

## Türkiye'de Yatırım Teşvik Sisteminin Gelişimine Yönelik Dönemsel Bir Değerlendirme A Periodical Evaluation to the Development of Investment Incentive System in Turkey

**Mehmet DAĞ**

Dr. Öğr. Üyesi, Siirt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, [mehmetdag323@gmail.com](mailto:mehmetdag323@gmail.com)

**Muhammed ÇELİK**

Doktora Öğrencisi, Hasan Kalyoncu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Bölümü, [muhammedcelik21711@gmail.com](mailto:muhammedcelik21711@gmail.com)

### MAKALE BİLGİSİ

### ÖZET

#### Makale Geçmişi:

Geliş 9 Mart 2019  
Düzeltilme Geliş 14 Nisan 2019  
Kabul 21 Mayıs 2019

#### Anahtar Kelimeler:

Yatırım, Teşvik, Kamu Ekonomisi,  
Türkiye

© 2019 PESA Tüm hakları saklıdır

Büyük Buhran ile birlikte, ekonominin kendi kendine düzeni sağlayacağı düşüncesinin yıkılması ile beraber, ekonomik düzene müdahale etmenin gerekliliği düşüncesinin yerleşmeye başlamasıyla, ülkeler böyle krizlerle karşılaşmamak için ekonomiye müdahale etmeye başlamışlardır. Ülkemizde de cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar yatırımların özendirilmesi amacıyla birçok defa devlet destekleri uygulamaya konmuştur. Bu çalışmada öncelikle Türkiye'de Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren uygulamaya konulan ekonomik teşvikler genel olarak amaçları doğrultusunda ve dönemsel olarak ele alınacaktır. Daha sonraki bölümde mevcut yatırım teşvik sisteminin değerlendirmesi yapılarak çeşitli önerilerde bulunulacaktır.

### ARTICLE INFO

### ABSTRACT

#### Article History:

Received 9 March 2019  
Received in revised form 14 April 2019  
Accepted 21 May 2019

#### Keywords:

Investment, Incentive, Public Economics,  
Turkey

© 2019 PESA All rights reserved

With the Great Depression, the collapse of the idea that the economy will provide itself with the collapse, the need to intervene in the economic order began to settle, countries began to intervene in the economy to avoid such crises. In our country, state supports have been implemented many times in order to encourage investments since the establishment of the republic. In this study, primarily economic incentives put into practice since the founding of the Republic in Turkey will be discussed in the periodic direction and overall objectives. In the next section, the existing investment incentive system will be evaluated and various suggestions will be made.

## GİRİŞ

Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarının getirdiği yıkımlar ve sebep olduğu krizler sebebiyle Dünya' da bozulan veya dengesiz bir şekilde gelişen ekonomik düzenin tek başına sorunlara çareler üretememesi nedeniyle ekonomik düzene müdahale ülkeler açısından elzem bir hal almıştır. Ülkeler ekonomiye direkt yatırımlar yaparak ya da özel sektörün yatırımlarını özendirerek uygulamalar hayata geçirerek, ekonomik düzene müdahalelerde bulunmuşlardır. Bu kapsamda devletler açısından; bozulan ekonomik düzene en önemli müdahale aracı, özel sektörü destek unsurları ile besleyecek olan teşviklerdir. Bu nedenle hemen hemen bütün devletler ekonomilerinin aksayan yönlerine çareler üretmek amacıyla teşvikler aracılığıyla ekonomik düzene müdahale etmişlerdir.

Türkiye'de planlı dönem ve öncesinde uygulanan teşvik sistemlerinin yatırımların belli bölgelere toplanmasına sebep olduğu görülmüştür. Bu durum bölgelerarası gelişmişlik farkının artmasına sebep olmuştur. Yatırımların; Marmara, Ege ve İç Anadolu Bölgesinin bazı illeri ile Akdeniz Bölgesinin bazı illeri gibi belli bölgelere toplanmasına sebep olmuştur. Yatırımı çeken bölgelerin ulaşım ağı avantajı, hammaddeye erişim de diğer bölgelere nazaran avantajlı konumda olması, Pazar erişim avantajı, nitelikli insan kaynağı gibi avantajlar yatırımların bu bölgelere toplanmasına neden olmuştur. Buna karşın coğrafik koşulların zorluğu, ulaşım sıkıntısı, nitelikli işgücü sıkıntısı ve Pazar sıkıntısı nedeniyle Karadeniz, Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Diğer bölgelerin bir kısım illerinin ekonomik olarak geri kalmasına neden olmuştur. Ayrıca özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi ve Doğu Anadolu Bölgesinde cumhuriyet dönemi boyunca yaşanan güvenlik sıkıntısı bu bölgelerin yatırım açısından çok geri kalmasına neden olan önemli bir etkidir.

