



Pamukkale Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi

Pamukkale University Journal of Social Sciences Institute

ISSN 1308-2922 E-ISSN 2147-698



Article Info/Makale Bilgisi

Received/Geliş: 24.02.2017 ✓ Accepted/Kabul: 20.03.2017

DOI: 10.5505/pausbed.2017.82084

## TÜRKİYE'DE MALİYE POLİTİKASI ARACI OLARAK TEŞVİK POLİTİKALARI \*

Güzide TATAR CANDAN \*\*, Volkan YURDADOĞ \*\*\*

### Özet

Zaman içerisinde ekonomik hayatın gelişmesi ile birlikte toplumsal ihtiyaçların artması ve bu ihtiyaçların kamu eliyle giderilmesi ihtiyacı doğmuştur. Devletlerin ekonomik hayattaki varlığı ve ekonomik hayata müdahalesi gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından ellerinde bulunan maliye politikası araçlarını kullanarak gerçekleşmiştir. Teşvik politikaları da maliye politikasının bir aracı olarak ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi ve toplumun belirli bir refah seviyesine ulaşabilmesi açısından hükümetler tarafından hemen hemen her dönemde uygulama alanı bulmuşlardır. Devletler, mevcut sosyo-ekonomik ve toplumsal yapılarına uygun olarak teşvik politikaları belirlemektedirler. Bu çalışmada, teorik bir çerçevede teşvik politikaları amacı, türleri, gerekçeleri ve etkin işleyişi ele alınmış ve Türkiye'de planlı dönem öncesi ve sonrasında uygulanan ve halen uygulanmakta olan teşvik politikasının uygulanış biçimleri hakkında bilgi verilerek, uygulanan teşvik politikalarının genel değerlendirmesi yapılmıştır. Teşvik politikalarının etkin bir maliye politikası aracı olarak kullanılabilmesi açısından; teşvik sisteminin yeniden ele alınarak, cari açığı azaltmada ve bölgesel gelişmede rol oynayabilecek yönlendirme gücüne sahip stratejik öncelikli, sektörel yönlü teşvik uygulamaları çerçevesinde şeffaf ve etkin bir yapıda oluşturulması önerilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Maliye Politikası, Teşvik Politikaları, Teşvik Araçları, Vergi Teşvikleri.

## INCENTIVE POLICIES AS FISCAL POLICY INSTRUMENTS IN TURKEY

### Abstract

With the development of economic life over time, the need for social needs increased and the need to eliminate these needs by the government were observed. The existence of governments in the economic life and their interventions heavily embodied with fiscal policy instruments in both developed and developing countries. Incentive policies were conducted by governments almost every time in terms of ensuring economic development as an instrument of fiscal policy and reaching a certain level of prosperity in the society. Governments determine incentive policies in accordance with their current socio-economic and social structures. In this study, the purpose, types, rationales and effective functioning of the incentive policy were considered in a theoretical framework and general evaluation of the currently applied incentive policies were made by giving information about the methods of the incentive policy implemented before

\* Bu çalışma 2011 yılında Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalında Yrd.Doç.Dr. Volkan YURDADOĞ danışmanlığında hazırlanan ve kabul edilen "Türkiye'de Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Politikaları ve Çukurova Örneği" başlıklı yayımlanmamış yüksek lisan tezinden yararlanılarak oluşturulmuştur. Ayrıca bu tez çalışması İİBF2009YL3 proje numarası ile Çukurova Üniversitesi Bilimsel Araştırma Fonu tarafından desteklenmiştir.

\*\* Yüksek Lisans Öğrencisi (2011 Nisan'da bitti), Vergi Müfettiş Yardımcısı, T.C. Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Adana Grup Başkanlığı, ADANA.

eposta: guzidetatar@gmail.com

\*\*\* Yrd.Doç.Dr., Çukurova Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü, ADANA.

eposta: vyurdadog@cu.edu.tr

and after the planned period in Turkey. In terms of the use of incentive policies as an effective fiscal policy instrument, reconstruction of incentive schemes with the diversion power the reduce current account deficit, having a strategic priority play a role in regional development and transparent and effective structure within the framework of sectoral incentive applications are suggested.

**Keywords:** *Fiscal Policy, Incentive Policies, Incentive Instruments, Tax Incentives*

## **1.GİRİŞ**

Keynes ve onun taraftarları çağdaş maliye kuramının gelişmesinde büyük rol oynamışlardır. Bu şekilde yalnızca maliye politikası anlayışı değil, aynı zamanda devletin ekonomik hayat üzerinde oynayabileceği role ilişkin düşüncelerde değişmiştir. Keynesyen yaklaşım maliye politikası önlemlerinin nasıl etkili bir araç olduğunu göstermekle kalmamış, devletin ekonomik hayata müdahale etmesi gerektiğini de belirtmiştir (Ataç, 2002: 8). Keynes, ekonominin kendi kendine, otomatik olarak tam istihdamı sağlayamayacağını kanıtlamış ve bu sorunu çözmek için ekonomiye müdahale edilmesi gerekliliğinden söz etmiştir. Müdahaleyi, bir etkin talep yönetimi anlayışı içinde devlet yapacaktır. Devletin, talep yönetimi ise dolaylı teşvikler sağlama, doğrudan doğruya devlet harcamaları ile talebi yükseltme, faiz hadleri ile oynayarak özel firmaların daha yüksek yatırım yapmalarını teşvik etme, gerekirse kamu eliyle ucuz kredi verme ve nihayet doğrudan doğruya devlet eliyle yatırım yapma gibi müdahale biçimlerini içermektedir (Şaylan, 2003: 97 ).

Toplumun büyüklüğü ve bileşimi değiştikçe, ekonomik ve teknolojik gelişmeler hızlandıkça, devletin boyutları ve sosyo-ekonomik hayata müdahalesi artmıştır. Bir yandan kişisel, diğer yandan toplumsal ihtiyaçların artması devletin sosyo-ekonomik boyutunu genişleten en önemli etkendir (Ulusoy, 2007: 5).

Ülkemizde devletin rolünün, özellikle ekonomik büyüme ve istikrar, istihdamın artırılması, bölgesel gelişmişlik düzeyinin dengelenmesi, yatırım yoluyla sanayileşme politikalarının yönlendirilmesi, ekonominin dış rekabete açılması gibi, gerek ekonomik gerekse sosyal gelişmeyi amaçlayan politikaların üzerine kurulduğu gözlenmektedir. I. İktisat Kongresinden başlamak üzere Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren devletin ekonomideki rolü ekonomik kalkınmayı ve istikrarı hedefleyen bir yapıda gelişmiş, bu çerçevede, ilki 1934-1938 yılları arasında uygulanan Beş Yıllık Kalkınma Planı ve daha sonraki her beş yıllık dönemlerde günümüze kadar kalkınma planları hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur (DPT, 2004,13). Devletin doğrudan veya dolaylı olarak bir takım görevler üstlenmesi kaçınılmazdır. Örneğin devletin kuracağı iktisadi teşebbüslerle ekonomik büyüme ve kalkınma için öncülük edip yol gösterici teşvikler sunması mümkündür. Bunun yanında iktisadi amaçlı mali yardımlarla, vergi tedbirleri ile ve diğer mali amaçlarla özel ekonomiyi yönlendirme görevi üstlenebilir (Devrim, 1983: 132-133).

Devletin ekonomik hayata müdahalesi ile önem kazanan maliye politikası, devletin sahip olduğu çeşitli mali araçların belirlenen çeşitli hedefler doğrultusunda nasıl kullanılması gerektiğini inceleyen bir bilim dalı olarak karşımıza çıkmaktadır. Teşvik politikaları devletin serbest piyasa ekonomisine müdahalede bulunduğu en etkili maliye politikası araçlarındandır. Ekonomi sistemlerinde önemli bir olgu olan teşvikler, toplam yatırım hacminin artırılması, yatırımların verimli alanlara yapılmasının sağlanması, toplam yatırımlar içinde öz kaynakların çoğaltılması, geri kalmış bölgelere yatırımların özendirilerek gelişmişlik farkının asgari düzeye indirilmesi, teknolojik gelişmelere uyum ve dış rekabete dayanıklılığın artırılması gibi faydaları amaçlamaktadırlar.

Devletler, mevcut sosyo-ekonomik ve toplumsal yapılarına uygun olarak teşvik politikaları belirlemektedirler. 20. yüzyılın başından itibaren Türkiye’de de teşviklerle ilgili düzenlemeler başlamış olup, bu düzenlemeler günümüze kadar devam etmiştir. Özellikle planlı dönemde belirli mesafeler kat edildiği görülmektedir. Ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi ve toplumun belirli bir refah seviyesine ulaşabilmesi açısından teşvik politikaları maliye politikasının bir aracı olarak hükümetler tarafından uygulama alanı bulmuştur.

Çalışmanın ikinci bölümünde teşvik politikaları tanımsal, amaçlar ve gerekçeler üçüncü bölümünde ise araçları çerçevesinde ele alınarak incelenecektir. Çalışmanın dördüncü ve beşinci bölümlerinde ise Türkiye’de teşvik politikaları tarihsel süreç içinde ele alınarak değerlendirilmekte, sonuç ve önerilerde bulunmaktadır.

## 2.TEŞVİK POLİTİKALARI

Öncelikle teşvik kavramı tanımı ve özellikleri ile teşvik politikalarının amaçları ve gerekçeleri ele alınacaktır.

### 2.1.Teşvik Kavramı ve Tanımı

Teşvik kavramının farklı tanımları mevcuttur. Teşvik kavramı genel anlamda, ülkelerin kalkınma stratejilerine ve mevcut sosyo-ekonomik ve toplumsal yapılarına bağlı olarak belirli aktivitelerin yapılmasını veya yapılmamasını özendirmek amacıyla kamu tarafından sağlanan nakdi veya gayri nakdi destekler paketi olarak tanımlanabilir (Ankara Ticaret Odası, 2000: 7).

Teşvik kavramı ekonomide, kamunun çeşitli şekillerde bazı sektörlerde hızlı gelişmesi için maddi veya manevi desteği, yardım ve özendirmesini ifade eder. Diğer bir ifade ile teşvik kavramı, belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla, kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi ve/veya gayri maddi destek ve özendirmeler olarak tanımlanabilir (Çiloğlu, 1997: 1).

İçerikleri açısından bakıldığında ise teşvikler; özel amortismanlar, yatırım indirimi, gelir ve kurumlar vergisi muafiyeti, ihracat kredi sigortası, ihracat vergi iadesi, indirimli navlun, yeni pazarlar, bina ve teçhizat sübvansiyonu, düşük faizli krediler, özel reeskont kredi faiz giderleri, faiz ve vergi iadeleri, gümrük taksitleri, gümrük ve fon istisnaları, bina vergisi istisnası, AR-GE sübvansiyonu, lisans ve know-how kolaylıkları, yabancı personel çalıştırma, verimlilik ve iş gücü yeteneği gibi dallarda yapılabilir (İncekara, 1995: 9).

Teşvik kavramı yerine literatürde “sübvansiyon”, “iktisadi gayeli mali yardım”, “üreticiye yapılan transfer harcamaları”, “devlet yardımları”, “primler”, “ucuz krediler”, “aynî yardımlar” gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Sübvansiyon ise Pekin tarafından, devlet ve devlete bağlı kamu kurumlarının bizzat veya görevlendirdikleri diğer kurumlar aracılığı ile, üretimi çeşitli şekillerde etkilemek ve üreticileri teşvik ve himaye etmek amacıyla özel teşebbüslere denk bir karşılık beklemezsin yaptıkları nakdi ve nakit olarak ifade edilebilen yardımlar olarak tanımlanmıştır (Aykın, 2006: 2).

