası koordinasyon eksikliği söz konusu olduğundan izleme, değerlendirme ve performans sonuçları sağlıklı bir biçimde ölçülememektedir. Teşvik sistemindeki çok başlı kurumsal yapı denetimde etkinliği zayıflatmaktadır.

- Çoğu dolaylı vergilerden oluşan bütçe gelirlerinin önemli bir kısmı teşviklere aktarıldığından bütçe dengesi olumsuz etkilenmekte, açık bütçe nedeniyle yeni finansman ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan finansman açığı yeni vergilerle ya da mevcut vergilerin artırılması ve yeni borçlanma ile telafi edilmektedir. Böyle olunca teşvik sisteminin işleyişi, *vergi al teşvik ver* ya da *borçlan teşvik ver* raddesine gelmektedir.

- Tasarruf sorunu olan bir ülke olarak yetersiz olan kaynakların verimsiz alanlara yönlendirilmesi kamu harcamalarını artırıp faiz oranlarının yükselmesine neden olmaktadır. Kalkınma planlarında ve yıllık programlarda belirtilen genel ekonomik hedeflere hizmet etmeyen teşvikler kaynak israfından başka bir şey değildir.

- Verimlilik ilkelerine riayet etmeksizin verilen teşviklerle elde edilen kazanımlar şeffaf ve ölçülebilir olmadığından teşviklerin etkinliği tam olarak ortaya konulamamaktadır. Örneğin verilen teşviklerin ekonomik büyümeyi, istihdamı, ihracatı, kapasite kullanım oranlarını ve diğer makroekonomik değişkenleri ne ölçüde etkilediği tam olarak bilinmemektedir.

- Teşvikler her şeyden önce devlet için bir gider, kullanan kişi ya da firmaya bir gelir transferi anlamına gelmektedir. Zaman zaman aynı kullanıcı birden fazla teşvikten faydalandığından gelir dağılımı bu teşvikleri kullananların lehine, kullanmayanların aleyhine bozulmaktadır. AB düzenlemelerine göre bir firma devlet yardımı aldığı anda 10 yıl geçmedikçe aynı türden bir daha yardım alamamaktadır.

- Binlerce sayfalık geniş mevzuat ve “*süper teşvik*” adı altında çok sık değişen ve çok tercihli teşvik sistemi konuyu teknik hale getirmekte, normal kullanıcı yerine uzman kullanıcı profilini gerektirmektedir. Bu durumu aşmak amacıyla bazı ticaret odaları kurum bünyesinde *teşvik masası* olarak ayrı bir yapılanmaya gitmişlerdir.

- Yatırımdan-üretim, ihracattan-istihdama çok farklı alanlarda ekonomik büyüklük olarak ülke ölçeğinin üzerinde büyük miktarlarda teşvik verilmesine rağmen ne yatırımlar-ne üretim; ne ihracat-ne de istihdamda olması gereken ya da beklenen düzeyde artış görülmemiştir. Konu içerisinde belirtildiği gibi 2001-2018 döneminde en fazlası 2017 yılında olmak üzere 891,529 milyon TL teşvik belgesine sahip yatırımlarla geçen 18 yıl içerisinde ortalama yılda 130 814, toplamda 2.354.654 istihdam sağlanmıştır. Türkiye’de toplam istihdamın 28 milyon olduğu dikkate alındığında istihdamın yaklaşık %11’ine karşılık gelmektedir. Bu oldukça düşük bir orandır.

- Yatırım teşvik belgelerinde asgari koşullar hafifletilmeli, çok sayıda firmanın bu destekten faydalanması sağlanmalıdır. Örneğin genel teşvik sisteminde I. ve II. Bölgelerde 1 milyon TL, III., IV., V. ve VI. Bölgelerde 500 bin TL olan asgari yatırım tutarı çok yüksektir. Bu tutarlar ülkemizde ortalama işletme büyüklüğünün çok üzerindedir.

- Nihayetinde teşviklerle ulaşılmak istenen kısa, orta ve uzun vadeli amaçlar ve bu amaçlara ulaşırken kullanılan araçlar açıkça ortaya konulmalıdır.

İhracat Teşvik Uygulamaları İle İlgili Tespit ve Öneriler

- Çok farklı isimlendirmeler altında büyük meblağlara ulaşan teşviklere rağmen ihracatta belirgin bir sıçrama yaşanmamış, dünya ölçeğinde bilinirliği yüksek markalar çıkarılamamıştır. Proje bazlı desteklerin bu tür markaların oluşmasına katkı sağlayacağı beklenmektedir.

- İster yatırım ister ihracat olsun, sayıları 25’i aşan uygulamacı/denetleyici/destekleyici/finanse edici kurum ve kuruluş tarafından yürütülmekte olan teşviklerin şeffaflığı, etkinliği, koordinasyonu, denetimi ve sonuçlarının karşılaştırılabilirliği sağlanamaz.

- İhracat teşviklerinden KOBİ’ler yerine ağırlıklı olarak büyük ölçekli firmalar yararlanmaktadır. Oysa Türkiye’de istihdamın çok büyük bir kısmını KOBİ’ler oluşturmaktadır. Küçük ölçekli firmaların ihracata katılımı yükseltilmeden büyük ölçekte ihracat artışı sağlanamaz.

- Türk Eximbank tarafından ihracatın %40’ı finanse edilmektedir. Bu kaynak ağırlıklı olarak büyük firmalar tarafından kullanılmaktadır. KOBİ’lerin teminat sorunu ihracatta finansmana erişimi zorlaştırmaktadır. Kredi Garanti Fonu uygulamaları kredi artışına neden olurken teminat sorununu hafifletmektedir.

- Yurtdışından alınan bir malın yurtiçi üretimini sağlamak ve böylece cari açığı azaltmak amacıyla teşviklerin kullanılacağı hedeflense de rekabetçi olmayan sektörlerin teşviklerle desteklenmesi bir yere kadar mümkün olmaktan uzun vadeli olamamaktadır. Zira teşviklerle ayakta durabilen firmalar, teşviklerin sona ermesiyle faaliyetlerini sürdürmede zora düşebilirler.

- İhracatı teşvik etmek amacıyla geliştirilen Onaylanmış Kişi Statüsü ve Yetkilendirilmiş Yükümlü Statüsü uygulama koşulları ağırdır. Bu koşulları sağlayan firma sayısı çok fazla değildir. Küçük ölçekli firmalar basitleştirilmiş usulden faydalanamamaktadırlar.

- Mal ve hizmet ihracatını destekleyen devlet yardımları daha basit hale getirilmelidir. Ekonomi için kritik öneme sahip ürünler ve hangi aşamada destek verileceği büyük önem taşır. Özellikle hazırlık aşamasında verilen desteklerden daha çok ihracatçının faydalanması sağlanmalıdır.

- İhracatı teşvik etmek amacıyla 2017/9962 sayılı “İhracatçılara Hususi Damgalı Pasaport Verilmesine İlişkin Esaslar Hakkında Karar” 2018 yılında uygulamaya konulmuştur. Ne var ki *Hususi Pasaport Uygulama* koşullarını sağlayan firma sayısı azdır. Bu uygulama, çok sayıda küçük firma yerine büyük firmalara avantaj sağlamaktadır.

- İhracatta 2023 hedeflerinin yakalanabilmesi için daha önceki teşvik politikalarından farklı olarak her sektörün değil teknoloji düzeyi ve katma değeri yüksek malların üretimine yol açacak sektörler teşvik edilmelidir. Aksi halde ileri teknoloji ürünlerin ithalatı artmaya ve ihracatın birim fiyatı düşmeye devam edecektir.

- Farklı bölge ve illerdeki çoğu ihracatçı, hangi ürün için ne tür destek sağlandığından habersizdir. Desteklerle ilgili farkındalığı artırmak amacıyla farklı iletişim araçları yoluyla geniş bir bilgilendirme ve tanıtım faaliyeti uygulanmalıdır. Bu bağlamda Ticaret Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları aktif bir biçimde rol almalıdırlar.

Kaynaklar

- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2004.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Dokuzuncu Kalkınma Planı Devlet Yardımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2007.
- Ecer, E. Günday (2010) Avrupa Birliğinde Devlet Yardımları Politikası, Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Araştırma ve İnceleme Serisi:3, Ankara.
- Ekonomi Bakanlığı Yatırım Teşvik Sistemi
Ekonomi Bakanlığı Devlet Yardımları Rehberi
Ekonomi Bakanlığı (2018), Yatırım Teşvik Sistemi, Yatırımlarda Devlet Yardımları, Ocak 2018.
- Ersan, Alper (2012) İstanbul Ticaret Odası, İhracatta Devlet Yardımları, Yayın No:2011-20.
- Erten, Taylan, “Teşvik sistemi yenilenecekse...”, Dünya Gazetesi, 23.04.2008.
- Eser, Emre (2011) Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Nisan 2011, Ankara.
- Hazine Müsteşarlığı (2003) “Türk Sanayinin Gelişimi ve Teşvikler”, Hazine Dergisi Cumhuriyetin 80. Yılı Özel Sayısı, Ankara.
- Hazine Müsteşarlığı (2017) Türkiye’de Devlet Destekleri ve Rekabet Koşullarına Etkileri, 14 Mart 2017.

- Leblebici, Fatih (2002) Devlet Yardımları Uygulamasının Maliyeti ve Ekonomik Göstergelerle Mukayesesi, DPT, Yayın No: 2663, Aralık.
- Takım, Abdullah (2017), Türkiye'nin Temel Ekonomik Sorunları Politik Aktörler, Tarihsel Veriler ve Öngörüler, Ekin Yayınevi, Bursa.
- T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2006), 9. Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara, www.kalkinma.gov.tr/Pages/.../kalkinmaplanlari.
- Türk Dil Kurumu, <http://www.tdk.gov.tr/28.03.2018>.
- 6015 sayılı Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 13.10.2010.
- Yavan, Nuri (2011) Teşviklerin Bölgesel ve Sektörel Analizi: Türkiye Örneği, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:27.