Ülkemizde bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması ve 2023 hedeflerinin yakalanması amacıyla 2009 yılından itibaren teşvik sisteminde köklü değişimler yaşanmıştır. Bu değişim 2012 de devam ederek mevcut teşvik sistemi son halini almıştır. Bu teşvik sistemi ile beraber bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması amacına göre düzenlenmiştir. Türkiye bu kapsamda sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre 2009 da önce dört bölgeye, 2012' de ise altı bölgeye ayrılarak destek unsurları düzenlenmiştir. Bu kapsamda az gelişmiş bölgeler daha fazla desteklenmiştir. Bölgenin az gelişmişlik durumuna göre çok destek unsuru ile desteklenmesi şeklinde teşvik sistemi düzenlenmiştir. Bu bölgelere dönük olarak destek yoğunluğunun artırılarak yatırımların artırılması hedeflenmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti de ekonomik olarak tıpkı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler gibi iktisadi gelişimini hedeflediği noktaya getirebilmek için değişen şartlara, ortama, ihtiyaca ve öngörüye göre çeşitli ekonomik tedbirler almış ve almaya devam etmektedir. Bu tedbirler bazen iç piyasayı korumak veya uluslararası ekonomik krizlerden korunmak amacıyla kısıtlamalar şeklinde olduğu gibi, bazen de muasır medeniyetler seviyesine ulaşmak amacıyla halkın ekonomik ihtiyaçlarını karşılayabilmek ve ekonomik gelişim düzeyini artırmak amacıyla çeşitli ekonomik politikalar ve buna bağlı olarak da çeşitli ekonomik teşvik politikaları yürürlüğe koymuştur.

### 1. Türkiye'de Yatırım Teşviklerinin Gelişimi

Bu bölümde Türkiye' de yatırım teşvikleri uygulama alanına, dönemin özelliklerine ve ekonomik hedeflere göre ele alınacaktır.

#### 1.1. 1923-1950 Dönemi

Kurtuluş Savaşı'nın kazanılması ile birlikte kurulan genç cumhuriyet, Duyun- u Umumiye ile Osmanlıdan kalmış büyük bir borç yükü, büyük bir fakirlik, kendine yetemeyen bir üretim, dibe vurmuş bir sanayi, virane bir alt yapı ve genç, eğitilmiş emek gücünü büyük oranda yitirmiş bir ekonomik ortam devralmıştır. Bu durumu aşabilmenin yolları aranmakta, güçlü, refah, üretken ve etkili bir ekonomik ortam sağlanmak istenmiştir. Şimdi ekonomik hedeflerin yakalanması amacıyla bu dönem zarfındaki önemli olayları ve kararları irdeleyeceğiz.

##### 1.1.1.1. İzmir İktisat Kongresi

Bu döneme yön veren en önemli olaylardan bir tanesi şüphesiz İzmir İktisat Kongresi olmuştur. Bu kongrede kalkınmayı sağlamak en temel hedef olarak belirlenmiştir. Gazi Mustafa Kemal ATATÜRK kongrenin açılışında şu sözle ile bu dönemin hedefini belirlemiştir. “ Siyasi ve askeri zaferler ne kadar büyük olursa olsunlar, iktisadi zaferle taçlandırılmazlarsa meydana gelen zaferler kalıcı olmaz, az zamanda söner. Bu nedenle en kuvvetli, en parlak zaferlerimizden daha temin edilebileceği faydalı

sonuçları temin etmek için iktisadımızın, iktisadi egemenliğimizin sağlanması, kuvvetlendirilmesi zorunludur. Yeni Türkiye'mizi layık olduğu mertebeye çıkarmak için vakit geçirmeden iktisadımıza önem vermek zorundayız. Zamanımız tamamen iktisat devridir.”

Belirlenen bu hedefe ulaşabilmek amacıyla, ülkede girişimci bir sınıfın oluşması ve bununla orantılı olarak yerli sanayinin ve sanayicinin oluşturulması elzemdi. Bu hedef doğrultusunda özendirici önlemleri almak, girişimciyi teşvik ve özendirmelerle desteklemek yönünde bir politika izlenmiştir (Telli, 2015:22). Ayrıca bu kongrede girişimciler desteklenmek suretiyle dünyada da hakim olan Milliyetçi ve Liberal Politikalar benimsenmiştir. (Çelebi, 2002:21) Bu kongrede ekonomi çevrelerinin sorunlarının tespitinin yanında ayrıca yabancı sermaye çevrelerine ekonominin önümüzdeki dönemlerdeki gidişatı hakkında bilgilendirmek de hedeflerden bir tanesidir. (Durmuş ve Aydemir, 2016:158) Bu kongrede teşvik mahiyetinde alınan kararları şu sıralamak mümkündür. (Alkin, 2010:22)

-Sanayinin devlet tarafından teşvik edilmesi

-Ticaret bankasının kurulması

-Tekelcilik ile mücadele

-İktisat öğretiminin yaygınlaştırılması

-Aşarın kaldırılması

### **1.1.1.2. Teşviki Sanayi Kanunu**

15 Haziran 1927 yılında resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile teşvik görmesi gerekli görülen sanayi alanları yeniden belirlenmiş ve büyük ölçekli yatırımlara daha fazla teşvik verilmiştir. (Alkin, 2010:41)

Bu kanun ile sanayinin geliştirilmesi amacıyla;

-Sanayi tesisinin kurulması amacıyla ithal ürünlerine gümrük muafiyeti uygulanmıştır.

-Hammadde ithalatını kolaylaştırıcı gümrük tedbirleri alınmıştır.

-Kamu kurumlarında üretimde zorunlu malların ihtiyacında ülke içinde belli bir orana kadar fazla olsa bile, ülke içinden temin edilme zorunluluğu getirilmiştir.