Teşvik kavramı kullanılış amacına göre farklı şekillerde tanımlanabilir. Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından benimsenen ve sıklıkla kullanılan teşvik tanımı “belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla kamu tarafından çeşitli yöntemlerle verilen maddi ve / veya gayri maddi destek, yardım ve özendirmelerdir” şeklinde yapılan tanımdır (Aktan, 2001: 2).

Hazine Müsteşarlığı Teşvik Ve Uygulama Genel Müdürlüğü tarafından uygulanan Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Karar’ın amacını tanımlayan birinci

maddesinde, “Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen hedefler ile uluslar arası anlaşmalara uygun olarak tasarrufları katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirmek, üretimi ve istihdamı artırmak, yatırım eğiliminin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, uluslar arası rekabet gücünü arttıracak teknoloji ve araştırma-geliştirme içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımları özendirmek, doğrudan yabancı yatırımları artırmak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermek, çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma- geliştirme faaliyetlerini desteklemektir” ifadesi ile teşvik politikalarının amacı geniş bir tanımlama ile ifade edilmiştir.<sup>1</sup>

Teşvik kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için temel özelliklerine değinmek yerinde olacaktır. Teşvik kavramının temel özelliklerini aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz. Bunlar; (Duran, 2003: 6-7).

- Teşvikler, devlet tarafından verilir.
- Genellikle özel kesime verilmekle birlikte kamu teşebbüslerine devredilebilir.
- Teşviklerin devlete bir maliyeti vardır. Bu maliyet, nakdi teşviklerde ucuz kredi ve hibeler yoluyla yapılan transferler nedeniyle kamu fonlarının azalmasından kaynaklanacağı gibi, vergisel teşviklerde tahakkuk etmiş veya gelecekte tahakkuk edecek bir devlet gelirinun bağışlanmasından kaynaklanan gelir azalması biçiminde de olabilir.
- Devlet açısından gelir kaybı veya fon azalmasına neden olmakla birlikte firmalar açısından ise bir “yararı” ifade eder.
- Yatırımın mahiyetini, bölgesini, sektörünü, büyüklüğünü ve zamanlamasını etkilemek amacına dönük olarak kullanılır.
- Dolaylı veya dolaysız olarak verilebilir.
- Açık veya gizli olabilir.
- Bölgeler arası gelişmişlik düzeyindeki farklılıkların ortadan kaldırılmasına yönelik olarak bölgesel anlamda teşvik politikaları uygulanabilir.

Türkiye’de esasen devlet yardımları terimi kullanılmamaktadır. Bu kavram yerine teşvik ve destek terimleri kullanılmakta olup, dış ticarete ise daha çok sübvansiyon terimi kullanılmakta olduğu görülmektedir. Ancak AB’ne tam üyelik sürecinde ülkemizde devlet yardımları terimi bu kavramların hepsini kapsayan bir biçimde kullanılmaya başlanmıştır. Devlet yardımı günlük dilde yaygınlaşmış kullanımı olan teşvik, destekleme önlemi ve sübvansiyon kavramını içine alan bir tanımdır. Kamuya ait kaynakların kullanılmasıyla belirli bir bölgeye, sektöre, işletmeye veya işletme grubuna, belirli mal ve hizmetlerin üretimine yönelik olarak verilen yardımı belirtmektedir (Kutlu ve Hacıköylü, 2007: 368). Devlet yardımları, devletlerin vazgeçemeyeceği müdahale araçları olmakla ve yerinde kullanıldığında ekonomiye önemli katkılar sağlamakla birlikte, uzun vadede ekonomik refaha katkıları düşük düzeyde kalmaktadır (İKV, 2005). Şöyle ki, devlet yardımı politikasının tek başına kullanılması uzun dönemde ülke ekonomisinde kalıcı bir etki yaratması mümkün olmamakla birlikte, diğer maliye politikası araçlarının da göz ardı edilmeyerek uyumlu ve istikrarlı bir politika izlenmesi politikanın etkinliğini arttırması açısından önemlidir.

## 2.2. Teşvik Politikalarının Amacı

Devletler ekonomik hayatı düzenlerken teşvikler önemli bir maliye politikası aracı ve harcama kalemi konumuna gelmektedir. Devlet teşviklerinin özel amaçları olmakla birlikte, sonuçta ülkenin refah seviyesinin arttırılması hedeflenmektedir (Yavuz, 2010: 86).

<sup>1</sup> Bkz,16.07.2009 Tarihli,15199 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

### 2.2.1. Sanayileşmeyi ve Ekonomik Kalkınmayı Sağlamak

Teşvik politikası, ekonominin arzulanan bir ekonomik yapıya ulaşması için de temel bir araçtır. Bu nedenle teşvikler, endüstrileşme ve sektörel yapı politikasının arzuladığı optimal ekonomik yapılar için gerekli bir araç konumundadır (Erkan ve Tatlıdil, 1990: 50-51). Kalkınma yatırımla, yatırım da tasarrufla mümkün olur. Bu gerçek sebebiyle tasarrufun ve yatırımların her türlü vasıta ve şekilde teşvik edilmesi bir zaruret olarak ortaya çıkmaktadır. (Bali, 1979: 10).

Ekonomik teşviklerin temelinde, kaynakların, ülke ekonomisi açısından daha yararlı olduğu kabul edilen alanlara yönlendirilmesi anlayışı bulunmaktadır. Bu bağlamda, teşvik politikaları, ülkelerin zaman içerisindeki gelişmelerine paralel olarak, ihracata, yatırımlara, demografik yapıya vb. alanlara öncelik verilmek suretiyle değişebilmektedir (Ankara Ticaret Odası, 2000: 7).

### 2.2.2. Ekonomide Uluslararası Rekabeti Sağlamak

Küreselleşmenin yoğunluk kazanmasıyla birlikte ülkelerin ekonomik anlamda uluslar arası rekabete uyum sağlamaya çalışmasına yönelik olarak teşvik politikalarına sık ve yaygın bir şekilde başvurulmaktadır (Aykın, 2006: 1).

Özellikle son yirmi yılda ülkeler uluslar arası alanda hareket eden doğrudan yabancı yatırımlardan daha fazla pay almak amacıyla teşvik politikalarına giderek daha fazla önem vermişlerdir. Uluslar arası rekabet gücü zayıflayan, dış ülkelere kaynaklanan yoğun rekabet sonucu zor durumda kalan ya da yeni kurulma aşamasında olan sektörler devlet tarafından destek sağlanabilmektedir. Böylece sektörlerin değişen şartlara uyum sağlayabilmesi ve üretimlerini devam ettirerek istihdam sağlaması veya iç ve dış pazarlarda rekabet gücünün arttırılarak ödemeler dengesine olumlu katkıda bulunması amaçlanmaktadır (Leblebici, 2002: 5).

### 2.2.3. Bölgesel Kalkınmayı Sağlamak

Tarih boyunca bölgelerin gelişme dinamiklerinde çeşitli nedenlerle farklılıklar olmuştur. Bu nedenlerin en bilinenleri; yer altı ve yer üstü kaynaklarının, nüfus ve beşeri sermayenin ve ayrıca tarihi ve kültürel birikimlerin yersel yoğunlaşmalarındaki farklılıklardır. Bir bölgede herhangi bir sektörün teşvik ve geliştirilmesinin, enflasyon ve dış denge gibi makro boyutu olmasının yanında dış ticaretteki koruyucu politikaların kaldırılmasının da bölgesel etkileri söz konusudur (Elmas, 2001: 2).

Bölgeler arası gelişmişlik düzeyini dengelemek amacıyla her ülke, gelişmiş olsun az gelişmiş veya gelişmekte bulunsun, “bölgesel teşvik” sistemini uygulamaktadır. Örneğin, Portekiz’de gelişmekte olan yöreleri kalkındırmak amacıyla devletçe endüstri yerleri, organize sanayi bölgeleri, sanayi arsaları temin edilmekte veya girişimciye yatırımın %15 ‘i oranında parasal teşvikler verilmektedir (Mazlum ve diğerleri, 1990: 13-14).

### 2.2.4. İstihdam Yaratmak

Hızlı nüfus artışı ile birlikte günümüz ekonomilerinde istihdam sorunu devletin desteklemesi gereken faaliyetlerin başında gelmektedir. Ülkeler işsizlikle mücadelede istihdam yaratabilmek için yeni iş kollarının açılmasını teşvik etme gereğini duyarak teşvik politikalarına başvurumaktadırlar. Bu amaçla yeni faaliyete geçen işletmelere piyasadan farklı olarak daha düşük faizli kredi imkanları sunulmaktadır (Duran,1998: 14).

### 2.3. Teşvik Politikalarının Gerekçeleri ve Etkin İşleyişi

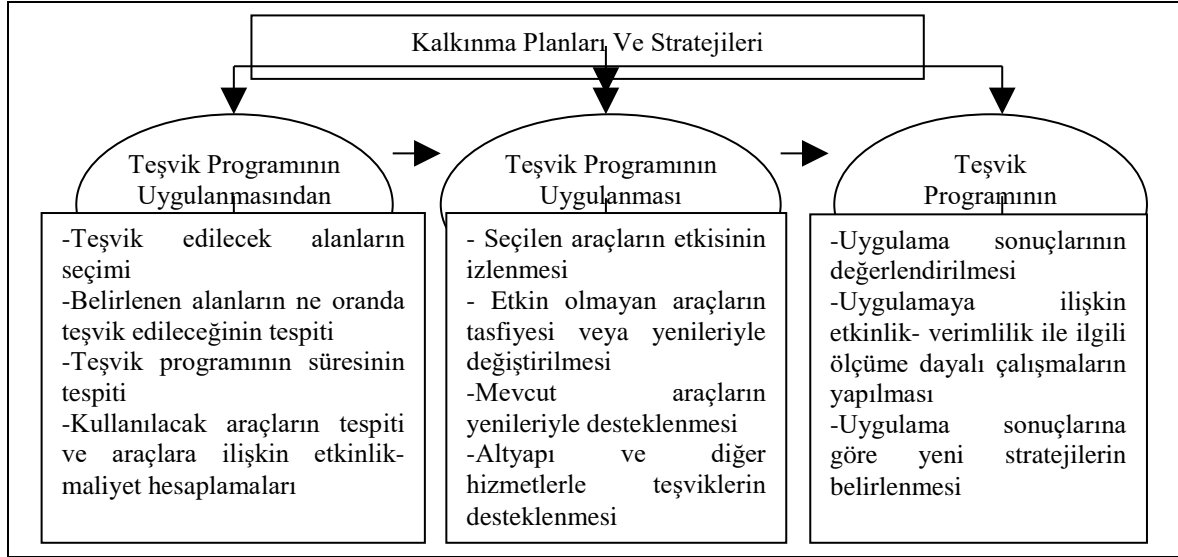
Teşvik uygulamaları, ekonomik istikrar ve büyüme gibi ekonomik amaçlar yanında bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, işsizlik, göç, çevre v.b. gibi bazı sosyal sorunların çözümünü de hedeflemektedir. Temelde piyasa mekanizmasına müdahale niteliğinde olan ve belli kesime yönlendirildiğinden (belli sektör, yöre ve firma gurubu) haksız rekabet yaratan bu kamu politikasını haklı hale getiren neden ise sağlanan dışsal faydalardır (DPT, 2007: 2). Ayrıca, piyasa mekanizması kendi başına bırakıldığı zaman bölgesel eşitsizlik, çevre ve istihdam sorunları gibi bazı olumsuzluklar ve negatif dışsallıklar ortaya çıkmaktadır. Bu sorunların çözümü amacıyla da destek unsurlarını kullanmak mümkündür (DTM, 2002: 15).

