

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

İhracatın desteklenmesine yönelik Türkiye'nin rakiplerinin uyguladıkları kamu politikaları

Sarp Kalkan
Ekonomi Politikaları Analisti

Ülkem Başdaş
Araştırmacı

TEPAV Politika Notu
Ağustos 2009

İhracatın desteklenmesine yönelik Türkiye'nin rakiplerinin uyguladıkları kamu politikaları

İçinden geçmekte olduğumuz küresel kriz dünyadaki ticari dengeleri kalıcı olarak etkileme potansiyeline sahiptir. Bu dönemde egemen devletlerin uygulayacakları kamu politikalarının yakından takip edilmesi son derece önemlidir.

TEPAV'ın "Türkiye'nin İhracat Performansı Üzerine Bir Değerlendirme" politika notunda, Türkiye'nin rekabetçi olduğu ve en fazla ihracat yaptığı sektörlerde dahi Türkiye'nin ihracatının AB'nin toplam ithalatından daha hızlı daraldığı gözlenmiştir. Bu dönemde ABD, Çek Cumhuriyeti, Polonya, Kore, Romanya, Çin ve Hindistan karşısında Türkiye pazar payı kaybetmiştir.

Bu ülkelerin ihracat performansının Türkiye'den daha iyi gerçekleşmesinde şirketlerinin bireysel başarısı, içinde buldukları tedarik zincirinin durumu, kur rejimi ve buna bağlı kur hareketleri etkili olabileceği gibi, uygulanan kamu politikalarının da ihracat performansını olumlu yönde etkileyebileceği unutulmamalıdır. Bu notun amacı incelenen ülkelerde ihracat performansını etkileme potansiyeline sahip kamu politikalarının özet bir dökümünü çıkararak olası politika alternatiflerine bir baz oluşturmaktır.

Dünyada uygulanan ihracat destekleri

Dünya ticaretinin hızlı bir şekilde daralmasıyla pek çok ülkede ihracat destekleri gündeme gelmiştir. İhracat destekleri genel olarak dört farklı türde ortaya çıkmıştır¹:

1. Mevcut kredilerin artırılması (veya yeni fonların yaratılması)
2. İhracat sigorta mekanizmalarına yönelik tedbirler
3. İhracatta vergi iadelerinin artırılması
4. Ticaret engellerinin artırılması

İhracat desteklerinin dünyadaki örneklerine baktığımızda ortak olarak, Eximbank olan ülkelerde Eximbank üzerinden, olmayan ülkelerde ise diğer birlikler veya kuruluşlar vasıtasıyla mevcut desteklerin kapsamlarının arttırıldığı görülmektedir:

- ABD ve Çin Eximbankaları başlattıkları "Gelişmekte olan Ülkeler için Ortak İhracat Kredi Destek Programı" yolu ile gelişmekte olan ülkelere yapılacak olan ihracat için yeni kısa, orta ve uzun vadeli kredi desteği vereceklerini açıklamışlardır. Kısa dönem için Çin Eximbank 8 milyar dolar, ABD Eximbank ise 4 milyar dolar kredi desteği verecektir. Orta ve uzun vade için Amerika Eximbank, 8 milyar dolar kredi yaratılacağını belirtmiştir.
- İsveç'te 2009 yılında likidite sağlamak için SEK(AB Svensk Exportkredit)'ya 100 milyar İsveç Kronu aktarılmıştır.
- İhracat, gayri safi milli hâsılasının %71'ini oluşturan Slovenya'da ECA(Export Credit Agency-İhracat Kredisi Kurumu)'ya yeni fonlar aktarılmıştır.

¹ Ek 1'de incelenen ülkelerin bu dört alanda aldıkları tedbirler özetlenmiştir.

- Japonya’da JBIC(Japan Bank for International Cooperation), Japon ihracatçıları desteklemek için satıcı kredileri (Supplier’s Credit) isimli bir program başlatmıştır.
- Hindistan’da Merkez Bankası (Reserve Bank of India) tarafından Eximbank’a 1 milyar dolar tutarında özel bir kredi olanağı sağlanmıştır.
- EIU (Economic Intelligence Unit) ülke raporuna göre, İspanya’daki ihracat destekleri, Dünya Ticaret Örgütü ve AB kısıtlamaları yüzünden, Kanarya Adaları ve Kuzey Afrika’da yer alan Ceuta ve Melilla ile sınırlı kalmıştır. Fakat 2009 başında İspanya’da krize karşı başlatılan Plan E (Spanish Plan to Stimulate the Economy and Employment) ihracat da dahil olmak üzere kapsamlı bir plan sunmaktadır.
- Macaristan’da artan talebe istinaden, 2009 yılında devlet bütçesinde sabit olan MEHIB (The Hungarian Export Credit Insurance Pte Ltd.) yıllık yükümlülük limiti 350 trilyon HUF’tan (Hungarian forint) 450 trilyon HUF’a yükseltilmiştir.
- Eximbank olmayan bir ülke olan Brezilya’da ise, bir yandan Brezilya Kalkınma Bankası tarafından kredi verilirken, bir yandan da Brezilya’da Eximbank kurulması için çalışmalara başlanmıştır. Ayrıca, Haziran 2009’da Brezilya hükümeti 1 milyar doları ihracatı arttırmak için yerel idare ve eyaletlere aktarmıştır.

İhracat sigorta mekanizmalarına yönelik tedbirler de hemen hemen her ülkede başvuru bir destek yöntemi olmuştur:

- ABD’de küçük ölçekli işletmeler için ihracat sigorta primleri azaltılmıştır.
- Kanada’da İhracat Garanti Programı’nın kapsamı, 500.000 Kanada Doları’nın altındaki garantiler için %75’ten %90’a, 500.000 KD ve 10 milyon KD arasındaki garantiler için %50’den %75’e çıkarılmıştır.
- Almanya’da ise satıcılara ihracat için verilen kredilerin sigorta edilmeyen kısmının, ihracatçının talebine istinaden ve ihracatçının ekstra bir prim ödemesi şartı ile %5’e kadar düşürülmüştür.
- Avusturya’da ihracat garantilerinin kapsamı 45 milyar Euro’dan 50 milyar Euro’ya çıkarılmıştır.
- Benzer şekilde, Belçika’da da kapsam 22 milyar Euro’dan 30 milyar Euro’ya yükseltilmiştir.
- Slovakya’da ihracat sigorta fonlarının kapasitesi %15 arttırılmıştır.
- Lüksemburg’ta ise ihracat kredileri sigortaları kapsamı 20 milyon Euro’dan 35 milyon Euro’ya çıkarılmıştır. Ayrıca, ihracatçıların, özel sigortacılar ile kredi riskine karşı sigortalarında yaşadıkları problemlere istinaden hükümet, belirli koşullar altında riskli ülkelerle yapılacak kısa vadeli işlemlerde kredi sigortası sağlamaya başlamıştır.
- Macaristan’da MEHIB tarafından geçici olarak, müşterinin talebine istinaden orta ve uzun vadeli ihracat kredileri sigorta oranı %95’ten %100’e arttırılmıştır.
- Çek Cumhuriyeti’nde ihracat garantileri 4,7 milyar Euro’dan 5,8 milyar Euro’ya arttırılmakla kalmayıp, EGAP(the Export Guarantee and Insurance Corporation-İhracat Garantisi ve Sigorta Birliği) ihraç edilen ihracat kredilerini geçici olarak ihracat kontratlarına bağlı risklerde akreditifler ve banka garantilerinin %99’una kadar, politik risklerde ise %100’üne kadar garanti kapsamına dahil etmiştir.

- İngiltere ve Danimarka'da İşletme Sermayesi Garanti Programı taslakları üzerinde çalışılmaktadır.

Kredilerin arttırılmasına ek olarak, bazı ülkelerde vergilere yönelik programlar da ciddi bir politika aracı olmuştur:

- Çin'de uygulanan ihracat vergi iadelerinin kapsamı genişletilmiştir.
- İspanya'da ise genel kapsamda ihracat vergi indirimleri uygulanmış, yabancı ülkelerdeki ihracatı destek eden kampanyalar veya yabancı şubelerden hisse alımında yüzde 25 vergi indirimi getirilmiştir.
- Mısır'da ise tekstil endüstrisindeki ihracattaki vergi iadeleri Aralık 2008'de %8'den %12'ye çıkarılmıştır.
- İspanya'da da genel vergi indirimleri uygulamasının yanı sıra, yabancı ülkelerde yapılacak olan ihracatı destek eden kampanyalar için veya yabancı şubelerin en az %25 hissesinin alımı için %25 vergi indirimi getirilmiştir.

Destek politikalarında bir diğer ortak özellik, küçük ve orta ölçekli işletmelere verilen önemdir:

- ABD'de uygulanan İşletme Sermayesi Programı kapsamında küçük ve orta ölçekli işletmelerin mevcut durumuna uygun olarak, ihracatı desteklemek için işletme sermayesi kredisi verilmektedir. Ayrıca, aynı program kapsamında firmaların mevcut durumlarına göre akreditifler için talep ettikleri nakit teminat zorunluluğu, kredi nominal değerinin %25'inden %10'una düşürülmüştür.
- Brezilya'da hükümet, mikro, küçük ve orta ölçekli firmalar için maksimum 2 milyar dolar tutarında hedge fonlara katılmaktadır.
- Fransa'da ise küçük ve orta ölçekli firmalar için sigorta işlemleri kolaylaştırılmıştır.
- Hindistan Eximbank yeni krediler için ihracat odaklı küçük ve orta ölçekli firmaları hedef almıştır.
- Malezya ekonomisinde istihdam ve gayri safi milli hasıla içinde büyük bir pay sahibi olan küçük ve orta ölçekli firmalar için işletme sermayesi programı genişletilmiş, özel finans kuruluşlarının kredi vermelerini kolaylaştırmak için devlet garantisi yüzde 80'e çıkarılmıştır.
- Tayland Küçük İşletme Kredi Garanti Kuruluşu'na, küçük ve orta ölçekli işletmelere kredi sağlanması için 85 milyon dolar fon aktarılmıştır.
- Kore Eximbank, 2009'daki kurdaki dalgalanmalara tedbir olarak, küçük ve orta ölçekli işletmelere kur riski yönetimi konusunda bilgilendirme çalışmaları başlatmıştır.
- İsveç'te farklı olarak kredinin kapsamı genişletilerek ölçekten bağımsız tüm firmalara destek sağlanmıştır.

Sektörlere özel ihracat destekleri de yaygın olarak kullanılmaktadır:

- Çin'de gemi sektörüne yönelik yüksek tutarlarda krediler verilmektedir.
- Avrupa Birliği'nin Afrika'ya yaptıkları yardım ve yatırımlar, 2009'da kriz yüzünden kesintiye uğrarken, Çin açılan bu boşluğu kapamış, Afrika'ya yapılan yatırımlar, özellikle inşaat sektöründe arttırılmıştır.

- Çin’de ayrıca yüksek teknoloji ürünleri ve ulusal fikri mülkiyet hakları olan ürünler konusunda ihracat kredilerinin genişletileceği ifade edilmiştir.
- Kore’de de Çin’e benzer şekilde, gemi sektörüne Kore Varlık Yönetimi ve Kore Kalkınma Bankası tarafından ayrılan fonlar 4,8 milyar dolar arttırılmıştır. Sadece fonlar vasıtasıyla değil, firmalardan direkt gemi alımı yoluyla da Koreli firmaların iflas etmeleri önlenmiştir. Kore’de gemi sektöründe faaliyet gösteren 5,000 adet küçük ve orta ölçekli firmaya kredi sağlanmıştır.
- Gemi sektörünün önem taşıdığı bir başka ülke olan Norveç’te, gemi yapımı için kredi limitleri 5 milyar Norveç Kronu’ndan 8 milyar Norveç Kronu’na çıkarılmıştır.
- Fransa ise nükleer enerji ve uçak sektörlerine önem vereceğini açıklamıştır.
- Amerikan demir-çelik endüstrisinde, yapılan harcamalar için %25 rekabetçi marjin uygulaması getirilmiştir. Özellikle Kanada ve AB’nin itirazları neticesinde bu uygulama, uluslararası anlaşmalara uygun hale getirilmiş, böylece yeni uygulamanın, Dünya Ticaret Örgütü ve Serbest Ticaret Anlaşmaları’nda taraf olan ülkeler için değil, Çin, Hindistan, Rusya gibi diğer ülkeler üzerinde yaptırım gücü kalmıştır.

Dünya Bankası’nın Uluslararası Ticaret Departmanı’nın 2009 sunumunda², Fransa’nın “stratejik sektörler”, Çin’in, Almanya’nın ve Amerika’nın otomotiv sektörlerine verdiği desteklerin, yerli endüstrileri korumak amaçlı politikalar altında sınıflandırıldığı görülmektedir. Ayrıca, Rusya, Ukrayna ve Ekvator hükümetleri tarafından açıklanan tarifelerin arttırılmasına da dikkat çekilmiştir. Bunun yanında tarife dışı ticaret engelleri de yaygın olarak uygulanmıştır. Çin, Endonezya ve Hindistan’da çeşitli malların ithalatına ya da ithalat yapıldığı limanlara sınırlamalar getirilmiştir. Üstelik Malezya kendi vatandaşlarının işsiz kalmasını önlemek adına Ocak ayında fabrikalarda, mağazalarda ve restoranlarda yabancı işçi çalıştırılmasını yasaklamıştır. Bunların bir sonucu olarak, anti dumping ve korunma önlemlerinin önümüzdeki dönemde artacağı tahmin edilmektedir.

Yukarıda bahsi geçen ülkeler dışında, henüz ihracat desteklerine yönelik programların uygulanmadığı ülkelerde ise, destekler taslak halinde görülmektedir. Mesela, Portekiz’de finansal krizin etkilerini azaltmak için bankacılık sektörüne verilen desteklerin dışında, piyasalarda kredi riski için sigorta bulmakta zorlanan ihracatçılar için devlet, sigorta önlemleri almaya hazırlanmaktadır. Romanya’da ise ulusal düzeyde krizden etkilenmiş firmaları desteklemek için kamu finans kuruluşlarının kapasitelerinin arttırılması tartışılmaktadır. Somut bir program uygulanmamakla birlikte, Avusturalya’da Austrade (The Australian Trade Commission-Avusturalya Ticaret Komisyonu) ve EFIC (The Export Finance and Insurance Corporation-İhracat Finansmanı ve Sigorta Birliği) tarafından finansal krizle baş etmek ve doğan fırsatları değerlendirmek için firmalara seminerler verilmektedir. Henüz ulusal bir programın başlatılmadığı Yunanistan’da ise, ihracatçılar bazı ticari bankaların ihracat finansmanı için kredi sağlamadığından şikâyetçi olmaktadır. Bu bağlamda, OECD, bazı Yunan Bankaları ile işbirliği içerisindedir.

² Sunumun tamamına www.wita.org/ht/a/GetDocumentAction/i/32764 adresinden ulaşılabilir.

Türkiye’de uygulanan ihracat destekleri

Çeşitli ülkelerde uygulanan ihracat desteklerine paralel olarak Türkiye’de son bir yıllık döneme ihracatın geliştirilmesine yönelik önlemler alınmıştır. Eximbank’ın kredilerin vadeler ve faiz oranlarında yıl içinde yaptığı düzenlemelerin yanı sıra;

- Türkiye Eximbank sermayesi 1 milyon TL’den 2 milyon TL’ye artırılmıştır.
- 2008 sonunda kısa vadeli kredilerde indirimli teminat oranıyla kredi kullanan firmalara asli teminat ile karşılanmayan bakiye kredi risklerinde ipotek ile teminatlandırma yoluna gidilmiştir.
- Şubat 2009’da yurt dışı fuarlara katılarak pazarlama ve tanıtım faaliyetlerinde bulunan firmalar ile bunlara aracılık eden organizatörlere doğrudan kullandırılmak üzere “Yurt Dışı Fuar Katılım Kredisi” başlatmıştır. Ayrıca, Yurtdışı Müteahhitlik Hizmetleri Köprü Kredisi Programı ile tahsilâtlarını gerçekleştiremeyen müteahhitlik firmalarına kredi olanağı sağlanmıştır.
- 2009’da Sevk Öncesi Reeskont Kredisi (SÖRK) programı kapsamındaki firma limiti 10 milyon ABD Doları’ndan 20 milyon ABD Doları’na, Dış Ticaret Sermaye Şirketleri için ise bu limit 40 Milyon ABD Doları’na yükseltilmiştir.
- Temmuz 2009’da Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye Eximbank arasında yapılan anlaşma kapsamında toplam 200 milyon Euro’luk kredi imalat sanayi, turizm ve lojistik sektörlerinde ihracata yönelik yatırımlar için tahsis edilmiştir.

Ancak, ihracatın geliştirilmesi yönünde alınan tüm bu tedbirler büyük ölçüde yetersiz kalmış ve Türkiye’nin ihracatı birçok ürün ve ülke grubunda pazar kayıplarına yol açacak şekilde daralmıştır.³ Bu tedbirlerde ya geç kalınmıştır, ya da sorununun teşhis ve tedavisinde gerekli olan etkinliğe ulaşılamamıştır. Bu nedenle Türkiye’nin ihracatçılarına sağladığı destekler sadece gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında değil, ABD, Fransa, Kanada gibi gelişmiş ülkelerde alınan tedbirlerin yanında da sönük kalmaktadır. Örneğin, Türkiye’de ihracat sigorta mekanizmasının kullanımının, krizin de sonucu olarak 2009’da artacağı beklentisi ifade edilse de mevcut mekanizmanın iyileştirilmesi konusunda 2009 yılında yapılan bir değişiklik bulunmamaktadır. Sigorta kapsamındaki ülkeler ve primler halen 2008 başındaki genişletilmiş hali ile yürürlüktedir.

Dünyada uygulanan başarılı örnekler derinlemesine incelenmelidir

Bu ve benzeri ihracat desteklerinin ülkelerin ihracatı üzerinde ne derece etkili olduğuyla ilgili kapsamlı bir çalışma bulunmamaktadır. Ancak, bazı ülkelerin diğerlerinden çok daha iyi performans göstermeleri başarılı uygulamaların olduğu yönünde bir sinyal olarak değerlendirilebilecektir.

Bu dönemde Dünya Ticaret Örgütü nezdindeki anti-damping soruşturmaları sayısının hızla artması kamu politikalarının egemen devletler tarafından kendi şirketlerinin lehine kullanıldığını göstermektedir. Soruşturma sayılarındaki artış hızının gelişmiş ülkelerde gelişmekte olan ülkelere daha fazla olması da ilgi çekici bir diğer noktadır.

³ TEPAV (2009), Türkiye’nin ihracat performansı üzerine bir değerlendirme, TEPAV Politika Notu.

EK -1: Seçilmiş Ülkelerdeki İhracat Destekleri, 2008-2009

Ülke Adı	Mevcut Kredilerin Arttırılması veya Yeni Fonların Yaratılması	İhracat Sigorta Mekanizmasına Yönelik Tedbirler	Vergi İadeleri	Ticaret Engellerinin Arttırılması
Almanya	X	X		
ABD	X	X		
Avusturya	X	X		
Belçika		X		
Brezilya	X			
Çek C.	X	X		
Çin	X		X	X
Danimarka	X	X		
Ekvator				X
Endonezya				X
Finlandiya	X	X		
Fransa	X	X		
Japonya	X			
Hindistan	X		X	X
İspanya	X		X	
İsveç	X	X		
Kanada	X	X		
Kore	X			
Lüksemburg	X	X		
Macaristan	X	X		
Mısır	X	X	X	
Norveç	X	X		
Rusya				X
Slovakya		X		
Slovenya	X			
Tayland	X	X		
Türkiye	X			