-İşletmeler kazanç vergilerinden muaf tutulacaktır

### **1.1.1.3. Ali İktisat Meclisi**

Ülkemizde 25 Haziran 1927 de ekonomideki mevcut durumu gözlemlemek, alınan ekonomik tedbirler arasındaki uyumu sağlamak ve belirlenen hedefin yakalanmasını sağlamak amacıyla uygulanan politikalara katkıda bulunmak amacıyla ‘Ali İktisat Meclisi’ oluşturulmuştur.

### **1.1.1.4. İkinci Sanayi Kongresi ve Sonrası**

22.04.1930 yılında toplanan kongre Teşvik-i Sanayi Kanununu gündemine almıştır. Teşvik- i Sanayi Kanunu ile desteklenen özel sektörden yeterli verimin alınmaması, tecrübe eksikliği, kredi imkânlarının kısıtlı oluşu, sermaye birikiminin eksikliği ve bütün dünyayı etkileyen 1929 ekonomik buhranın etkisi ile özel sektörden beklenen düzeyde bir gelişme kaydedilememiştir. Bu nedenle devletin de doğrudan yatırımlarda aktif olduğu ve ekonomiye direkt müdahalede bulunduğu ve ekonomiyi özel sektör ve devlet bir arada söz sahibi olduğu ‘Karma Ekonomik Sistem’ bu tarihten sonra yürürlüğe girmiştir. Bu dönemde devlet kendi sanayi kuruluşlarını yönlendirmenin yanında, özel sektördeki kuruluşları da yönlendirmeyi amaçlamıştır. (Yılmaz, 2016:14). Devlet eliyle bu dönem zarfında ekonomiye kazandırılan kuruluşları şöyle sıralayabiliriz.

-Merkez Bankası

-Sümerbank

-Etibank

-Maden Tetkik ve Arama Müdürlüğü (MTA)

-Türkiye Selüloz ve Kâğıt Fabrikaları Anonim

Şirketi (SEKA)

-Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri Anonim Şirketi

-Petrol Ofisi (PO)

-Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu (MKE)

Bu kuruluşlar bu kongreyi müteakiben ekonomiyi canlandırmak ve kalkınmayı sağlamak amacıyla devlet eliyle kurulmuştur. Ayrıca 1934 yılında esnaf ve sanatkârlara kredi desteği sağlamak amacıyla İller Bankası kurulmuştur.

Bu dönem de ithal ikameci bir politika ile endüstrileşmeyi sağlamak amacıyla Birinci Beş yıllık Sanayi Planı (BBYSP) hayata geçirilmiştir. BBYSP 1934-1938 yılları arasında uygulanmış ve bu planın başarılı olması ile 1938 yılında savaş sanayisine önem verilecek şekilde İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı (İBYSP) hazırlanmıştır. İBYSP süresince hükümete olağanüstü koşullarda fiyat saptama ve zorunlu çalıştırma ve özel işletmelere el koyma yetkisi vermiştir. (Telli, 2015:24)

Türkiye ekonomisinde kalkınmaya önemli etkisi olan bu dönem uygulanan devletçi politikalar ve devletin ekonomideki ağırlığının fazlasıyla hissedilmesi nedeniyle 'Milli İktisat Dönemi' olarak adlandırılır.

#### 1.1.1.5. Türkiye İktisat Kongresi (1948)

Türkiye İktisat Kongresi şimdiye kadar ki kongrelerden farklı olarak devlet tarafından değil de özel sektör temsilcileri tarafından düzenlenen ilk kongre olarak tarihe geçmiştir. Bu kongre, İstanbul Ticaret Odası (İTO), İstanbul Sanayi Birliği (İSB), Türk Ekonomi Kurumu (TEK), İstanbul Tüccarlar Derneği gibi özel sayılabilecek kuruluşlar tarafından düzenlenmiştir. Bu kongrede devletçilik eleştirilip, ilk defa özelleştirmeden bahsedilmiş. Dış ticaretin serbestleşmesi, vergi reformu ve devlet müdahaleciliğinin sınırlandırılması talepleri dile getirilmiştir (Alkin, 2010:79).

#### 1.1.2. 1950-1960 Dönemi

14 Mayıs 1950 halk oylamasında tek parti iktidarının son bulduğu ve hem politik hem de iktisadi anlamda liberal ekonomiyi vaat eden bir partinin iktidara gelmesiyle 1950'lerden sonra ülkemizde yeni bir ekonomi politikası yürürlüğe konmuştur. Bu politika çerçevesinde özel sektöre özendirici tedbirler ön plana çıkmaktadır. Bu dönemde yapılan teşvik sisteminin amacını şu şekilde sıralayabiliriz (Telli, 2015:27):

- İthalat azaltıcı tedbirler almak.
- Özel kesimin yatırımlarını artırmak.
- Para arz miktarının artırılmasını sağlamak.
- Ülkeye yabancı sermaye girişini artırmak.
- Dış kredi sağlanması ve yardımlar.
- Tarımda makineleşmeyi sağlamak.
- Tarımın ekonomideki payını artırmak

Bu dönem süresince amaçlanan ekonomik hedefleri yakalamak için aşağıda sıralanan kanunlar uygulamaya konmuştur (Eser, 2011:74-75):

- 1951 yılında çıkarılan ve 1954 yılında güncellenen yabancı yatırımcıyı özendirmek amacıyla 'Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu' çıkarılmıştır.
- 1953 yılında turizm yatırımlarını artırmak ve turizm sektörünün ekonomideki payını yükseltmek amacıyla 'Turizm Endüstrisi Teşvik Kanunu' çıkarılmıştır.
- 1954 yılında 'Petrol Kanunu' çıkarılmıştır.