Teşvik politikalarının uygulanmasında ülkelerin benimsedikleri ekonomi politikası ve gelişmişlik düzeyleri etkili olabilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin teşvik uygulamalarına gerek duymalarında ekonomik kalkınma, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, uluslar arası rekabet gücü kazanma, verimlilik artışı, istihdam imkanlarını genişletme, teknoloji transferi, ihracatı arttırmak, sanayileşme ve yabancı sermayeyi çekme gibi gerekçeler ileri sürülmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise, rekabet gücünü korumak, teknolojik gelişmeyi sürdürmek, sermaye kaçışını engellemek, bölgesel dengesizlikleri gidermek, verimlilik artışı, sorunlu sektörleri desteklemek, işsizliği azaltmak amaçlarını taşımaktadır. (Duran, 2003,8).

Bunların dışında teşvik politikalarını yönlendiren başka faktörler de mevcut olabilmektedir. Ülkedeki doğal kaynakların durumu, mevcut sermaye yapısı ve sermaye yapısının gelişmişlik düzeyi, pazarın genişliği, iş gücünün niteliği, ekonominin yapısı, siyasal ve toplumsal koşullar önemli rol oynamaktadır. Teşvik tedbirlerinin en önemli özelliği normal olarak devlete geçecek fonların alınmasından vazgeçilerek girişimcilere terk edilmesidir (Uluatam, 1971: 92).

Yatırım teşviklerinin yabancı yatırımların ülkeye çekilmesinde de önemli etkileri bulunmaktadır. Yabancı yatırımcılar bir ülkede yatırım yapma kararı alırken, piyasa çapı, iş gücü piyasasının yapısı ve yasaları, endüstriyel bölgelerin durumu, enerji maliyeti ve kullanılabilirliği, nakliye maliyeti ve yoğunluğu, ülkedeki faiz oranı ve kredi imkanları, vergi sistemi, bankacılık sistemi, finansal piyasaların durumu vb. koşullara dikkat ederler. Bu nedenle uygulanacak teşviklerin yapısı yabancı yatırımların ülkeye gelmesi açısından büyük önem teşkil etmektedir (Sarıöz, 2006: 28)

Uygulanan teşvik politikalarının etkinlik derecesini saptamak, bu konu ile ilgili yeni düzenlemelere gidilmesi veya mevcut politikalarda ayarlamalar yapılması açısından belirleyici olmaktadır.(Gerçek, 2010: 8). Teşvik sisteminin etkin olabilmesi için, ülkelerin kalkınma planları ve stratejilerinin uluslar arası gelişmeleri de takip ederek belirlenmesi gerekmektedir. Bir teşvik sisteminin etkin işleyişini sağlayabilmek için programının uygulanmasından önce, programın uygulanması aşamasında ve uygulamadan sonraki aşamalarda temel kriterler belirlenmeli, ülkenin ekonomik ve sosyal yapısındaki değişimler göz ardı edilmemelidir. Teşvik sisteminin işleyişi Şekil 1’de gösterilmiştir.



Şekil 1: Teşvik sisteminin işleyişi

Kaynak: Topal, 2006: 37.

### 3. TEŞVİK POLİTİKASI ARAÇLARI

Teşvik politikası araçlarını değişik özelliklerine göre farklı şekillerde sınıflandırmak mümkündür. Buna göre, teşvik araçları çeşitleri Tablo 1'de görüleceği üzere amaçları, kapsamı, verilmiş aşamaları ve kullanılan araçlar çerçevesinde sınıflandırılarak incelenmiştir.

**Tablo 1: Teşvik araçları sınıflandırılması ve çeşitleri**

<b>Amaçlarına Göre Teşvikler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AR-GE Faaliyetlerine Yönelik Teşvikler</li> <li>• KOBİ'lere Yönelik Teşvikler</li> <li>• Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Teşvikler</li> </ul>
<b>Kapsamına Göre Teşvikler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gümrük Muafiyeti</li> <li>• KDV Ertelemesi</li> <li>• Kredi Garanti Desteği</li> <li>• Yatırım Faiz Desteği</li> </ul>
<b>Veriliş Aşamalarına Göre Teşvikler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yatırım Öncesi Teşvikler(Yatırım Teşvik Belgesi-Sigorta Primi İşveren Desteği)</li> <li>• Yatırım Dönemi(İşletme Dönemi) Teşvikleri</li> <li>• Yatırım Sonrası Teşvikler</li> </ul>
<b>Kullanılan Araçlara Göre Teşvikler</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayni Teşvikler <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Arsa-Arazi Temini</li> <li>➢ İşgücü Eğitimine Yönelik Teşvikler</li> </ul> </li> <li>• Nakdi Teşvikler <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Hibeler</li> <li>➢ Kaynak Kullanımını Destekleme Primi</li> </ul> </li> <li>❖ Vergi Teşvikleri <ul style="list-style-type: none"> <li><b>Dolaysız Vergi Teşvikleri</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Düşük Oranlı Gelir Kurumlar Vergisi</li> <li>➢ Vergi Tatili</li> <li>➢ Bina İnşaat Harcı İstisnası</li> <li>➢ Yatırım İndirimi</li> <li>➢ Hızlandırılmış Amortisman</li> <li>➢ Finansman Fonu</li> <li>➢ Gelir Vergisi Stopajı</li> </ul> </li> <li><b>Dolaylı Vergi Teşvikleri</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ İhracat Teşvikleri</li> <li>➢ Serbest Bölgelere(İhracat İşleme</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

	Bölgeleri) Verilen Teşvikler
	❖ Diğer Teşvikler
	➤ Enerji Desteği
	➤ Altyapı Hazırlanması

**Kaynak:** Duran, 2003 ve Tekin, 2006'den yararlanılarak tablo tarafımızca oluşturulmuştur.

### 3.1.Amaçlarına Göre Teşvikler

Amaçlarına göre teşvikleri yatırım ve üretimi arttırmak, ihracatı desteklemek, rekabet gücü kazanmak, yabancı sermaye çekmek, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak, bölgesel dengesizliği gidermek, girişimci riskini azaltmak, AR-GE ve teknolojik gelişmeyi sağlamak, nitelikli insan gücü yetiştirmek, kalite ve verimlilik artışı sağlamak, KOBİ'leri desteklemek, yarım kalmış yatırımların tamamlanmasını sağlamak vb. şeklinde sınıflandırabiliriz (Duran, 2003: 24).

### 3.2.Kapsamına Göre Teşvikler

Kapsamına göre teşvikler genel ve özel amaçlı olarak sınıflandırılabilir. Genel amaçlı teşvikler; ekonominin genelini kapsayan ve sektör ayrımı yapmaksızın her sektör için aynı oranlarda uygulanan teşviklerdir (Örneğin; gümrük muafiyeti, KDV ertelenmesi vb.). Belli sektörleri, bölgeleri veya firmaları diğerlerine göre avantajlı duruma getiren teşvikler ise özel amaçlı teşvikler olarak düşünülebilir. AR-GE yatırımlarına sağlanan uygun koşullu krediler, KOBİ'lerin yapacağı yatırımlara sağlanan faiz desteği ve kredi garanti desteği vb. özel amaçlı teşviklerdir. (Duran, 2003: 24).

### 3.3.Veriliş Aşamalarına Göre Teşvikler

Teşviğin hangi aşamada verildiği de etkileri açısından önemlilik arz etmektedir. Bu açıdan teşviklerin bir kısmı yatırım öncesi aşamasında bir kısmı da işletme dönemi aşamasında uygulanmaktadır. Yatırım kararı aşamasında, yatırım döneminde veya işletmeye geçilen ilk yıllarda firmaların muhatap oldukları yükümlülüklerde yapılacak indirimler, muafiyetler, istisnalar veya yatırıma uygun koşullu finansman sağlanarak yatırımcıyı cesaretlendirip yatırım hevesini arttıracak her türlü destek unsuru teşvik aracı olarak kullanılabilir (Duran, 2002: 5).

Yatırım öncesi teşvikler, yatırım konusu seçme, proje yapma ve değerlendirme, teknik

bilgi sağlama gibi yardımlardır. Bu teşvikler yatırımcıların çok ilgisini çekmektedir. Zira yatırımcıların en çok zorluklarla karşılaştıkları devre yatırım öncesi ve yatırım süresidir (Bali, 1979: 11). Yatırım öncesindeki teşvikler daha çok yatırım maliyetlerini düşürme, finansman ihtiyacını hafifletme ve yatırımların daha kolay ve hızlı gerçekleşmesini sağlamaya yöneliktir. Buna karşılık işletme aşamasındaki teşvikler ise verimliliği arttırmaya, maliyeti düşürmeye ve karlılığı yükseltmeye yönelik olmaktadır. Emek-yoğun ya da teknoloji- yoğun işletmelerde de uygulanan teşvik araçlarının etkileri farklı olabilmektedir. Teknoloji yoğun işletmeler daha çok makine teçhizata yönelik teşvik araçlarını tercih ederken, emek yoğun çalışan işletmeler daha çok işçi maliyetlerini etkileyen teşvik araçlarını tercih etmektedirler (Duran, 1998: 18).

Yatırım sonrası teşvikler, çoğunlukla ödenecek vergi ile ilgili olmaktadır. Gelir vergisi, kurumlar vergisi ile çeşitli vergi, resim ve harçları yatırım sonrası elde edilen teşvikler olarak sayabiliriz. Bu vergilerin ödenmesi, yatırımın işletmeye açılarak kara geçmesine bağlıdır. (Bali, 1979: 11).



### 3.4.Kullanılan Araçlara Göre Teşvikler

Kullanılan araçlara göre teşvikleri; aynı teşvikler, nakdi teşvikler, vergi teşvikleri ve diğer teşvikler olarak sıralayabiliriz. Tablo 2’de de Yavan (2011)’in çalışmasında gelişmişlik düzeyleri ve ihtiyaçları açısından farklılık olmakla birlikte teşvik politikalarının uygulanmasında sıklıkla kullanılan 3 temel teşvik aracı olarak belirttiği kullanılan araçlara benzer bir gruptandırma ile teşvik araçlarını ele aldığı görülmektedir.

#### 3.4.1.Aynı Teşvikler

Aynı teşvikler, firmalara, bölgelere ve sektörler için yönelik, muafiyet ve avantaj sağlayan, maliyet unsurlarını düşüren veya ortadan kaldıran imtiyazlardır. Devlet tarafından hazırlanan organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, nitelikli sanayi bölgeleri, endüstri havzaları veya küçük sanayi siteleri gibi alt yapısı hazırlanmış bölgelerin enerji, ulaşım, temiz ve düzenli bir çevreye sahip olması yatırımcılar için önemli bir teşvik etkisi yaratmaktadır. Ayrıca bu tür alt yapısı hazırlanmış bölgelerde arıtma tesisi gibi ortak kullanıma elverişli imkanlardan uygun maliyetlerle yararlanılabilmesi yatırım maliyetlerinin düşürülmesini sağlar (Duran, 2003: 29). Ülkemizde işgücü eğitime yönelik başarılı bir politika yürütüldüğünü söylemek mümkün değildir. Genç nüfusun işgücü piyasasının ihtiyacı olan bilgi ve beceriye sahip olmamaları hem işverenlerin kalifiye eleman bulmasını zorlaştırmakta hem de genç nüfusun işsiz kalmasına yol açmaktadır. Türkiye’de işgücü eğitime yönelik aktif bir istihdam politikası bulunmamakla beraber işgücü yetiştirme kursları mevcuttur (Hekimler, 2008: 16).