- Sanayi kesimi desteklemek amacıyla 'Türkiye Sınai Kalkınma Bankası' kurulmuştur.

### 1.1.3. 1960 Sonrası Planlı Dönem

1961 yılında yürürlüğe konulan Anayasanın 129. Maddesinde " İktisadi ve planlı kalkınma plana bağlanır. Kalkınma bu plana göre gerçekleştirilir. Devlet Planlama Teşkilatı kuruluş ve görevleri, planın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve planın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir. ". Gereğince Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Yine bu maddeyi destekler mahiyetteki 41. Ve 166. Maddeleri gereğince Türkiye Cumhuriyetinde artık teşvikler planlı bir şekilde uygulamaya konmaya başlanmıştır.

1963 yılında kırk üç yıl sürecek olan Gelir Vergisi Kanunu indirim ve muafiyetlerde 'Yatırım İndirimi' uygulaması hayata geçirilerek yatırımcılar desteklenmiştir (Güngör, 2017:108).

1967 yılında da yürürlüğe konulan 933 Sayılı yasa ile şimdiye kadar uygulanan tüm teşvik tedbirleri bir araya getirilmiştir. Fakat bu yasanın maddelerinin büyük çoğunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilince yasanın pek bir etkinliği kalmamıştır. (Gerçek, 2016:119)

Organize Sanayi Bölgeleri (OSB) bu dönemde kurulmaya başlanarak, dağınık ve küçük sanayi işletmeleri büyütülüp organizeli alanlara geçişi sağlanmaya başlanmış ve yatırımlarda 'Teşvik Belgesi' uygulaması yine bu dönemde uygulamaya konulmuştur. İleriki bölümlerde de görüleceği üzere yatırımlarda devlet teşviki sisteminin parametrelerinin temelleri bu dönemdeki planlamanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

#### 1.1.3.1. Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY) Uygulaması

1968 yılında ülkemizde 22 il Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY) ilan edilerek desteklenmesi uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama DPT tarafından bölgeler arası gelişmişlik farklarını tespit etmek ve bu doğrultuda önlem almak amacıyla başlatılmış bir teşvik politikasıdır. İl bazlı üretimi artırmaya dönük olarak uygulanmaya çalışılmıştır (Sarı ve Güven, 2007:79). KÖY uygulaması çerçevesinde Devletçe sağlanan destekler şu şekilde sıralanabilir:

- Yatırım indirimi
- Gümrük ve katma değer vergisi istisnası.
- Enerji desteği ve Kredi desteği.
- Yatırım yeri tahsis

#### 1.1.3.1. 24 Ocak 1980 Kararları

1980 öncesi küresel ekonomide ortaya çıkan OPEC krizi, Kıbrıs barış harekâtı sonucu ülkemize dönük olarak uygulamaya konulan ekonomik ambargonun olumsuz etkisi, kısa süreli istikrarsız koalisyon dönemleri ve politik sıkıntılar sonucu olarak büyümenin durması, ekonominin üç hanelere kadar çıkması, mal darlıklarının artması nedeniyle bozulan ekonomiye müdahale etmek amacıyla dönemin hükümeti tarafından 24 Ocak 1980 tarihinde ekonomik önlemleri içeren bazı kararlar aldı. 24 Ocak kararları ve bu kararların devamı niteliğindeki kararlar Türkiye'nin İktisat Politikası anlayışını köklü bir şekilde değiştirmiştir. Alınan bu kararları şu şekilde sıralayabiliriz: (Alkin, 2010:102-13)

- Tasarrufları desteklemen için faiz hadleri enflasyon oranının üstüne çıkarılarak reel faiz politikasına geçilmiştir.
- Sabit kur politikasına geçilerek, ihracat ve diğer döviz getirici işlemlerin uyarılması istenmiştir.
- Yatırım İndirimi, yeniden değerlendirme
- Vergi Muafiyetleri, iadesi ve istisnası
- Yabancı sermayenin ülkeye gelişine kolaylıklar sağlanmıştır.
- Turizm faaliyetlerine doğrudan destekler sağlanmıştır.

Alınan bu kararlar ile Türkiye ekonomisinde olumlu gelişmelerin önü açılmıştır. Ülkenin ekonomik hayatında önemli bir zihniyet değişikliğine vesile olmuştur. Bu kararlara bakılarak da ihracata yönelik sanayileşmenin ve dış ticaretin teşvik edilmeye çalışıldığı ve önceki dönemlerde benimsenen ithal ikameci sanayileşme politikasından vazgeçildiği görülmektedir.

### 1.1.3.2. 24 Ocak 1980 Sonrası Dönem

24 Ocak kararları ile devletin piyasadaki rolü azalmaya KİT' ler özelleştirilerek kamu bütçesine en az yük getirebilecek şekilde düzenlenmeye başlanmıştır. Teşvik artık yatırım planının öngördüğü sektörel önceliklere göre dağılımının sağlanması amacıyla da kullanılmaya başlanmıştır. (Eser, 2011:77)

1985-1989 tarihlerini kapsayan piyasa ekonomisine geçişi hızlandırmak amacıyla Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BBYKP) ve 1990-1994 yılları arasında ülkenin refah düzeyini, rekabete açık ekonomi ve açık toplum esasları doğrultusunda yükseltmek için Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (ABYKP) yürürlüğe konmuştur. (Telli, 2015:36) Bu iki planda da OSB' lere ayrıcalıklar tanınmıştır.

21.01.1998 tarih ve 4321 sayılı “ Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 sayılı GVK’ ında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun “ kapsamında OHAL illeri ve KÖY kapsamındaki yerlerde yapılacak yatırımlara dönük olarak destekler yürürlüğe konmuştur. Bu kanun kapsamında aşağıdaki destek unsurları uygulamaya konmuştur:

- Belirli şartlara bağlanarak gelir ve kurumlar vergisi istisnası
- Gümrük vergisi ve toplu konut fonu istisnası.
- Yatırım indirimi
- Katma değer vergisi indirimi
- Enerji desteği

### 1.1.3.3. Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında 5838 Sayılı Kanun

2009 yılında şu amaçlar doğrultusunda devlet yardımları sunulmaya karar verilmiştir.

- Tasarrufları katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirmek
- Üretimi ve istihdamı artırmak
- Yatırım eğiliminin devamını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak.
- Uluslar arası rekabet gücünü artıracak teknoloji ve araştırma geliştirme içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımları özendirmek.
- Doğrudan yabancı yatırımları artırmak
- Bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermek
- Çevre koruma ile ilgili yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetleri geliştirme.

Bu amaçlar doğrultusunda uygulamaya konulan yeni teşvik sistemi ile yıllardır uygulamada olan KÖY uygulamasından vazgeçilip, Tablo 1'de yer verildiği şekliyle Türkiye dört bölgeye ayrılarak tüm iller yatırım teşvik kapsamına alınmıştır.

**Tablo 1: Bölgeler ve Destek Unsurları**

I. ve II. Bölge Teşvik Unsurları	III. ve IV. Bölge Teşvik Unsurları	Büyük Ölçekli Yatırımlarda Teşvik Unsurları
Vergi İndirimi Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği Yatırım Yeri Tahsisi	Vergi İndirimi Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği Yatırım Yeri Tahsisi Faiz Desteği	Vergi İndirimi Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği Yatırım Yeri Tahsisi Gümrük Vergisi Muafiyeti KDV İstisnası

**Kaynak:** Ekonomi Bakanlığı, 2009.

## 2. Mevcut Yatırım Teşvik Sistemi

Türkiye’ de mevcut yatırım teşvik sistemi, hükümet tarafından 6 Nisan 2012 tarihinde açıklanmış olup; 19 Haziran 2012 tarihli Resmi Gazete’ de yayımlanan 2012/3305 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar” ile hayat geçirilmiştir. Yürürlüğe konulan bu karar ile yürürlükte olan 14 Temmuz 2009 tarihli ve 2009/15199 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Karar” yürürlükten kalkmıştır. Hayata geçirilen yeni 2012/3305 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar” ve bu karar ile ilişkili olarak yayımlanan “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Uygulanmasına İlişkin 2012/1 Sayılı Tebliğ” gereğince mevcut yatırım teşvik sistemini inceleyeceğiz.

### 2.1. Mevcut Teşvik Sisteminin Amacı

Şüphesiz uygulamaya konulan tüm yatırım teşvik sistemlerinin ve bu bağlı yapılan devlet desteklerinin temel amacı ekonomik kalkınmayı sağlayacak ve refah düzeyini üst seviyelere çıkarma temel amacını barındırmaktadır. Fakat her teşvik sisteminin de özel bir amacı vardır. Bu daha çok ekonominin aksayan yönlerini tamamlama yâda ülkelerin avantajlarını en üst düzeyde kullanmayı hedeflemektedir. Dolayısıyla mevcut yatırım teşvik sisteminin amaçlarını kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Tasarrufların katma değeri yüksek alanlara yönlendirilmesine.
- Üretimin artırılması.
- İstihdam oranının yükseltilmesi.
- Uluslararası rekabet gücünü artırmak.
- AG-GE faaliyetlerini artırmak.
- Bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmak
- Büyük ölçekli yatırımları özendirmek.
- Stratejik yatırımları özendirmek
- Uluslararası doğrudan yatırımları artırmak.
- Kümelenme ve çevreyi korumaya dönük yatırımları artırmak.

### 2.2. Mevcut Teşvik Sistemin Uygulamaları

Mevcut yatırım teşvik sistemi, teşvik sisteminin amaçları doğrultusunda; Bölgesel Teşvik Uygulaması, Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki, Stratejik Yatırım Teşviki, Öncelikli Yatırımların Teşviki ve Genel teşvikler olmak üzere, yatırımın büyüklüğüne, bölgesine, sektörüne ve üretimine göre beş ana bileşenden oluşmaktadır.

#### 2.2.1. Genel Teşvik Uygulamaları

Yatırım Teşvik Sisteminde destek kapsamı dışında tutulan, teşvik için şart koşulan şartları sağlayamayan ve teşvik dışı yatırım konuları haricindeki minimum yatırım tutarları ve kapasiteleri üstündeki

yatırımlar, yatırımın yapılacağı bölge ayırımı yapılmaksızın tüm yatırımlar genel teşvik uygulamaları kapsamında desteklenmektedir.