#### 3.4.2.Nakdi Teşvikler

Hibe, geri ödemesi veya herhangi bir karşılığı olmayan nakit teşviklerdir. Herhangi bir karşılığının veya geri ödemesinin olmaması ve nakit verilmesi gibi özellikleriyle yatırımcılar açısından ciddi bir destek unsuru olarak görülmektedir. Türkiye’de 1991 yılından beri hibe türü teşvikler uygulanmamaktadır. (Duran, 2003: 31).

**Tablo 2: Yatırım teşvik araçları ve türleri**

Teşvik Araçları	Teşvik Türleri
	<i>Karşılıksız</i>
	• Hibeler
	• Primler
	<i>Karşılıklı</i>
	• Uygun koşullu krediler (düşük faizli, uzun vadeli)
	<i>Garanti ve Kefaletler</i>
	• Kredi garantileri
	• Yüksek ticari risk taşıyan projelere kamu kaynaklı risk sermayesi katılımı
	• Ekonomik ve ticari riskleri kapsayan ayrıcalıklı kamu sigortası(devalüasyon, politik karmaşa vb.)
	<i>Gelir ve Kurumlar Vergisi Teşvikleri</i>
2. Mali/Vergisel Teşvikler	• Düşük oranlı gelir ve kurumlar vergisi
	• Vergi muafiyeti
	• Zarar mahsubu
	• Hızlandırılmış amortisman
	• Yatırım indirimi
	• Bazı harcamaların vergiden düşülmesi (Sosyal güvenlik katkısı, İstihdamla ilgili harcamalar, Reklam, tanıtım ve pazarlama, Sağlık harcamaları vb.)
	• Vergi kredisi (finansman fonu)
<i>KDV Teşvikleri</i>	

	• Sermaye mallarına KDV istisnası
	• Gelişmemiş bölgelere ve/veya bazı ürünler düşük KDV oranı
	<i>Gümrük Vergisi Teşvikleri</i>
	• Makine-teçhizat, hammadde, parça ve yedek parça gibi sermaye mallarına gümrük muafiyeti
<b>3. Diğer Teşvikler</b>	• Gümrük vergisi iadesi
	<i>Aynı Teşvikler</i>
	• Arsa-arazi tahsisi
	• Bina temini
	<i>Diğer Bazı Teşvikler</i>
	• Alt yapı hazırlanması
	• Ucuz enerji desteği
	• Ayrıcalıklı kamusal anlaşmalar
• Yatırım öncesi hizmetler; finansman kaynakları, yatırım projesi hazırlama ve yönetme, pazar araştırması, hammadde ve alt yapı durumu, üretim prosesi ve pazarlama teknikleri, eğitim, know-how veya kalite kontrol geliştirme teknikleri ile ilgili yardımlar	

**Kaynak :** Yavan, 2011: 35.

Hibe türü nakit teşviklerden sayılan kaynak kullanımını destekleme primi Türkiye’de 1985-1991 yılları arasında uygulama alanı bulmuştur. Kaynak kullanımını destekleme primi, yapılan yatırımın bölgesine ve konusuna göre %10 ile %60 arasında değişen oranlarda uygulanmıştır. Bu uygulamada söz konusu teşviklerden yararlanan yatırımın, uygulanan teşvik oranı kadarlık kısmı, devlet tarafından sübvansé edilmiştir (Oktayer, 2003: 189).

1990’lı yıllarda Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği Anlaşması çerçevesinde teşvik sisteminin Avrupa Birliği ile uyumlaştırılması zorunluluğu ve teşvik edilecek yatırımların uzun dönemde uluslar arası pazarda rekabet edebilecek yapıda olmaları dikkate alınarak parasal teşvikler önemli ölçüde kaldırılmış, teşvik sistemi içerisinde bölgesel ve vergisel teşvikler verilmeye başlanmıştır (Leblebici, 2002: 6).

### 3.4.3.Vergi Teşvikleri

Vergi teşvikleri, önceden belirlenmiş makroekonomik hedeflere ulaşabilmek için, vergi mevzuatında değişiklikler yapmak suretiyle bazı ekonomik unsurlara ya da faaliyetlere vergisel kolaylıklar veya ayrıcalıklar sağlamak şeklinde tanımlamak mümkündür. Bölgesel ve sektörel yatırımın artırılması, iş gücünün eğitimi ve ülke içi katma değer artırılması, teknoloji transferinin sağlanması amacıyla ülkeler bu teşvik aracını uygulamaktadırlar (Benk, 2005: 184).

Vergi teşvikleri, girişimcilerin belli proje veya sektörleré yatırım yapmalarını sağlamak amacıyla üzerlerindeki vergi yükünü azaltan teşviklerdir. Vergi teşvikleri, genel vergi rejimi içinde istisna teşkil ederler. Vergi teşvikleri karın düşük oranlı vergilendirilmesi, vergi tatili, hızlandırılmış amortisman ve vergi amaçlı olarak zararın ileriki yıllara aktarılması, ithal edilen makine, ekipman ve hammadde için indirimli tarife uygulanması veya ithal ikameci yatırım projelerini korumak için artırılmış tarife uygulamak vb. birçok şekilde uygulanabilir (Aykın, 2006: 2).

Vergi kanunlarında yer alan teşvikler, başlangıçta vergi gelirlerinin azalmasına yol açan araçlar olarak görülebilirler. Ancak bu teşvikler rasyonel ve selektif bir plana göre uygulandığı takdirde, vergi teşvikleri, milli tasarrufun artan bir kısmının verimli yatırımlara özellikle sınıai yatırımlara kanalize ettiği, dolayısıyla üretim ve verimliliğin artışı sağladığı, iş ve çalışma alanlarının genişlemesine yol açtığı ölçüde vergi geliri kaybını fazlasıyla telafi

ettiği gibi, uzun vadede vergi gelirlerinin önemli ölçüde artmasını sağlayabilir (Bıyık ve Kıratlı, 2006: 61).

Vergi teşviklerini iyi bir şekilde açıklayabilmek için doğrudan (dolaysız) vergi teşvikleri ve dolaylı vergi teşvikleri olmak üzere ikili bir ayırım yapılabilir (Tekin, 2006: 307).

### 3.4.3.1.Dolaysız Vergi Teşvikleri

Dolaysız vergi teşvikleri kurumlar vergisi çerçevesinde iktisadi birimlere tanınan vergi teşvikleridir. Düşük kurumlar vergisi oranı, vergi tatilleri, yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman uygulamaları dolaysız vergi teşvikleri içerisinde yer alan birkaç vergi teşvik türüdür (Tekin, 2006: 303).

Bu uygulamada gelir ve kurumlar vergisi oranları aşağı çekilmektedir. Oranları aşağı çekmede bir kaç farklı yöntem kullanılabilir. Bu yöntemlerden biri, genel vergi oranlarını aşağı çekmektir. Düşük oranlı bir gelir ve kurumlar vergisi kendi başına bir teşvik etkisi yapar. Bu durum, yatırımcıların ellerinde daha fazla kâr tutmalarını sağlarken, diğer taraftan kamu açısından ise, kısa vadede gelir kaybı olmakla birlikte uzun dönemde ilave yatırım yapılması ve vergi yükünün hafiflemesi gibi nedenlerle vergi tabanının genişlemesiyle vergi gelirlerinde artış sağlaması beklenir (Acinöroğlu, 2009: 4).

Diğer bir yöntem ise, düşük orandan sadece belli sektör, bölge veya projelerin yararlandırılacağı şeklindeki uygulamadır. Bu açıdan indirimli orandan yararlananların kapsamı daraldığından, kamu açısından gelir kaybındaki daralma sınırlı kalır (Duran, 2003: 40).

Ülkemizde adı "Vergi Tatili" olmamakla beraber benzeri bazı vergi istisnaları geçmişte belli sektörler için uygulanmıştır. Eğitim, spor, sağlık tesisleri için geçmişte bir dönem uygulanan beş yıllık Kurumlar Vergisi istisnası, vergi tatiline ilişkin iyi bir örnektir. Aslında serbest bölge mevzuatında yapılan son düzenlemelerle serbest bölgelerde faaliyet gösteren şirketler için tanınan istisnalarda bir tür vergi tatiline dönüşmüştür (Güngör, 2004: 72).

Vergi tatilleri genelde, bir yere bağlı olmayan ve bulunduğu bölgeyi çabuk terk edebilen, kısa dönemli yatırımlara hitap ettiklerinden, vergi tabanının erimesine neden olduğu için eleştiri konusu yapılmaktadır (Çak, 2008: 21).

Yatırım indirimi; gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerine yasa ile tanınmış olan bir vergi istisnasıdır. Yatırım indirimi tasarruf edilen fonların, ülke ekonomisinin kalkınmasını sağlayacak yatırımlara kanalize edilmesini ve özel teşebbüs yatırımlarını planda öngörülen sahalara kaydırılmasını teşvik eden bir vergi avantajı şeklinde de tanımlanabilir (Tuncer, 1999: 232).

Ülkemizde 19 Şubat 1963 tarih ve 202 sayılı yasa ile 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'na bir bölüm eklenmek suretiyle, "Yatırım İndirimi" uygulaması başlatılmıştır. Gerçekleşen yatırım tutarının genellikle %30 ile %60 arasındaki kısmının belli durumlarda %100'e kadar olan bölümünün istisnadan yararlanılması mümkün kılınmıştır. Yatırım indirimi uygulaması 2003 yılında önemli değişikliklere uğramış olup, 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır (Cengiz, 2007: 3).

İlgili dönem itibarıyla yatırım indiriminin kaldırılması pek çok eleştiriye konu olmuştur. Yatırım indiriminin kaldırılması, büyük doğrudan yabancı yatırımcıyı çekmeye çalışan ve yabancı yatırımcılara sürekli davetler yapan bir ülke için yatırımcının vergi yükünü arttırmaktan başka bir şey değildir. Bu nedenle pek çok uzman tarafından yatırım indiriminin kaldırılması son derece yanlış bir karar olarak değerlendirilmektedir.

Hızlandırılmış amortisman uygulamaları hem kurumlar vergisi oranı ile bağlantılı teşviklerin dezavantajlarına sahip değildir hem de yatırım maliyetlerini azaltmayı amaçlayan teşviklerin tüm avantajlarını bünyesinde barındırır (Tekin, 2006: 307).

Finansman fonu daha önceden kurulmuş ve faaliyete geçmiş kazançlı durumdaki kurumları yeni faaliyetlere yönlendirmek amacıyla getirilmiştir. Uygulama, finansman fonunun safi kurum kazancından indirilmesi, bir yıl süreyle vergi dışı bırakılması ve ertesi yıl tekrar kazanca ilave edilerek beyan edilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Finansman fonu istisna uygulaması olmayıp, vergi ertelemesine yönelik bir düzenlemedir. Finansman fonundan sadece sermaye şirketleri ve kooperatifler yararlanabilmektedir (Gerçek, 2010: 7).