### 2.2.2. Bölgesel Teşvik Uygulamaları

Bölgesel Teşvik Uygulamasında, iller ekonomik durumuna, ekonomik kapasitesine ve gelişmişlik durumuna göre 6 sınıfta sınıflandırılmıştır. İller sıralaması 2011 yılı sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre yapılmıştır. İllerin ekonomik gelişmişlik düzeyine göre nispeten en gelişmiş iller 1. Bölgeden sıralanarak en az gelişmiş illere de 6. Bölgede gruplandırılmış olup, bölgelerin gelişmişlik düzeyine göre destek yoğunluğu farklı olarak ele alınmıştır.

Bölgesel teşvik uygulamasının amacı; sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre daha az gelişmiş olan illerin üretim ve ihracat potansiyellerini artırarak iller arası gelişmişlik farkını en az düzeye indirmektir.

**Tablo 2: Bölgesel Teşvik Uygulamalarında Sağlanan Destek Unsurları**

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

**Kaynak:** Ekonomi Bakanlığı, Yatırım Teşvik Sistemi Yıllık Değerlendirme Raporu, 2013

Gelişmişlik düzeyine göre altı bölgeye ayrılarak oluşturulan sınıflandırma çerçevesinde teşvik yoğunluğu Tablo 2' de görüldüğü gibi 1. Bölgeden 6. Bölgeye doğru gidildikçe artmaktadır. Buna göre, en gelişmiş bölgeden en az gelişmiş bölgeye doğru gidildikçe destek yoğunluğu artmaktadır.

### 2.2.3. Öncelikli Yatırım Konuları

Yeni teşvik programında belirlenmiş olan bazı konular 'öncelikli' olarak tanımlanmış ve bu konularda yapılacak olan yatırımlara istisnai bir uygulama getirilmiştir.

Yatırımın bölgesine bakılmaksızın 5. Bölge için belirlenen desteklerden faydalanacak konular şunlardır:

- Deniz yolu ile yük ve/veya yolcu taşımacılığına yönelik yatırımlar.
- Özel sektör tarafından yapılacak olan şehirlerarası yük ve/veya yolcu ile şehir içi yük taşımacılığına yönelik demiryolu yatırımları.
- Test merkezleri, rüzgâr tüneli ve bu mahiyetteki yatırımlar.
- Kültür ve Turizm koruma ve geliştirme bölgelerinde ve termal turizmi konusunda desteklerden faydalanabilecek nitelikteki turizm konaklama tesisleri.
- Asgari 50 bin metrekare alana sahip fuar alanı yatırımları.
- Savunma sanayi müsteşarlığından alınacak proje onayına istinaden yapılacak yatırımlar.



- Maden istihraç ve/veya maden işleme yatırımları
- Özel sektör tarafından gerçekleştirilecek, kreş, gündüz bakımevi, okul öncesi, ilkokul, ortaokul ve lise yatırımları.
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, TÜBİTAK, KOSGEB tarafından desteklenen AR-GE faaliyetleri neticesinde gerçekleştirilen ürünlerin üretimi 37
- Motorlu kara sanayi alanında gerçekleştirilecek asgari 300 milyon TL yatırımlar ile 75 milyon TL tutarındaki motor yatırımları ve 20 milyon TL tutarındaki motor aksamaları ve aktarma organları/aksamları ve otomotiv elektroniğine yönelik yatırımlar.
- Enerji ve tabii kaynaklar bakanlığı tarafından düzenlenen geçerli bir maden işletme ruhsatı ve izni kapsamında 3213 sayılı Maden kanununda yer alan madenlerin girdi olarak kullanıldığı elektrik üretimi yatırımları.
- Enerji verimliliğine yönelik yatırımlar.
- Atık ısıdan geri dönüşüm yoluyla enerji üretimine dönük yatırımlar.
- Asgari 50 milyon TL tutarındaki sıvılaştırılmış doğalgaz yatırımları ve yer altı doğalgaz depolama yatırımları.
- Karbon elyaf üretimine veya bununla birlikte karbon elyaftan mamul kompozit üretimine yönelik yatırımlar.
- OECD teknoloji yoğunluk tanımına göre yüksek teknolojik yatırım sınıfında yer alan ürünlere yönelik yatırımlar.
- Maden kanununa göre düzenlenmiş geçerli Arama Ruhsatı veya Sertifikasına sahip yatırımcıların ruhsatlı sahalarda yapacağı yatırımlar.

#### 2.2.4. Büyük Ölçekli Yatırımlar

Büyük Ölçekli Yatırımları Teşvik uygulaması; Türkiye'nin uluslararası rekabet gücünü yükseltme, teknoloji ve AR-GE kapasitesini artırmak amacıyla uygulamaya konulmuştur. Bu amaç doğrultusunda Tablo 3' te belirlenen 12 farklı sektörde yapılacak yatırımlara ön koşul olarak belirlenen yatırım tutarını sağlayan yatırımlar için uygulamaya konulan desteklerdir.

**Tablo 3: Büyük Ölçekli Yatırım Konuları**

Yatırım Konuları	Yatırım Tutarları (Milyon TL)
Rafine Edilmiş Petrol Ürünleri İmalatı	1000
Kimyasal Madde ve Ürünlerin İmalatı	200
Liman ve Liman Hizmetleri Yatırımları	
Motorlu Kara Taşıtları Ana Sanayi Yatırımları	50
Motorlu Kara Taşıtları Yan Sanayi Yatırımları	
Demiryolu ve Tramvay Lokomotifleri ve/veya Vagon İmalatı Yatırımları	
Transit Boru Hattıyla Taşımacılık Hizmetleri Yatırımları	
Elektronik Sanayi Yatırımları	
Tıbbi Alet, Hassas ve Optik Aletler İmalatı Yatırımları	
İlaç Üretimi Yatırımları	
Hava ve Uzay Taşıtları ve/veya Parçaları İmalatı Yatırımları	
Makine İmalatları Yatırımları	
Nihai Metal Üretimine Yönelik Yatırımlar	

**Kaynak:** Ekonomi Bakanlığı, Yatırım Teşvik Sistemi Yıllık Değerlendirme Raporu, 2013.

Büyük Ölçekli Yatırımlar Teşvik Uygulaması tıpkı Bölgesel Teşvik Uygulaması gibi belirlenen yatırım alanlarına destek unsurları ile sağlanacak destek çeşitleri bölgenin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyine göre çeşitlilik göstermektedir. Büyük Ölçekli Yatırım Teşvik Uygulaması kapsamında yapılan yatırımlar vergi indirim ve Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği yatırımın uygulandığı bölgenin bir alt bölgesine sağlanan oran ve süresine sağlanmaktadır.

### 2.2.5. Stratejik Yatırım Teşvik Uygulaması

Stratejik Yatırım Teşvik Uygulaması; Türkiye içinde ithalatın az olduğu ara mal ve ürünlerin üretimini cazip hale getirerek ülkenin üretim kapasitesini artırmak amacıyla uygulamaya konulmuştur. Böylece Türkiye'nin üretim yapısının dönüşümü sağlanacaktır. Stratejik Yatırım Teşvik Uygulamasında bölge ayrımı gözetmeden destekler sunulmaktadır. Bu şekilde Büyük Ölçekli Yatırım Teşvik Uygulamasına göre daha avantajlı bir konumdadır.

Bir yatırımın Stratejik Yatırım kapsamında değerlendirilmesi ve desteklenmesi için aşağıdaki şartların tamamını sağlaması gerekir:

- Sabit Yatırım tutarının minimum 50 milyon Türk Lirası olması.
- Yatırım konusu üretimin kapasitesinin aynı ürünün ithalatından az olması.
- Rafineri ve Petrokimya hariç diğer yatırımların minimum % 40 katma değer sağlaması.
- Yatırım tamamlandığında üretilecek ürünler için Türkiye' deki toplam ithalat değerinin son bir yıl itibariyle en az 50 milyon ABD Doları olması.

### 2.3. Mevcut Yatırım Teşvik Sisteminin Destek Unsurları

Yatırım teşvik sitemi, sistemin uygulamalarına göre değişiklik gösteren destek unsurları ile yatırımcıların yatırımlarını yönlendirme amaçlanmıştır. Tablo 4'te yatırım teşvik sisteminin destek unsurları gösterilmiştir.

**Tablo 4: Yatırım Teşvik Sisteminin Destek Unsurları**

Bölgesel Teşvik Uygulamaları	Öncelikli Yatırım Konuları	Büyük Ölçekli Yatırımlar	Stratejik Yatırımlar	Genel Teşvikler
-KDV İstisnası	-KDV İstisnası	-KDV İstisnası	-KDV İstisnası	-KDV İstisnası
-Gümrük Vergisi Muafiyeti	-Gümrük Vergisi Muafiyeti	-Gümrük Vergisi Muafiyeti	-Gümrük Vergisi Muafiyeti	-Gümrük Vergisi Muafiyeti
-Vergi İndirimi	-Vergi İndirimi	-Vergi İndirimi	-Vergi İndirimi	-Gelir Vergisi Stopajı Desteği ( 6. Bölge)
-Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği	-Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği	-Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği	-Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği (6. Bölge)	
-Yatırım Yeri Tahsisi	-Yatırım Yeri Tahsisi	-Yatırım Yeri Tahsisi	-Yatırım Yeri Tahsisi	
-Faiz Desteği	-Faiz Desteği	-Gelir vergisi Stopajı Desteği (6. Bölge)	-Faiz Desteği	
-Gelir Vergisi Stopajı Desteği*	-Gelir Vergisi Stopajı Desteği*		-KDV İadesi	
-Sigorta Primi (İşçi Hissesi) Desteği*	-Sigorta Primi (İşçi Hissesi) Desteği*		-Gelir vergisi Stopajı Desteği (6. Bölge)	

\*6. Bölge İçin Gelir vergisi Stopajı Desteği ve Sigorta Primi (İşçi Hissesi) Desteği

**Kaynak:** Ekonomi Bakanlığı, Yatırım Teşvik Sistemi Yıllık Değerlendirme Raporu, 2013.

Yukarıda yer verilen Tablo 4 incelendiğinde başta vergi ve sigorta destekleri olmak üzere arazi, faiz gibi diğer destekler ile kamu idaresinin yatırımları teşvik amacıyla önemli miktarda kamu gelirinden vazgeçtiği görülmektedir. Buna karşın söz konusu desteklerin yatırımlar açısından oldukça teşvik edici destekler olduğu görülmektedir.