5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanununun 3. maddesi çerçevesinde uygulanan gelir vergisi stopajı desteği ile işçiler dolayısıyla hesaplanacak gelir vergisinin tamamının veya bir kısmının, verilecek muhtasar beyanname üzerinden tahakkuk eden gelir vergisinden terkin edilmesi yoluyla istihdamın işverene maliyetinin azaltılması amaçlanmıştır (Bozdoğan, 2008: 178).

### 3.4.3.2. Dolaylı Vergi Teşvikleri

Dolaylı vergi teşvikleri genellikle ihracata yönelik sektörlere veya ihracata yönelik olmamakla birlikte seçilen diğer sektörlere sağlanmaktadır.

Ülkemizde yürürlükte olan ihracatı teşvik araçları, kredilendirmeden hibe yardımlarına kadar uzanan oldukça geniş alanda uygulanmaktadır. En yaygın şekilde uygulanan araç ise, gümrük vergilerinden muafiyet sağlayan "Dahilde İşleme Rejimi"dir. Son yıllarda mahsup sistemi, prim ödemesi ve ihracat iadesi gibi isimler altında vergi iadesi sistemine benzer uygulamalar sıkça kullanılmaktadır. Ülkemizde 94/6401 sayılı "İhracata Yönelik Devlet Yardımları" na ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı ve bu karara istinaden Para Kredi Ve Koordinasyon Kurulu'nun çıkarmış olduğu tebliğler ile yürütülen çeşitli programlar bulunmaktadır. Bunlar; Tarımsal Ürünlerde İhracat İadesi, AR-GE Yardımı, Çevre Maliyetlerinin Desteklenmesi, Pazar Araştırması, Eğitim ve İstihdam Yardımı, Yurt Dışında Ofis Mağaza Açma Marka Tanıtımı faaliyetlerinin desteklenmesidir (Saraç, 2005: 65).

Devletin aynı, nakdi, vergisel anlamda teşvik unsurlarının dışında, enerji desteği, altyapı hazırlanması gibi teşvik araçlarıyla da ekonomiye müdahalesi mümkündür.

Alt yapı yatırımları dar anlamıyla, ulaşım ve haberleşme yatırımları, elektrik enerjisi ve içme suyu sağlanmasına yönelik yatırımlar, kanalizasyon ve diğer atıklara yönelik fiziksel yatırımları ifade etmektedir. Geniş anlamda ise, fiziksel alt yapı yatırımların yanında kişiler ve yeteneklerini ifade eden değer yargıları davranışları kapsayan kurumsal alt yapı yatırımlarını ifade etmektedir (Bozdoğan, 2008: 38).

Alt yapı yatırımları asgari seviyede gerçekleşmedikçe, sınai yatırımların gelişmesi ve hızlanması beklenemez. Ayrıca alt yapısı yeterli olmayan yerlerde teşvik tedbirleri ne derece etkili olursa olsun, arzu edilen sonucun alınmasına kafi gelemmez. Alt yapı yatırımlarının tamamlanarak yatırımcıların emrine verilmesi diğer teşviklerin ağırlığına denk, başlı başına bir büyük teşvik olmaktadır (DPT, 1982: 33). Alt yapı yatırımlarının en önemli özelliği, bu yatırımların ekonomik israfı önlemek, ekonomik etkinliği arttırmak ve sosyal amaçları gözetmek bakımından devletçe yapılmasının zorunluluğu bulunmasıdır. Ayrıca bu yatırımların çok yüksek maliyetler gerektirmesi sebebiyle devlet tarafından müsaade edilse bile özel sektör bu alanlarda yatırım yapmaktan kaçınabilmektedir. Diğer yandan, belirli bir yörede elektrik, su, yol gibi altyapıların yapımının özel sektöre verilmesi

halinde tek firma bu yatırımları yaparsa doğal monopol haline geleceğinden yüksek fiyat uygulama yoluna başvurabilecektir. Bu yetkinin birden fazla firmaya verilmesi halinde ise, bu alanda zaten düşük olan verimlilik daha da düşecek ve ekonomik israf söz konusu olacaktır (Gökyurt, 2010: 17).

Bulut (2009)'a göre vergi teşviklerinin avantaj ve dezavantajları Tablo 3'de gösterilmektedir.

**Tablo 3: Vergi teşviklerinin avantaj ve dezavantajları**

Avantajlar	Dezavantajlar
<i>Düşük Oranlı Kurumlar Vergisi</i>	
-Yönetimi kolay -Gelir kaybı daha şeffaf	- En büyük yarar teşviğın olmadığı durumda dahi yatırım yapması muhtemel yüksek gelirli firmalara gider. - Kar transferi yoluyla vergiden kaçınmayı doğurabilir -Mevcut yatırımcılar için beklenmedik bir kazançtır.
<i>Vergi Tatili</i>	
- Yönetimi kolay -Yatırımcıların vergi yönetimi ile ilişkisini keser	- Düşük oranlı kurumlar vergisi avantajına sahip -Kısa vadeli projeleri çeker. -Mevcut yatırımların yeni yatırım olarak tasarlanması suretiyle vergiden kaçınmaya yol açar. -Eski ve yeni firmalar arasında rekabet eşitsizliği doğurur.
<i>Yatırım İndirimi</i>	
- Yüksek yayılma etkisi olan belli yatırımlar hedeflenebilir. - Gelir kaybı daha şeffaftır.	- Sermaye varlıklarının seçiminde kısa ömürlü olanlar lehine bozma yaratır. Aktiflerin her yenilenmesinde indirimden yararlanmak niyeti buna sebep olur. - İşletmeler aktifleri tekrar satıp alarak indirimden mükerrer yararlanmak suretiyle sistemi suistimal edebilir. - Yönetim zorluğu - Eğer etkin bir ileriye dönük zarar mahsubu sistemi yoksa kara geçiş süreci uzun olan işletmeler için aleyhtedir.
<i>Hızlandırılmış Amortisman</i>	
- Yatırım indirimleri ve vergi kredilerinin tüm avantajları - Genel olarak uzun ömürlü aktiviteler için ayrımcı değil - Eğer etkin bir zarar mahsubu sistemi yoksa kurumlar vergisi tüketim tabanlı vergi haline dönüşür.	- Kısmi yönetim zorluğu - Eğer etkin bir zarar mahsubu sistemi yoksa kara geçiş süresi uzun olan firmaların aleyhinde
<i>İhracat İşleme Bölgeleri</i>	
- Mükelleflerin vergi iadesi ile bağlantısını keser.	- Bölgesel seçim kararlarını saptırır.

**Kaynak :** Bulut, 2009: 133

Vergi kanunlarında yer alan teşvikler, başlangıçta vergi gelirlerinin azalmasına yol açan araçlar olarak görülebilirler. Ancak bu teşvikler rasyonel ve selektif bir plana göre uygulandığı takdirde, vergi teşvikleri, milli tasarrufun artan bir kısmının verimli yatırımlara özellikle sınıai yatırımlara kanalize ettiği, dolayısıyla üretim ve verimliliğın artışıını sağladığı,

iş ve çalışma alanlarının genişlemesine yol açtığı ölçüde vergi geliri kaybını fazlasıyla telafi ettiği gibi, uzun vadede vergi gelirlerinin önemli ölçüde artmasını sağlayabilir (Bıyık ve Kıratlı, 2006: 61).

#### **4. TÜRKİYE’DE TEŞVİK POLİTİKALARININ TARİHÇESİ**

Türkiye’de genel teşvik sistemi genel ve özel hedefleri olan kısa, orta ve uzun dönemli araçlardan ve bunların uygulamalarından oluşan karmaşık bir görünüme sahiptir. Karmaşıklık hedeflerin ve özellikle araçların çokluğu yanında mevzuat ve uygulamanın zor anlaşılabilmesi ve hızlı değişmesinden kaynaklanmaktadır (Küçüköğlü, 2005: 307). Bu açıdan Türkiye’de teşvik politikalarının tarihsel süreç içerisinde nasıl bir gelişim gösterdiği teşvik sistemini anlamak açısından önemli bir unsurdur.

Ülkemizde yatırımların özendirilmesine yönelik teşvik tedbirleri uygulamalarına ilişkin olarak ilk kanuni mevzuat Osmanlı İmparatorluğu zamanında gerçekleştirilmiş, ancak, esas olarak Cumhuriyet sonrası dönemde uygulama alanı bulmuştur. Bu kısımda teşvik tedbirleri planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası şeklinde iki dönem olarak ele alınacaktır. Her plan döneminde teşvik politikalarının ayrı özellikler göstermesi nedeniyle, plan dönemlerindeki gelişmeleri ayrı ayrı ele almakta yarar olmaktadır (Küçüköğlü, 2005: 307-308).

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra, öncelikle sanayinin teşvik ve korunmasına önem verilerek, 1923’teki Birinci İzmir İktisat Kongresinden sonra, 1927’de 15 yıllık süre için “Teşvik-i Sanayi Kanunu” yürürlüğe girmiştir. 1923-1939 döneminde devletçi-karma ekonomi fikri, iktisadi politikada hakim olmuştur (DPT, 1982: 118).

Sanayileşmeyi gerçekleştirmesi beklenen özel sektörde sermaye birikiminin az olması ve özel girişimcilerin yeterli bilgi ve deneyimden yoksun olmaları, uzun dönemde daha fazla kar sağlayabilecek yatırımlar yerine, çabuk kar sağlayan işleri tercih etme eğiliminde olmaları, gümrük himayesinden yoksun olmaları özel sektörün sanayileşmeyi sağlamasını engellemiştir (Giray, 2006: 228).

Uygulanacak iktisat politikasına yön verebilmek amacıyla 1946 yılında İvedili Sanayi Planı, 1947 yılında İktisadi Kalkınma Planı (Vaner Planı) hazırlanmış, 1948’de İktisat Kongresi’nde hükümetin özel kesimi teşvik etmesi istenmiş olmakla birlikte 1950 yılına kadar yatırımları teşvik edici herhangi bir tedbir uygulanmamıştır. Teşvik konusunda, 1951 yılında 5821 sayılı “Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu” kabul edilmiş ve 1954 yılında 6224 sayılı kanunla değiştirilerek tekrar yürürlüğe girmiştir. 1954 yılında 6276 sayılı “Petrol Kanunu” kabul edilmiş ancak bu yasa da bekleneni vermediği için 1973 yılında değişikliğe uğrayarak pek çok hükmü yürürlükten kaldırılmıştır. Teşvik konusunda sanayiye orta ve uzun vadeli kredi sağlamak amacıyla “Türkiye Sınai ve Kalkınma Bankası’nın kurulması da bu dönemde görülen önemli bir gelişme olmuştur. 13.5.1953 tarih ve 6086 sayılı Turizm Endüstrisi Teşvik Kanunu ile turizm müesseseleri, 3.3.1954 tarih 6309 sayılı Maden Kanunu ile maden aramaları teşvik edilmiştir. Genelde 1950-1960 dönemi, günümüz karma ekonomik düzeninin ve dolayısıyla bugünkü teşvik politikalarının hazırlayıcısı bir dönem olmuştur (Küçüköğlü, 2005: 315-317).

Özel sektör için yol gösterici kalkınma planlarının hazırlanmasına bağlandığı 1960 ve sonrası planlı dönemde yatırımların teşviki kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde çıkarılan kararnameler ve tebliğler ile yürütülmüştür. Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş ve yatırımların teşvikine ilişkin yasal düzenlemelere gidilmiştir (Yerebakan, 2007: 25).

Kalkınma planlarında birer tavsiye demeti şeklinde yer alan özel sektörü yatırım, üretim ve hizmet dalları ile bölgelere yönelten ve kanunlarla ihdas edilen özendirici, itici ve caydırıcı kaide ve vasıtaların tamamı teşvik tedbirleri olarak nitelendirilmektedir (Bali, 1979: 7).

Teşvik politikası, kalkınma planlarının buyurucu değil de yol gösterici nitelikte olması durumunda özel kesim girişimcilerinin istenilen doğrultuda yatırıma yönelmeleri için bulunmuş bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. Yol gösterici amaçlara kamu kesiminin uyması zorunlu ise de özel kesimin uyması ancak gönüllü bir şekilde olabilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, özel kesim plan amaçlarına kendisi açısından bir karlılık söz konusu ise uyar, yoksa uymaz. İşte bu nedenle, özel kesimi planın amaçları doğrultusunda eyleme sürükleyebilmek için bir takım itici güçler bulmak gerekir. Teşvikler bu görevi yerine getirmektedir (Korkmaz ve diğerleri, 1989: 16). Kalkınma planları ve yıllık programlarla tespit edilen hedeflere ulaşabilmek için özel kesimi önceliği olan yatırımlara ve bölgelere yönelmek ve götürmek hususunda en önemli araç teşvik tedbirleri olmaktadır.

Ülkemizde 1960'ların ilk yıllarından itibaren uygulamaya koyulan beş yıllık kalkınma planlarında ithal ikameci sanayileşmede yeni bir döneme girilmiş, yatırımları ve ihracatı teşvik amacıyla yeni kanunlar çıkarılmış, yeni düzenlemelere gidilmiştir. Sınırlı iç piyasa ve ihracata yönelmedeki yetersizlik ithal ikameci politikanın devlete olan maliyetini her geçen gün arttırmıştır (DPT, 2004: 1).

1970'lerin sonlarına doğru dış ödemeler dengesinde yaşanan krizin de etkisiyle, dünyada küreselleşme eğilimlerine paralel olarak 24 Ocak kararlarıyla Türkiye'de ithal ikameci kalkınma stratejisinden dışa açık kalkınma stratejisine geçiş olmuştur. Bu ortamda, özel sektörün piyasa koşullarında dünya ile rekabet ederek gelişmesi hedeflenmiş, kamu sektörünün ise teşvik edici yönlendirici ve alt yapı hizmetlerini sağlayarak destekleyici bir rol almasına çalışılmıştır (DPT, 2001: 13). Bu doğrultuda, 80'li yılların ilk yarısında, doğrudan ihracata yönelik özendirici nakdi teşvikler sağlanırken, 80'li yılların ikinci yarısından itibaren bu teşvikler yatırımlara kaydırılmıştır. Ancak, gerek kamu gelir-gider dengesindeki sorunların, gerekse Dünya Ticaret Örgütü, Avrupa Birliği ve Gümrük Birliği gibi uluslararası kuruluşlara karşı olan yükümlülüklerimizin etkisi ile doğrudan nakdi teşvik araçları son yıllarda bazı istisnalar dışında uygulamadan kaldırılmış ve özel seçici teşvik politikası bırakılarak vergisel teşviklerin ağırlıklı olduğu genel teşvik uygulamasına geçilmiştir.

1990'lı yılların başından itibaren ise kamuda ortaya çıkan kaynak sıkıntısı, yatırımların teşvik edilmesi amacıyla bütçeden tahsis edilen kaynakların azalmasına yol açmıştır. Ayrıca serbest ticaret anlaşmaları ve AB mevzuatı gibi uluslar arası yükümlülüklerimiz çerçevesinde destek unsurlarının çeşitliliği giderek azalmıştır (Hazine Müsteşarlığı, 2010: 3).

Nitekim, söz konusu politika değişiklikleri sonucu teşvik uygulamalarını yürütmek ile görevli birim 1992 yılında DPT'den alınarak Hazine Müsteşarlığı bünyesine dahil edilmek suretiyle kamunun teşvik politikaları ve kalkınma planları doğrultusunda uyguladığı selektif özendirici politikalar yerine, yatırım kararlarının ağırlıklı olarak piyasa mekanizmasına bırakılması doğrultusundaki genel görüşe paralel bir örgütlenme yapısına geçilmiştir (DPT, 2000: 214).

1995 yılından itibaren bölge ve sektör ayrımı yapılmaksızın belirli bir büyüklüğün üzerindeki tüm yatırımlara hitap eden ağırlıklı olarak KDV istisnası ve Gümrük Muafiyeti

destek unsurlarını içeren” Genel Teşvik Sistemi”, uygulamasına geçilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2010: 3).

Görülen odur ki Türkiye’de farklı şekillerde gerek genel olarak ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek ve gerekse bölgelerarası gelir ve gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmak amacıyla çeşitli teşvik politikaları uygulamaya konulmuştur. “Teşvik-i Sanayi Kanunu”, Kalkınmada öncelikli iller uygulaması , “5084 Sayılı Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5350 Sayılı Yatırımların Ve İstihdamın Teşviki İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 2009/15199 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar” söz konusu politikalara örnek olarak gösterilebilir (Güven, 2007: 21)<sup>2</sup>.

2009 yılında genel teşvik sisteminin yanı sıra bölgesel teşvik sistemi ve büyük yatırımları destekleyecek teşvik sistemi ayırımına gidilmiş ve 2009/15199 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar” 16.09.2009 tarih ve 27290 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Söz konusu sistemin hukuki yapısı 18.02.2009 tarih ve 5838 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’da yer almaktadır. 5838 sayılı Kanun’un 9. maddesi ile Bakanlar Kurulu; İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) ile kişi başına düşen milli gelir ve sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerini dikkate almak suretiyle illeri gruplandırmaya, bu gruplar itibarıyla teşvik edilecek sektörleri ve bunlara ilişkin yatırım ve istihdam büyüklüklerini belirlemeye, kurumlar vergisi oranını %90’a kadar indirimli uygulamaya yetkili kılınmıştır (Karakurt, 2010: 158). 2009 yılında uygulanmaya başlanan teşvik sistemi ile hedeflenen şunlardır;

- Bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak,
- Rekabet gücünü arttıracak, teknoloji ve AR-GE içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımlara destek olmak,
- Sektörel kümelenmeyi desteklemektir.

2009 yılındaki teşvik sistemi ile teşvik edilecek veya teşviki belirli şartlara tabi yatırım ayırımına gidilmiştir. Teşvik edilecek yatırımlar arasında yer almayan yatırımın hiçbir teşvikten faydalanamayacağı yer almakla birlikte burada bölgenin bir önemi bulunmamaktadır. Teşviki asgari kapasite, yatırım tutarı, kapalı alan vs. gibi şarta bağlı yatırımlarda öngörülen şartların taşınması gerekir. Her yatırımın teşvik belgesine bağlanma zorunluluğu getirilmiştir (Tan, 2010: 10).

Türkiye’de iller 4 bölgeye ayrılmış, her bir bölgede teşvik kapsamına alınan sektörler ayrı ayrı belirtilmiştir. Bu yönüyle yeni teşvik sisteminde sektörel ve bölgesel iki unsur bir araya getirilmiştir. Aynı kararın devamında sektörel ve bölgesel ayırma üçüncü bir unsur olarak zaman boyutu da ilave edilmiş, buna göre 31.12.2010 tarihine kadar başlanan yatırımlara tanınan teşvikler, bu tarihten sonra yatırımlara başlanacak teşviklere kıyasla yüksek tutulmuştur (Karakurt, 2010: 159).

Uluslar arası piyasalarda rekabet gücünün artırılması, yalnızca sanayileşmeyi teşvik etmek değil; aynı zamanda teknolojik ve AR-GE içeriği yüksek olan büyük ölçekli yatırımların desteklenmesi de dünya pazarındaki payımızın artırılması açısından önem taşımaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2010: 25).

<sup>2</sup> Çalışma dönemi 2011 sonrası incelendiğinde 2012 yılında 2012/3305 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar" 19 Haziran 2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve teşvik sisteminde biraz daha sektörel bazlı öncelikli yatırımlar ve stratejik sektörlerin desteklenmesi ile teşvik araçlarında yeniden düzenleme ve çeşitlenme gibi kapsam ve araçlar açısından değişiklikler gözlenmiştir.



Önceki teşvik sistemi ile 2009 yılı teşvik sistemindeki teşvik araçlarının karşılaştırması Tablo 4’de gösterilmektedir. Getirilen en önemli yeniliklerden biri, büyük proje yatırımlarına verilen teşvikler olmuştur. Büyük proje yatırımlarının teşviki ile amaçlanan ülkemizin rekabet üstünlüğü sağlayacak, teknoloji ve AR-GE kapasitesini arttıracak yatırımlara yönelik bir teşvik sisteminin oluşturulmasıdır. Üretimin vazgeçilmez girdisi olarak kabul edilen enerji sektörüne ilişkin bir destek unsurunun bulunmaması önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Ayrıca Organize Sanayi Bölgelerine yönelik özel bir teşvik unsurunun yer almaması da diğer bir eksiklik olarak nitelendirilebilir.

**Tablo 4: 2009 öncesi ve sonrası teşvik sistemlerinin karşılaştırılması**

	2009 Öncesi Teşvik Sistemi	2009 Yılında Uygulanmaya Başlanan Teşvik Sistemi
<b>Teşvik Araçları</b>	- Gümrük Vergisi Muafiyeti -KDV İstisnası -Yatırım İndirimi -SSK Primi Desteği -Yatırım Yeri Tahsisi - Faiz Desteği - Enerji Desteği -Gelir Vergisi Stopajı Desteği	- Gümrük Vergisi Muafiyeti -KDV İstisnası -İndirimli G/KV Oranı - SSK Primi Desteği -Yatırım Yeri Tahsisi -Faiz Desteği
<b>Yatırımın Büyüklüğü</b>	Yatırım tutarına farklı destekleme uygulaması yoktu	Seçilen büyük tutarlı (50 milyon TL üstü) yatırım daha avantajlı
<b>Bölgesel Faklılık</b>	Kalkınma öncelikli yöre- Normal yöre ayrımı var.	Dört bölgeye göre farklı destek unsurları uygulanmaktadır.

**Kaynak:** Cangöz, 2009: .45

## 5. TÜRKİYE’DE UYGULANAN TEŞVİK POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ, SONUÇ VE ÖNERİLER

Türkiye’de uygulanan teşvik politikalarının genel durumuna baktığımızda zaman zaman başarılı sonuçlar alınmış olsa da, teşviklerin takibi ve sonuçlarının izlenmesi açısından aksaklıkların yaşandığı görülmektedir. Devlet kaynaklarının yeterli olduğu dönemde prim şeklinde hibe destekler ve çeşitli kredi uygulamaları yapılmıştır. Ancak gerek günümüzün ekonomik şartları gerekse kaynakların yetersizliği bazı teşvik tedbirlerinin genel teşvik sistemi içinde mahiyetini değiştirerek sadece AR-GE, çevre, bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar ve KOBİ’lere uygulanır hale gelmiştir (Köksal, 2009: 111).

Teşvik politikaları sağladıkları olanakların yanı sıra kaynakların belirli kesimlere, sektörler veya bölgeye aktarılmasından dolayı haksız rekabete yol açması yönüyle eleştirilmektedir. Ancak teşvik politikalarının sağladığı olanaklardan yararlanan kesimlerin bu imkanları nerede ve nasıl kullandığı, yaratılan katma bir değer varsa, bunun tekrar gelişmiş yörelere kayıp kaymadığının denetiminin sağlanması teşvik sisteminde eleştirilerin odak noktasını oluşturmaktadır (Güven, 2007: 21).

Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde teşvik belgesinden yararlanma payı düşük oranda olup, bu bölgelerde bölgesel teşvik uygulamalarına daha fazla ağırlık verilmesi gerektiği, özellikle yatırımcıları bu bölgelere yönlendirecek bir teşvik politikasına ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

Gelişmiş ülkelerde bilgi çağının başlaması ile birlikte arza dayalı teşvikler yavaş yavaş yerini talebe dayalı teşviklere bırakmıştır. Avrupa Birliğine aday ülke olmamız nedeniyle AB ile uyumlu bir devlet yardımları sisteminin kurulması zorunluluk olarak

ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle talebe dayalı destek sistemlerinin uygulanmaya konmasında büyük yarar bulunmaktadır. Türkiye’de uygulaması yapıldığından bugüne kadar devlet yardımları arzu edilen büyümeyi gerçekleştirememiştir. Uygulanan devlet desteklerinin piyasaları bozan, haksız rekabete yol açan, firmalar arası kayırmacılığı arttıran bir ortam yarattığı zaman zaman ifade edilmektedir (DPT, 2004: 127). Özellikle AB’deki devlet yardımları eğilimi ve politikaları dikkate alındığında üye ülkenin AR-GE, Çevre ve Enerji Verimliliği, KOBİ ve Bölgesel Gelişim alanlarında vermekte olduğu yardım seviyeleri ekonomik büyüklükler ile oranlandığında ülkemizdeki devlet yardımlarının ölçek olarak çok yetersiz seviyelerde olduğu görülmektedir.

Teşvik sistemimizin Cumhuriyet öncesine dayanan uzun bir tarihi geçmişi olmasına rağmen sistemde oturmuş tek bir kurumsal yasal yapının bulunmaması, sistemin ekonomik ve siyasal istikrarsızlıktan etkilenmesi, uygulayıcı kuruluşların çokluğu ve veri tabanının yeterli olmaması nedeniyle uygulama sonuçlarının değerlendirilememesi ve zamanında gerekli önlemlerin alınmaması, ekonominin reel gerçekleri yerine zaman zaman politik ve popülist yaklaşımların uygulamaya hakim olması ve devlet yardımları için ayrılan kaynakların yetersiz kalması uzun dönemde sistemin etkinliğini azaltmıştır. Sistemin özellikle vergisel desteklerin sürekli değişiklik göstermesi yatırımcıların önlerini görebilmelerine ve yatırım kararı almalarına engel teşkil eden önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır (DPT, 2004: 127).

Ülkemizde devlet destekleri uygulamalarında çeşitli problemler göze çarpmaktadır. Önemli sorunlardan biri koordinasyonsuzluktur. Bunun sonucu olarak devlet yardımlarının bir bütün olarak, etkinliğinin ölçülmesi zorlaşmaktadır. Ayrıca her bir kurumun uyguladığı desteğin etkinliğinin ortaya konulmasında da sorunlar bulunmaktadır. Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK) kapsamında faaliyet gösteren Vergi ve Teşvikler Teknik Komitesinin çalışmalarının devamı bu konuda olumlu sonuçlar doğuracaktır. Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu 11 Aralık 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile “ Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı” çerçevesinde kurulmuştur<sup>3</sup>.

Duran’a göre (2002,8) bir ülkede uygulanan teşvik politikasının başarısını belirleyen en önemli özelliklerden biri “etkinliktir”. Yeni bir teşvik sistemi hazırlanırken, hangi alanların teşvik edileceği, belirlenen alanların ne oranda teşviğe gerek duyduğu, bu amaç için ayrılacak kaynaklar ve hedeflerin gerçekleşmesinde kullanılacak araçların teşvik sistemine uygunluğu önemlilik göstermektedir. Ancak Türkiye’de uygulanan teşvik politikalarında etkinlik-verimlilik analizlerinin yapılmasını engelleyen birkaç neden bulunmaktadır:

- Birincisi; bu tür analizlere imkân tanıyacak, yatırım tutarları ve kullandırılan teşviklere ilişkin veriler yetersizdir.
- İkincisi; kurumsal yapılanmada yaşanan sorunlar; Teşvik Kurumunun, her 10 yılda, başka bir kuruma bağlanması ve gittiği her kurumda yeniden yapılandırılması kurumsal birikimin oluşumunda sorunlara yol açmıştır. Mevcut kurumsal yapı politika belirleme ve uygulama sonuçlarını analiz etme yönünde tasarlanmayıp daha çok rutin işleri yapmak üzere organize olduğundan sayılan fonksiyonlar yeterince yerine getirilememektedir.

<sup>3</sup>Yatırımlarla ilgili görev ve sorumluluğu bulunan Bakanlar ile TOBB, TİM, TÜSİAD, YASED, MÜSİAD ve DEİK başkanlarından oluşan Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu (YOİKK)’nun yapısı 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile değiştirilmiştir. 04.01.2016 tarih ve 2016/1 sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararı ile yapısı, çalışma usul ve esasları yenilenen YOİKK’in sekreteryası faaliyetleri, Ekonomi Bakanlığı tarafından Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile işbirliği halinde yürütülmektedir. <http://www.yoikk.gov.tr/detay.cfm?MID=1>

• Üçüncüsü; Uygulayıcı kurumların çokluğu ve bunlar üzerinde koordinasyonu sağlayacak “bir üst birim”in olmamasıdır. Kurumlar çoğu zaman birbirlerinden bağımsız bir şekilde yardım uygulamaları yürütmektedir. Ülkemizde mevcut teşvik uygulamaları arasında yaşanan eşgüdüm eksikliği uygulamacı birimlerin fazlalığı ve uygulamalarda göze çarpan yetersiz koordinasyon, kamu kaynaklarının israfına yol açtığı gibi uygulamaları da başarısız kılmaktadır.

• Dördüncüsü; Devlet özellikle arazi tahsisi sorununu bir düzene oturtmalıdır. Sermayesi zaten sınırlı olan bir müteşebbis bu sermayesini çok yüksek fiyatlı arazilerin satın alınmasında harcayınca yatırım ve işletme sermayesi için elinde bir şey kalmamaktadır. Bugün Organize Sanayi Bölgeleri’nde bile arazi fiyatları çok yüksektir. Yatırımcıyı teşvik için ücretsiz veya en azından düşük maliyetli arsa tahsisi sağlanmalıdır (MÜSİAD, 1994: 13).

Bugüne kadar uygulanan teşviklerin amacına ulaşmadığı bilinmektedir. Bölgesel teşvikler, sektörel teşvikler ve kalkınma politikalarına ilişkin teşvikler hep birbirine karıştırılmıştır. Kamusal açıdan fayda-maliyet analizlerinin yeterince etkin kılınmadığı uygulamalar yapılması, gerekli sonuçların alınamaması, kurumları teşvik kriterlerinin üzerinde tartışmalara sevk etmiştir. Küreselleşme ve aşırı rekabetin yer aldığı dünya ekonomisinde artık gelişmiş ülkeler kalite ve yaratıcılık unsurlarını ele alan teşvik politikalarına yönelmektedir. Ülkeler politika belirlerken üretime yönelik teşvikleri pek vermemektedir. Ülkemizde de öncelikli olarak teşvik verilmesi gereken sektörler belirlenmeli dünya pazarında doyuma ulaşmış ürünler için teşvik verilmemelidir (Hazine Müsteşarlığı-TOBB, 2000: 16-17). Uluslar arası piyasadan pay alabilmenin diğer bir koşulu sahip olunan teknolojidir. Rekabetçi ve yenilikçi bir sanayiye sahip olmak küresel rekabet ortamında yarışabilme özelliğine sahip, katma değeri yüksek ürün geliştirebilmekle mümkün olmaktadır. Ancak ülkemizdeki mevcut durumu değerlendirdiğimizde teknolojiyi üretmekten çok teknolojiyi kullanmaya yönelik bir ülke olduğumuzdur. Hâlbuki ekonomik kalkınmada ve dünya piyasalarından daha fazla pay alabilmenin temel koşulu teknolojiyi üretiyor olmaktır.

Teşvikler ekonomiler için yararlı olabileceği gibi, oldukça sakıncalı sonuçlar da doğurabilirler. Teşvik politikasından istenilen başarının ve etkinliğinin elde edilmesi iyi bir teşvik politikası ve mevzuatının oluşturulmasına bağlıdır.

Ekonomik ve sosyal istikrarsızlıkların yatırımlar üzerinde yarattığı ilave maliyetlerin giderilmesinde kullanılan en önemli enstrüman “yatırım indirimi”dir. Yatırım indirimi esasen, ülke içinde yaratılan tasarrufların mali piyasalarda değerlendirilmesi yerine sabit yatırım projelerine yönelmesini sağlayabilecek önemli bir argümandır. Ciddi ekonomik ve sosyal hedefleri olan ülkemiz açısından sabit yatırım harcamalarının artırılması zorunluluğu göz önüne alındığında, kamunun yatırım projeleri lehine tercih kullanması sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. Bu manada yatırım indiriminin kaldırılıp, Gelir ve Kurumlar vergisinde indirim yapılması kamunun, kaynaklarını mali piyasalarda değerlendiren işletmeler ile yatırım yapanlar arasında ayırım gözetmemesi anlamındadır. Böylesi bir düzenlemenin, yurt içi ve dışı tasarrufların ülkemizin ekonomik ve sosyal sorunlarının kalıcı olarak çözülebilmesinde temel araç niteliğinde olan ve riski yüksek getirisi de göreceli olarak düşük olan yatırım projeleri yerine mali piyasalara kaymasına yol açması muhtemeldir. Bu şekilde vergi indirimleri sağlanması sebebiyle ortaya çıkan vergi kaybının sağlayacağı avantajlar da sınırlı kalacaktır (DPT, 2007: 88).

İyi bir teşvik politikası sistemi oluşturmak için yapılması gereken düzenlemeleri kaynaklarımız çerçevesinde de değerlendirerek özetleyecek olursak,

➤ İktisat politikası içinde kendine bir yer bulan teşvik politikaları elbette ki bağımsız bir politika aracı olarak düşünülemez. İstenilen amaçlara ulaşmada diğer politikalarla birlikte hareket edilmesi gereklidir. Teşvik sisteminin başarısında, seçilen teşvik araçlarının tespiti, araçların hangi alanlarda ne oranda, ne kadar süre ile verileceğinin tespiti önemli bir unsurdur. Seçilen araçların etkilerinin izlenmesi ve etkin olmayan araçların yenileriyle değiştirilmesi gerekmektedir.

➤ Bir teşvik politikası uygulamaya konulduktan sonra sonuçlarının değerlendirilmesi ve bu uygulamaya ilişkin etkinlik- verimlilik analizlerinin yapılması teşvik sisteminin etkin işleyişinde gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

➤ Teşvik politikaları piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve ona işlerlik kazandırılması amaçları doğrultusunda uygulanmalıdır.

➤ Teşviklerin denetimini ve kontrolünü sağlamak oldukça güçtür. Sağlıklı ve güncel bilgi temin edebilmek için gerekli istatistiksel veri tabanının oluşturulması gerekir.

➤ Teşvik tedbirlerinin uygulanmasında çeşitliliğinin artırılması başarı ve verimlilik açısından önemli bir unsurdur. Teşviklerin bütçe üzerindeki yükü uygun ölçülerde olmalıdır. Finansman kaynakları sağlam ve yeterli düzeyde olmalı ve teşviklerin verilmesinde bürokrasi ve kırtasiyecilik en az düzeyde olmalıdır.

➤ Dünyadaki gelişmeleri yakından izleyen, teknolojik gelişmeleri ve teknik gelişmeleri takip eden, AR-GE çalışmalarına önem veren bir teşvik politikası oluşturulmalıdır.

➤ Ülkemizde teşvik politikaları da uygulanırken temel sorunlar ve potansiyeller belirlenmeli ve teşvik tedbirleri bu doğrultuda uygulamaya konulmalıdır. Teşvik sisteminin etkinliğinin artırılabilmesi için, üniversiteler bilimsel araştırma merkezleri ve sanayi arasında işbirliği sağlanmalı ve bu alanda devlete önerilerde bulunacak bilimsel çalışmalar yapan uzman bir kuruluşun bulunması gerekmektedir.

➤ Uygulamaya konulan teşvik politikalarının çoğu orta ve uzun vadede sonuç verecek ve ekonomiye geri dönüşümü zaman alacak türden politikalardır. Bu açıdan ekonomiye ivme kazandırabilecek ve ekonomik tıkanmaları doğrudan çözmeye yönelik teşvik tedbirlerine ağırlık verilmesi gerekmektedir.

Kalkınma planlarında da (DPT, 2007: 68) yer aldığı ve ifade edildiği üzere yardım programları da dahil ekonomi politikalarının uluslararası mali piyasaları, hammadde fiyatlarını, sermaye hareketlerini, teknolojik gelişmeleri ve ticareti düzenleyen anlaşma hükümlerini dikkate alan bir çerçevede yeniden yapılandırılması ve uluslararası alandaki ekonomik gelişmeleri veri olarak kabul eden ve ülkenin ekonomik yapısını bunlara göre şekillendiren unsurlardan oluşması gerekmektedir. Bu ifade edilenler dikkate alındığında çalışma konumuz bağlamında belirtilen, kamuoyuna yansımaları itibarıyla özel sektöre "kaynak transferi" yöntemi görünümündeki teşvik politikalarının kamunun amaçlar doğrultusunda müdahalesi açısından etkin bir maliye politikası aracı olarak yer alması bakımından; teşvik sisteminin gerek yöntem, gerek görev alanı ve gerekse kullanılacak teşvik araçları açısından yeniden ele alınarak, cari açığı azaltmada ve bölgesel gelişmede rol oynayabilecek stratejik öncelikli, sektörel yönlü teşvik unsurları çerçevesinde mal ve hizmet üretimini hedefleyen, yönlendirme gücüne sahip selektif uygulamalara geçiş imkanı veren, kamusal maliyet-fayda yönünden etkinlik analizlerinin yapılabildiği şeffaf bir yapıda oluşturulmasıdır.



- DPT (2000). Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2502 – ÖİK: 523, Nisan, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf> (Erişim Tarihi 20.12.2010)
- DPT (2001). Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT: 2557 – ÖİK: 573, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/yatirim/oik573.pdf> (Erişim Tarihi 22.12.2010)
- DPT (2004). Devlet Yardımlarını Değerlendirme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın No: DPT:2681, Mayıs, Ankara. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/devletya.pdf> (Erişim Tarihi 25.12.2010)
- DPT (2007). Devlet Yardımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, Yayın No: DPT: 2730-ÖİK : 682 <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/oik682.pdf> (Erişim Tarihi 25.12.2010)
- DTM (2002). “Vergi Politikalarının Üretim ve İhracata Etkileri” , [www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/.../vergi.doc](http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/.../vergi.doc) (Erişim Tarihi 12.08.2010)
- Duran, M. (1998). **Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları (1968-1998)**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma İnceleme Dizisi (19), Aralık, Ankara.
- Duran, M. (2002). **Türkiye’de Yatırımlara Sağlanan Teşvikler ve Etkinliği**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma İnceleme Dizisi, Kasım, Ankara.
- Duran, M. (2003). **Teşvik Politikaları Ve Doğrudan Sermaye Yatırımları**, Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma İnceleme Dizisi (33) Ocak, Ankara.
- Elmas, G. (2001). **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler AB ve Türkiye**, Nobel Yayınevi, Eylül, Ankara.
- Erkan, H. ve Tatlıdil, R. (1990). **Serbest Bölgelerde Uygulanacak Teşvik Tedbirlerinin Sektörlere Katkıları Yönünden Değerlendirilmesi**, TOBB Yayınları, Ankara.
- Gerçek, A. (2010). “Türkiye’de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikaları ve Etkinliği”, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/makale/tesvik.doc> (Erişim Tarihi 23.09.2010)
- Giray, F. (2006). **Maliye Tarihi**, Ezgi Yayınları, Bursa.
- Gök yurt, F. (2010). “Kamu Yatırımlarının Programlama ve İzleme Sürecine Yerelin Katılımı”, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No: 2811, Ankara. <http://www.dpt.gov.tr> (Erişim Tarihi 12.03.2010)
- Güngör, F. (2004). “Vergi Tatili Türkiye’nin Rekabet Gücünü Arttırır”, **Vergide Gündem Dergisi**, Mayıs, <http://www.vergidegundem.com> (Erişim Tarihi 10.04.2009)
- Güven, A. (2007). “Türkiye’de İller Arası Gelir Eşitsizliğinde Teşvik Politikasının Rolü: Bir Ayırıştırma Analizi”, **Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi**, Kasım, Sayı:14, 20-38.
- Hazine Müsteşarlığı (2010). **Yeni Yatırım Teşvik Sistemi I. Yıl Uygulama Sonuçları**, Eylül, Ankara. <http://www.hazine.gov.tr/irj/go/km/docs/documents/Hazine%20Web/Ana%20Sayfa/Hazineden/YATIRIMLARDA%20DEVLET%20YARDIMLARI%20HAKKINDA%20KARAR.pdf> (Erişim Tarihi 20.12.2010)
- Hazine Müsteşarlığı-TOBB (2000). **Genel Teşvik Politikalarının Değerlendirilmesi ve Yeni Stratejilerin Belirlenmesi II**, TOBB Yayınları, Ankara.

- Hekimler, A. (2008). "Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye'de İşgücü Piyasası Politikaları ve İşsizlik Halinde Sağlanan Yardımlar", **Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Metinleri**, 1, Ocak, 1-23. <http://sosyalbe.nku.edu.tr/20081.pdf> (Erişim Tarihi 13.02.2009)
- İKV-İktisadi Kalkınma Vakfı (2005). **Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Devlet Yardımları**, Yayın No:187, Ağustos, İstanbul. <http://www.ikv.org.tr/pdfs/33d3f626.pdf> (Erişim Tarihi 12.05.2010)
- İncekara, A. (1995). **Türkiye'de Teşvik Sistemi**, İTO Yayınları, İstanbul.
- Karakurt, A. (2010). "Küresel Kriz Ortamında Yatırım Teşvikleri", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/42/1347/15607.pdf> (Erişim Tarihi 21.12.2010)
- Korkmaz, A., Pazarçık, O. ve Gerçek, C. Korhan (1989). **Ülkemizde Uygulanan Teşvik Sistemi Ekonomi Üzerine Etkileri ve Verimlilik Temeline Dayandırma İmkanları**, Milli Produktivite Merkezi Yayınları, No: 381, Ankara.
- Köksal, M. (2009). "Genel Teşvik Sisteminin Değerlendirilmesi ve Bazı Öneriler", **Amme İdaresi Dergisi**, 2, 105-147. <http://www.todaie.gov.tr> (Erişim Tarihi 30.04.2009)
- Kutlu, E. ve Hacıköylü, C. (2007). "Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Devlet Yardımları", **Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 1, 367-390.
- Küçükkoğlu, M. (2005). "*Vergisel Teşviklerin Bölgesel Kalkınmadaki Rolü: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Üzerine Uygulama*", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Bursa.
- Leblebici, F. (2002). **Devlet Yardımları Uygulamasının Maliyeti Ve Ekonomik Göstergelerle Mukayesesi**, Yayın No: DPT: 2663, Aralık, Ankara.
- Mazlum, M., Yücel, İ. ve Tekeoğlu, M. (1990). **Özel Kesim Yatırım İmkanları Ve Yatırım Kararlarında Teşviklerin Etkinliği**, TOBB Yayınları, Yayın No:162, Ankara.
- MÜSİAD (1994). "Yatırım ve İhracat Teşvikleri Paneli", Nisan, Sayı:6 [http://www.musiad.org.tr/img/arastirmalariyayin/pdf/arastirma\\_raporlari\\_06\\_2.pdf](http://www.musiad.org.tr/img/arastirmalariyayin/pdf/arastirma_raporlari_06_2.pdf) (Erişim Tarihi 20.06.2010)
- Oktayer, N. (2003). "Dünden Bugüne Teşvik Sistemimiz", **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 129 Eylül, 187-190.
- Saraç, O. (2005). **İhracatta Devlet Yardımları**, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara.
- Sarıöz, Y. (2006). "*Türkiye'de 1990 Sonrası Uygulanan Yatırım Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri*", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Ankara.
- Şaylan, G. (2003). **Değişim, Küreselleşme Ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Şubat, 2.Baskı, Ankara.
- Tan, M. (2010). "Yeni Yatırım Teşvik Sistemi", <http://archive.ismmmo.org.tr/docs/seminer/TesvikNotlar.pdf> (Erişim Tarihi 13.12.2010)
- Tekin, A. (2006). "Vergi Teşvikleri Ve Ekonomik Etkileri", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 16 Aralık, 301-316 <http://sbe.dpu.edu.tr/16/301-316.pdf> (Erişim Tarihi 12.05.2010)

- Topal, M. H. (2006). *“Uluslar arası Kuruluşların Teşvik Sistemine Bakışı Ve Türk Teşvik Sisteminin Bu Çerçeve Analizi”*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Trabzon.
- Tuncer, E. (1999). **Yatırım ve İhracatla İlgili Mali Teşvikler ve Uygulaması**, Yaklaşım Yayınları, Eylül, Ankara.
- Uluatam, Ö. (1971). **Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikası**, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Ulusoy, A. (2007). **Maliye Politikası**, Üçyol Kitapevi, Trabzon.
- Yavan, N. (2011). **Teşviklerin Sektörel ve Bölgesel Analizi Türkiye Örneği**, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları, Yayın No:27, Ankara.
- Yavuz, A. (2010). “ Bir Maliye Politikası Aracı Olarak Yatırım Teşviklerinin Rekabet Koşulları Altında Özel Kesim Yatırımları Ve İstihdam Üzerine Etkisi : Ekonometrik Bir Analiz”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 15, Sayı 1, 83-101 [http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2010\\_1\\_06.pdf](http://iibf.sdu.edu.tr/dergi/files/2010_1_06.pdf) (Erişim Tarihi 22.12.2010)
- Yerebakan, M. (2007). **Türkiye İçin Model Olabilecek Ülkelerde Uygulanan Teşvik Uygulamaları Ve Ülkemize Uygulanabilirliği**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2007-51, İstanbul.<http://www.yoikk.gov.tr/detay.cfm?MID=1> (Erişim Tarihi 03.11.2016)