## SONUÇ

Dünyada hemen hemen bütün ülkeler yatırım kapasitelerini artırmak amacıyla devlet desteklerine başvurmuşlardır. Ülkeler teşvik sistemlerini oluştururken genellikle yerli ve yabancı yatırımcı gözetmeden düzenlemeler yapmaktadırlar. Hatta bazı ülkeler özellikle yabancı sermayeli yatırımları teşvik etmek suretiyle ülkeye sermaye girişi sağlamaya dönük düzenlemeler yapmışlardır.

Teşvik sistemi oluştururken genel olarak; bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması, yüksek teknolojik ve AR-GE kapasitesini artırarak küresel rekabet ortamında ülkedeki firmaların rekabet gücünü artırmak, yabancı sermaye çekmek, ihracat oranlarını artırmak ve mevcut üretim araçlarının yenilenmesini sağlama amaçları göz önünde bulundurularak teşvik sistemi oluşturulmaktadır.

Ülkemizde de cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar yatırımcıları özendirmek amacıyla teşvikler uygulanmıştır. Özellikle planlı döneme geçilmesi ile beraber sonuç odaklı ve planlı teşvikler uygulanmaya başlanmıştır. Fakat yatırımların ülkenin tüm bölgelerine eşit dağılımı sağlanamamış, çok çeşitli sebeplerden dolayı yatırımların belli bölgelerde toplanmasının önüne geçilememiştir. Bu durum ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik farkını artırmıştır.

Türkiye yatırım teşvik sistemi özellikle 2009' dan başlayarak, 2012' den itibaren hızlanan bir değişim süreci yaşamıştır. 2023 Hedefleri olarak belirlenen hedefler doğrultusunda bölgesel gelişmişlik farkının azaltılması ve yüksek teknolojik üretim kapasitesinin artırılmasına dönük olarak yeni bir teşvik sistemi hayata geçirilmiştir. Bu sistem ile Türkiye gelişmişlik düzeyine göre altı bölgeye ayrılmıştır. En çok gelişmiş bölge olan birinci bölgeden, en az gelişmiş olan altıncı bölgeye doğru uygulanan destek yoğunluğunun artış gösterdiği bir teşvik sistemi oluşturulmuştur. 2012 yılından itibaren teşvik sisteminde yapılan değişiklikler ile yatırım teşviklerinde bölgesel gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkın azaltılmasını ve ülkenin stratejik hedeflerini gözeterek teşvik düzenlemelerinin yürürlüğe girdiği görülmektedir. Bu noktada yatırım teşviklerinin istenilen sonuca ulaşması açısından kamu idaresince kaynak tahsisinde etkinlik, etkililik ve verimlilik odaklı bir anlayışla yatırımların izlenmesinde yarar görülmektedir. Böylelikle kalkınma planlarında yer verildiği üzere ülkenin kalkınma hedeflerine ulaşılması açısından yatırım teşviklerinin etkinliğinin artırılmasına katkı sağlanabilecektir. Yatırım teşvikleri ile ilgili yapılacak araştırmalarda özellikle etkinlik analizinin yapılması, teşvik politikalarının daha somut faydalar sağlayacak şekilde düzenlenmesi konusunda yol gösterici olacaktır.

## KAYNAKÇA

- ALKİN, E. (2010). Kurumlarla Yakın Ekonomi Tarihi. İstanbul: Ekonomik ve Sosyal Tarih Yayınları.
- ÇELEBİ, E. (2002). Atatürk'ün Ekonomik Reformları ve Türkiye Ekonomisine Etkileri (1923-2002)). Dogus University Journal, 17(5), 17-50.
- DURMUŞ, S. , AYDEMİR, S. (2016). Atatürk Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1938). Kars: Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi. 7(12) ,155-167.
- EKONOMİ BAKANLIĞI, (2009), Devlet Yardımları Rehberi, Türkiye Cumhuriyeti Ekonomi Bakanlığı.
- EKONOMİ BAKANLIĞI, (2013). Yatırım Teşvik Sistemi Yıllık Değerlendirme Raporu, Haziran 2012-Haziran 2013, Türkiye Cumhuriyeti Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü.
- ESER, E. (2011). Türkiye' de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler. Ankara: DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- GERÇEK, A. (2016). Türkiye' de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikaları ve Etkinliği. Bursa: Uludağ Üniversitesi İktisadi Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü Dergisi. 16 (1-2) , 113- 129.

- GÜNGÖR, A. A. (2017). Türkiye’ de Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde 1980 Sonrası Uygulanan Teşvik Sitemlerinin Rolü ve Etkinliği. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Resmi Gazete, (2009), Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 18.02.2009 Tarih ve 5838 Sayılı Kanun. (2009). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/02/20090228M1-1.htm>
- Resmi Gazete, (2017), Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar Bakanlar Kurulu Kararı 2017/10585 Sayılı Kanun, 17.08.2017, Resmi Gazete, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170817-20.pdf>
- SARI, R. GÜVEN, A. (2007). Kalkınmada Öncelikli Yörelere Uygulamasının İller Arası Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi. Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Gelişme Dergisi. 34(1)., 77-96.
- TELLİ R. (2015). Türkiye Ekonomisi ve Avrupa Birliği. Bursa: Ekin Yayın Dağıtım.
- YILMAZ, E. (2016). Türkiye’ de Yatırım Teşviklerinin ve Desteklerinin Dağılımında Etkinliğin Artırılması ve Konya Örneği (2005-2012). Konya: KTO Karatay Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi