



YENİ TEŞVİK PAKETİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

5 Nisan 2012 günü T.C. Başbakanı Sayın Erdoğan'ın tanıttığı, ertesi gün de Ekonomi Bakanı Sayın Çağlayan'ın detaylarını açıkladığı yeni teşvik paketi, ülkemizin geleceğini şekillendirecek yatırım kararlarını etkileyecek olması nedeniyle büyük önem taşıyor. Bu yeni teşvik paketinin, önümüzdeki günlerde, tüm ayrıntılarıyla nihai hale getirilip, gerekli olan yasal düzenlemelerin yapılmasının ardından, yürürlüğe girmesi bekleniyor. Bu kısa notta, kamuoyu ile paylaşılan bilgilerden anlayabildiğimiz kadarını dört farklı bölümde değerlendirmeye çalışacağız. İlk olarak, açıklanan yeni teşvik paketini, önceki teşvik düzenlemeleri ile karşılaştırarak, farklı gördüğümüz noktaları değerlendireceğiz. İkinci olarak, belirtilen hedeflere tek başına bu yeni teşvik paketi ile ulaşmaya çalışmanın önündeki zorlukları tartışacağız. Üçüncü olarak, söz konusu hedeflere ulaşmak için, bu pakete ek olarak uygulanmasında fayda gördüğümüz politikalara bazı örnekler vereceğiz. Son olarak, bu yeni teşvik paketinin uygulama sürecinde karşılaşılabilecek zorluklara ilişkin aklımıza takılan soruları ele alacağız ve ardından kısa bir genel değerlendirme ile bitireceğiz.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1213/Ozan+Acar>

² <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/25/Esen+Caglar>

I. Yeni Teşvik Paketi Geçmiş Uygulamalardan Nasıl Farklılaşıyor?

- 1. Türkiye’de yatırımlara sağlanan kamu desteklerinin çerçevesi, yeni tanıtılan paket ile birlikte geçtiğimiz on yılda dört sefer değiştirilmiş ve geliştirilmiş oldu.** Birinci değişiklik, 2004 yılında uygulanmaya başlanan ve kamuoyunda 5084 olarak bilinen kanunla gerçekleşti. İkincisi, 2006 yılında 5084’de değişiklik yapan 5035 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle oldu. Üçüncü değişiklik ise 2009 yılında toptan yeni baştan tasarlanan teşvik sistemiyle hayata geçirildi. 2009’da yürürlüğe giren teşvik sisteminin ardından Ekonomi Bakanlığı, 2012 yılında yeni bir teşvik sistemi tasarlayarak bu sistemi kamuoyuna duyurdu.
- 2. Son 10 yıldaki farklı teşvik uygulamalarının amaçlarındaki değişim göze çarpıyor.** Sık aralıklarla yapılan değişiklikler, özel sektörden gelen talepler de dikkate alınarak sistemin aksayan yönlerini tamir etmek için yapıldı. Türkiye’de son on yılda uygulanan teşvik mekanizmalarını incelediğimizde, teşviklerle ulaşılmak istenenlerin sürekli olarak çeşitlenmiş olduğunu görüyoruz.
 - a. 5084 ve 5035 sayılı kanunların amacı;** “...bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmaktır” olarak belirtilmiştir. (5084 sayılı kanun, madde 1)
 - b. 2009’daki teşvik sisteminin amacı;** “...Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen hedefler ile uluslararası anlaşmalara uygun olarak, tasarrufları katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirmek, üretimi ve istihdamı artırmak, yatırım eğiliminin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, uluslararası rekabet gücünü artıracak teknoloji ve araştırma-geliştirme içeriği yüksek büyük ölçekli yatırımları özendirme, doğrudan yabancı yatırımları artırmak, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermek, çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerini desteklemektir” denilmiştir. (2009/15199 sayılı karar, madde 1)
 - c. 2012’de uygulanmaya başlanacak sistemle amaçlanan;** Ekonomi Bakanı Sayın Zafer Çağlayan’ın yaptığı tanıtım sunumundan anladığımız kadarıyla, cari açığın azaltılması, üretimin katma değerinin artırılması, en az gelişmiş bölgelerde kalkınmanın sağlanması, destek araçlarının etkinliğinin artırılması, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi, kümelenmeleri ve ileri teknoloji yatırımlarını destekleyerek küresel rekabet gücünün artırılmasıdır. (6 Nisan 2012 tarihli bakanlık sunumu)
- 3. Çok sayıda amacı aynı anda gerçekleştirebilmek amacıyla, teşvik araçlarının ve teşviklerin kapsamının her revizyonda genişletildiğini söyleyebiliriz (Tablo 1).** 5084 ve 5035’te sadece 3 çeşit destek aracı kullanılırken; bu sayı 2009’da 5’e, 2012’de ise 8’e yükseltildi. 5084 ve 5035 kapsamında kişi başına düşen gelirin 1500 doların altında

olduğu 49 il desteklendi. Destek miktarı ilden ile değişmediğinden, 49 il arasında nispeten daha gelişmiş olanlar, diğerlerine göre çok daha fazla yatırım çekebildiler. Bölgesel eşitsizliği giderme amacıyla örtüşmeyen bu durumu ortadan kaldırmak için, 2009 yılında uygulamaya başlanan sistemle Türkiye'nin illeri, DPT'nin 2001 yılı verileri kullanılarak sosyoekonomik gelişmişlik düzeyine göre dört farklı gruba ayrıldı. Destek araçları ve miktarları, illerin buldukları bölge grubuna göre farklılaştırıldı. Ancak, bu değişiklik de sorunun çözümü için yeterli olmadı. Bunun üzerine, 2012 yılında hayata geçecek yeni sistemde, bölge sayısı 4'ten 6'ya çıkarıldı ve en az gelişmiş bölgelere sağlanan destek miktarı, gelişmiş bölgelere kıyasla yükseltildi.

- 4. Teşvik sistemleri değiştikçe, sektörel destek uygulamalarının giderek artması dikkat çekiyor.** Türkiye'de 2009 yılından önce uygulanan teşvik sistemlerinin tümünde bölgesel destekler, sektörel öncelikler gözetilmeden dağıtıldı. 2009 yılından sonra ise illerde desteklenecek yatırımların hangi sektörlerden olması gerektiği belirlendi. İlgili sektörlerin dışında kalan faaliyetlerin, bölgesel teşviklerden yararlanmasının önü kesildi. 2012'de uygulamaya geçecek olan yeni sistemde ise sektörel önceliklendirmenin devam edeceği görülüyor. Bu bağlamda tek istisna ise sosyoekonomik açıdan en az gelişmiş bölge olan ve her sektörün teşvikle destekleneceği 6. Bölge olacak. Yeni sistemde, bölgelerde desteklenecek sektörlerin listesi önümüzdeki günlerde açıklanacak.
- 5. 2009 yılında başlayan seçilmiş sektörlerdeki büyük ölçekli yatırımların desteklenmesinde asgari yatırım miktarı son düzenleme ile aşağı çekildi.** Bu çerçevede, 2009 yılındaki düzenlemede asgari yatırım tutarının üzerinde kalan kimyasal ürün imalatı, rafineri ve madencilik gibi alanlardaki faaliyetlerin özel teşviklerden yararlanmasına olanak verildi. 2012 yılında yapılan değişiklikle büyük yatırım statüsünde desteklenecek faaliyetlerin asgari yatırım tutarları düşürülerek, büyük yatırımların sayısının artırılması amaçlanıyor. Türkiye'nin doğu ve güneydoğusundaki illerde yapılacak büyük yatırımların, bölgesel teşviklere ek olarak, gelir vergisi stopajı ve sigorta primi işçi hissesi desteklerinden faydalanmaları mümkün olacak.
- 6. Bundan önceki hiçbir teşvik sisteminde yer verilmeyen, tüm sektörleri pozitif etkileme potansiyeli bulunan eğitim, ulaştırma gibi yatay alanların her bölgede stratejik yatırımlar olarak desteklenmesine yeni teşvik paketi kapsamında öncelik verildi.** Yeni teşvik paketindeki bir diğer kritik değişiklik, bazı yatırımların "öncelikli" olarak sınıflandırılmasıdır. Ulaştırma, test merkezleri ve eğitim yatırımlarına öncelik verilerek, Türkiye'nin rekabet gücünü kalıcı olarak artırması beklenen alanlarda gelişme kaydedilmesi amaçlanmaktadır. Özel sektörün okul yatırımları, eğitimde fiziki kapasitenin artırılmasına ve Türkiye'deki beceri açığı probleminin çözümüne katkı sunabilir. Ulaştırma alanındaki yatırımların desteklenmesi ise bölgelerin bağlantı düzeyini arttırarak lojistik maliyetleri azaltabilir.
- 7. Türkiye'nin üretim yapısının teknoloji içeriğinin geliştirilmesine yönelik teşvikler, devlet yardımları sistemi kapsamında 2009 yılında yer aldı; bu teşvikler yeni teşvik paketi ile**

daha da önem kazanmış oldu. 5084 ve 5035 sayılı teşvik kanunlarında yüksek teknolojlili ürünlerin üretimine yönelik herhangi bir pozitif ayrımcılık söz konusu değildi. 2009 yılından itibaren uygulanmaya başlanan sistemde teknoloji ve AR-GE içeriği yüksek büyük yatırımlar desteklenmeye başlandı. En son tasarlanan sistemde ise teknoloji içeriği yüksek, büyük yatırımlar teşvik edilmeye devam ediliyor. Buna ek olarak, en son açıklanan sistemde, TÜBİTAK desteğiyle geliştirilen ürünlerin imalatına yönelik ilave destekler veriliyor. Teknolojinin geliştirilmesi için son derece kritik olan test ve rüzgar tüneli merkezlerinin de yeni teşvik sistemi kapsamında öncelikli alanlar arasında yer alması, ileri teknolojinin ekonomi içindeki ağırlığının artması hedefiyle uyumlu bir görünüm sergiliyor.

- 8. Yeni teşvik paketini öncekilerden farklılaştıran bir diğer unsur da Organize Sanayi Bölgeleri'ne yönelik pozitif ayrımcılıktır.** Son on yıldır uygulanan, teşviklerden yararlanan yatırımcılara OSB'lerden bedelsiz arsa tahsisi uygulamasına yeni sistemde de devam ediliyor. Önceki sistemlerden farklı olarak, OSB'lerde yatırım yapmanın daha cazip hale getirilmesi amacıyla buralarda gerçekleştirilecek yatırımların, buldukları ilin yer aldığı bölgenin bir altındaki bölgede geçerli olan teşviklerle, yani daha cömert miktarda mali destekle desteklenmesine karar verildi. Altıncı bölgedeki OSB'lerde yapılan yatırımların ise teşviklerden yararlanma süreleri, OSB dışındaki yatırımlara kıyasla arttırılıyor. OSB'lerdeki yatırımlara ilave destekler verilerek, Anadolu kentlerinde kümelenmelerin güçlendirilmesine olumlu katkılar yapılmasının yanında, kentlerin etrafında daha düzenli, çevreye daha duyarlı bir sanayileşmenin sağlanması da mümkün kılınabilir.
- 9. Son olarak, daha önceki teşvik sistemlerinden farklı olarak, vergi indiriminin işletme aşamasında değil de, yatırım aşamasında yapılabilecek olması ve yatırıma katkı tutarının belirli bir kısmının tüm faaliyetlerden elde edilecek gelirler üzerinden uygulanması, firmaların finansman yükünü önemli ölçüde azaltacaktır.** Bundan önceki teşvik sistemlerinin tümünde, özel sektörün kamusal desteklerden faydalanması, yatırım dönemi sonunda, işletme aşamasında mümkün oluyordu. Teşviklerin etkinliğini azaltan bu uygulama özel sektör tarafından sıkça eleştiriliyordu. 2012 yılındaki değişikliklerle birlikte, özel sektörün kamusal desteklerden yatırım aşamasında faydalanmasının önü açılıyor. Yeni sistemde, yatırım yapılacak bölgenin gelişmişlik düzeyi düştükçe, verilecek desteğin yatırım aşamasında kullanılacak bölümü artıyor. Yatırımın gerçekleştirildiği bölge 5'ten 6'ya kaydığında, desteğin yatırım döneminde yararlanılabilecek kısmı yüzde 50'den 80'e çıkıyor. Buna ek olarak, bölge 1 dışında gerçekleştirilen yatırımlarda, kamunun yatırıma katkı tutarı, yatırımcının tüm faaliyetlerinden elde ettiği gelirler üzerinden uygulanabiliyor. Bir diğer ifadeyle, gelişmiş bölgelerdeki faaliyetlerden doğan vergi yükümlülüklerini azaltmak için az gelişmiş bölgelere yatırım yapmak cazip hale getiriliyor. Yapılan bu değişikliklerle birlikte hem özel sektörün eleştirileri dikkate alınıyor hem de sistemin bölgesel eşitsizlikleri giderme kapasitesi arttırılıyor.

II. Yeni Paketle Cari Açık ve Bölgesel Gelişmişlik Farkları Azalır mı?

10. Yeni teşvik sisteminin birden fazla hedefinin olması, tek bir politika aracıyla bu kadar çok hedefe ulaşılabilir mi sorusunu akıllara getiriyor. Teşvik paketi değerlendirilirken, öncelikle teşvik politikasının amacının ne olduğunun belirlenmesi gerekiyor. Teşviklerin genel amacının özel sektörü çeşitli piyasa aksaklıkları nedeniyle yapılmayan yeni yatırımlara yönlendirmek olduğu söylenebilir. Oysa açıklanan birçok amaç olduğu görülüyor. Bunlardan cari açığın azaltılması ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi gibi bazılarını aşağıda tartışıyoruz. Ancak, teşvik politikası değerlendirilirken gözden kaçırılmaması gereken temel unsur, iktisat politikasında elinizde kaç politika aracı varsa o kadar amacı hedefleyebileceğinizdir. Bir taşla iki kuş vurmak iktisat politikası için pek mümkün değilken, teşvik paketiyle beş farklı hedef belirlemek gerçekçi görünmüyor. Teşviklerin hangi yeni yatırımı engelleyen hangi piyasa aksaklığını ne şekilde düzelttiğinin net olarak belli olmadığı bir tasarımda, bu teşvikler yeni yatırımların önünü açmayı mı hedefliyor, yoksa yatırım iklimi uygun olmayan noktalara yapılan yatırımlardan dolayı özel sektöre tazminat niteliği mi taşıyor sorusu akla geliyor³. Yatırımları engelleyen piyasa aksaklıklarını gidermeden şirketlere mali teşvikler sağlamanın sürdürülebilir rekabet gücüne katkı yapacağını söylemek ne yazık ki mümkün değil.

11. Cari açığın teşvik paketiyle azaltılıp azaltılamayacağı meselesi, yeni düzenlemeye ilişkin tartışma konularının başında geliyor. İktisadi bir perspektiften değerlendirildiğinde, bu paketin cari açık üzerindeki etkilerini kolaylıkla öngörmek mümkün görünmüyor. Türkiye'de yoğun olarak ithal edilen ara girdilerin imalatının teşvikiyle Türkiye'nin kronik bir hal alan cari açık probleminin çözülmesi amaçlanıyor. Ancak cari açığın temelinde, Türkiye'deki tasarrufların, yurtiçindeki yatırımları karşılayamaması yatıyor. Teşvik gibi özel sektör yatırımlarını ilgilendiren, yani mikro bir politika aracıyla, cari açık gibi makro bir problemi çözmek mümkün mü? Bu sorunun cevabı o kadar da net değil. İthal edilen ara girdilerin yurtiçinde üretilmeye başlanmasıyla, cari açığın azalması için gerekli olan tasarruf artışı ve/veya yatırımların azalması arasında doğrudan bir bağlantı bulunmuyor. Hatta yeni sistemle birlikte yatırımların azalmasını değil aksine artmasını beklemek daha anlamlı gibi görünüyor. Tasarruf oranlarının değişmediği bir ortamda, yatırımların artmasının ise cari açığı arttırıcı bir etki ortaya çıkaracağını söylemek mümkün gibi görünüyor⁴.

12. Yeni teşvik sisteminin bölgesel gelişmişlik farklarını azaltma noktasında nasıl bir etkiye sahip olacağı da bir diğer temel tartışma konusudur. Bölgesel kalkınma perspektifinden değerlendirildiğinde, ülkemizdeki ekonomik fırsatların dağılımındaki çarpıklıkların giderilmesini tek bir teşvik paketinden beklemek fazla iyimser olacaktır. Türkiye'nin,

³ Bu konu hakkındaki detaylı değerlendirme için Ersel, Hasan ve Filiztekin, Alpay, "Incentives or compensation? government support for private investments in Turkey", *Industrial policy in the Middle East and North Africa: rethinking the role of the state*, Galal, Ahmed (ed.), Cairo, Egypt: The American University in Cairo Press 2008, 35-50

⁴ Bu çerçevedeki görüşlerini, e-posta yoluyla bizimle paylaşan Dani Rodrik hocamıza teşekkür ediyoruz.

sosyoekonomik gelişmişlik düzeyi farklı altı bölgeye ayrılması ve az gelişmiş bölgelere çok, çok gelişmiş bölgelere ise az teşvik verilmesi; ilk bakışta bölgesel eşitsizliklerin yeni sistemle birlikte kesin olarak azalacağı beklentisini doğurabilir. Ancak, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinde mali teşviklerden daha öncelikli olması gereken, temel hizmetler ve altyapı kalitesindeki farklılıkların giderilmesidir. Bu kapsamda, Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerindeki eğitim ve sağlık hizmetlerinin kalite düzeyinin gelişmiş bölgelerdeki seviyeye çıkarılması kritiktir. Buna ek olarak, geri kalmış bölgelerdeki fiziki altyapı eksikliklerinin giderilmesi de bir diğer öncelikli unsurdur.⁵ Geri kalmış bölgelerdeki eğitilmiş ve sağlıklı insanların, Türkiye'nin gelişmiş bölgeleriyle ve dünyanın başlıca merkezleriyle bağlantıları kuvvetlendirildikten sonra yatırımların bölgesel düzeyde teşvik edilmesi çok daha etkili sonuçlar doğuracaktır.

III. Yeni Teşvik Paketinin Başarısına Katkı Sağlayacak Mekanizmalara Örnekler

13. Bir önceki paragrafta ele aldığımız, bölgesel kalkınma hedefine ulaşmak için “özel ekonomik bölge” uygulamalarının geliştirilmesi teşvik paketinin etkinliğini arttırabilir.

Teşvik paketinin kamuoyuna yapılan tanıtımı esnasında, Sayın Ekonomi Bakanı'nın konuşmasında yapmış olduğu “yatırım havzası” vurgusu yeni düzenlemeye ayrı bir boyut getirmektedir. Yatırım havzasının Organize Sanayi Bölgelerinden daha farklı veya daha geniş kapsamlı bir olgu olup olmadığını teşvik düzenlemesiyle ilgili herhangi bir rapor görmediğimiz için bilemiyoruz. Ancak, Ekonomi Bakanlığı'nın geçtiğimiz aylarda yapmış olduğu “özel ekonomik bölgeler” hakkındaki⁶ açıklamalarıyla birlikte değerlendirildiğinde, yatırım havzalarının kritik bir teşvik aracına dönüşebileceği yorumu yapılabilir. Bu bağlamda, seçilecek bölgelerde, sadece sanayi yatırımlarına değil, sanayinin rekabet gücünü etkileyen tüm diğer unsurlara da odaklanabilen özel ekonomik bölgelerin geliştirilmesi, bu teşvik paketi ile arzu edilen sonuçların ulaşılmasına katkı sağlayabilir. Örneğin, bu yeni teşvik paketinde, 6. Bölgede sanayi yatırımları için oldukça avantajlı bir konuma kavuşan Şanlıurfa'da yeni bir özel ekonomik bölgenin pilot denemesi yapılabilir. Böyle bir pilot uygulama kapsamında, alışlagelmiş OSB'lerin veya serbest bölge uygulamalarının çok ötesine geçen, içinde kentsel, lojistik, turistik unsurlar ile teknoloji ve eğitim ile ilgili kurumları da barındıran yeni ve geniş kapsamlı bir “yatırım havzası” oluşturulabilir. “GAP 2.0” olarak da görülebilecek böyle bir uygulama, teşvik paketinden beklenen sonuçların elde edilmesini hızlandırabilir.

14. Stratejik yatırımlar kapsamında ele alınan sektörlerin Türkiye'ye rekabet gücü sağlmasını kısıtlayan unsurların da sektörel reform paketleriyle düzeltilmesi önemlidir.

Buna örnek olarak ilaç sektöründe atılması gereken adımlar verilebilir. Yeni sistemde, ilk dört bölgeden birinde kurulacak biyoteknolojik ve onkolojik ilaçlar ile kan ürünlerinin

⁵ “World Development Report 2009: Reshaping Global Geography” başlıklı raporda, Türkiye gibi bölgeler arasında etnik ve kültürel farklılıkların sınırlı olduğu ülkelerde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi için eğitim, sağlık ve altyapı kalitesindeki farklılıkların kritik olduğu gösteriliyor. Mali teşvikler ve bölgelere özgü politikaların ikincil önemde olduğu vurgulanıyor.

⁶ <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/19432632.asp>

Üretim tesislerine 5. Bölge'de geçerli olan teşviklerden yararlanma imkânı veriliyor. Böylelikle Türkiye'nin ilaç üretiminde cazibesinin artması amaçlanıyor. Ancak, mali teşvikler, Türkiye'nin ilaç üretiminde bir sıçrama gerçekleştirmesi için tek başına yeterli değil. Kritik ilaçların üretiminin Türkiye'de yapılabilmesi için bu alandaki AR-GE faaliyetlerinin de desteklenmesi gerekiyor. Bu kapsamda Türkiye'deki fikri mülkiyet hakları çerçevesinin kuvvetlendirilmesi, ilaç araştırması yapacak nitelikli insan gücünün yetiştirilmesi, ilaçların ruhsatlandırılmasında karşılaşılan problemlerin giderilmesi, sağlık politikalarında öngörülebilirliğin artırılması ve kritik alanlarda uzun vadeli ilaç satın alma sözleşmelerinin hayata geçirilmesi gibi çok sayıda alanda adım atılması gerekiyor. Bunlar yapıldıktan sonra, mali teşviklerin de katkısıyla, Türkiye'nin katma değeri yüksek ilaçların üretildiği bir merkez olması mümkün olabilir.

15. Yeni teşvik paketi kapsamında desteklenen yük taşımacılığı yatırımlarının etkili olabilmesi için, ulaştırma sektöründe atılacak serbestleşme adımlarıyla desteklenmesi önemlidir. Bu bağlamda, yeni düzenlemede özellikle demiryolu taşımacılığına teşvik verilmesi, ülkemizde demiryollarında yük ve yolcu taşımacılığının hala TCDD tekelinde olduğu düşünüldüğünde ilginç bir vizyon sergiliyor. Avrupa Birliği'nde demiryolu taşımacılığında serbestleştirmeye gidilirken, bizde bu yöndeki yasa tasarısı geçen yasama yılında TBMM'ye geldiği halde yasalaşamamıştı. Mevcut durumda Türk demiryolları üzerinde özel lokomotiflerin yük taşıması mümkün değil. TEPAV'da yürüttüğümüz bir projede bu konuda Pakistan'daki yasal düzenlemelerin dahi daha liberal olduğunu öğrenince şaşırmiştık. Bu konuya teşvik paketinde yer verilmesi, hükümetimizin demiryolları konusunda başlattığı adımları serbestleşmeyle hızlandıracağına işaret ediyor diye ümit ediyoruz.

IV. Uygulamada karşılaşılabilecek zorluklara dair bazı sorular

16. İller arasında ve iller içinde haksız rekabet ile kazanılmış haklar arasındaki denge nasıl sağlanacak? Yeni teşvik paketinin bölgelendirme yöntemini, önceki düzenlemelerden ayıran temel unsurların başında "illerin bölgelere dağılımının duruma göre değişebilecek" olması geliyor. Hem Sayın Başbakan hem de Sayın Ekonomi Bakanı yaptıkları sunumda "illerin bölgesel dağılımdaki yerlerinin, Kalkınma Bakanlığı tarafından yapılacak periyodik çalışmalar sonucunda elde edilecek veriler çerçevesinde yeniden değerlendirilmesi"nin mümkün olduğunu belirttiler. Bir yandan bu düzenleme kapsamında yatırım yapacak firmalara 12 yıla yayılan uzun vadeli destekler sunulurken, bir yandan da yatırım yapılacak bölgelerin, dolayısıyla desteklerin derecesinin değişebilme ihtimali, beraberinde bazı komplikasyonları getirebilme riski taşıyor. Örneğin, bir yatırımcının (Ayşe Hanım) bugün 6. Bölge'de bulunan Şanlıurfa'ya yatırım yaptığı ve bundan bir süre sonra da Şanlıurfa'nın 6. Bölge'den 5. Bölge'ye alındığı, dolayısıyla daha az miktarda desteğe tabi olduğu bir durumu ele alalım. Şanlıurfa'ya bu değişiklikten sonra Ayşe Hanım'la aynı sektörde faaliyet gösteren bir diğer yatırımcının (Fatma Hanım) da yatırım yaptığını varsayalım. Böyle bir durumda Ayşe

Hanım'ın aldığı desteklerde azalmaya gidilmesi, kazanılmış hak ilkelerine aykırı düşerken, tamamen aynı işi yapan Ayşe Hanım ve Fatma Hanım'ın farklı desteklere tabi olması da iki yatırımcı arasında haksız rekabete yol açma ihtimalini taşıyor. Bu ve benzer sorunların nasıl çözülebileceği üzerinde uygulamaya dönük detaylar belirlenirken hassasiyetle durulmalıdır.

17. Yeni teşvik paketinin uygulama sürecinde tüm yetki merkezde mi olacak? Eğer öyleyse, proje bazlı değerlendirme için bir kapasite atılımı yapılacak mı? Yeni teşvik paketinin, eski teşvik düzenlemelerine kıyasla, oldukça geniş kapsamlı bir hale gelmesi beraberinde sürecin yönetimine (başvuruların değerlendirilmesi, yatırımların izlenmesi vb) ilişkin bazı soruları da getiriyor. Birinci soru, bölgelerde desteklenecek sektörlerin seçim sürecinin nasıl ve hangi kriterlere göre belirleneceğinin bu aşamada açık olmaması, dolayısıyla da merkezi idarede çok geniş bir takdir yetkisinin nasıl kullanılacak olduğudur. İkinci soru ise, merkezi idareye kıyasla yerel kümelenmeler konusunda daha fazla malumata sahip olan yerel idarelerle nasıl bir yetki paylaşımının olacağıdır. Örneğin, son yıllarda özel sektörü destekleme konusunda önemli bir kapasite inşa eden Kalkınma Ajansları'nın bu yeni teşvik paketinin uygulanma sürecinde nasıl bir role sahip olacağı bu kapsamda yanıt bekleyen sorular arasındadır. Ayrıca, bu teşvik paketinin kapsamının önceki düzenlemelere çok daha fazla genişletilmiş olması, merkezi idarede ciddi bir kapasite artırımına gereğince işaret edebilir. Son olarak, yeni düzenlemeden faydalanmak için kapsam dâhilindeki sektörde yatırım yapmanın yeterli olup olmayacağı, yani projenin ve iş planının niteliklerine yönelik proje bazlı bir değerlendirmenin yapılıp yapılmayacağı da uygulamaya dair sorular arasında.

18. Cari açığı azaltma amacıyla desteklenecek stratejik yatırımların rekabet gücünü sağlamak adına korumacılık tedbirleri de uygulanacak mı? Türkiye çok uzun bir süredir, bir teşvik paketi aracılığı ile cari açığı azaltmaya çalışmayı hedeflememişti. Bu hedefe, bir teşvik paketi ile ne kadar ulaşılabileceği temel bir soruyken (bkz. bu notun 12. maddesi), bir diğer temel soru da bu yeni düzenleme kapsamında desteklenecek yatırımların, tarife dışı engeller vb. dış ticaret politikası araçlarıyla ne düzeyde ve ne kadar süre ile korunacak olduğudur. Türkiye'nin bu alandaki uygulama tecrübesinin parlak başarılarla dolu olmadığı düşünülürse, bu alandaki soru işaretlerinin şimdiden giderilmesi daha da önem taşımaktadır. Örneğin, 2004'de yürürlüğe giren 5084 sayılı teşvik kanunu kapsamında çok sayıda iplik yatırımı yapılmışken, bu yatırımların hemen ardından dahilde işleme rejiminin esnetilerek iplik ithalatının serbest bırakılması ile birlikte en yeni teknolojiyi kullanan yatırımların bile rekabet etmesi zorlaşmıştı.⁷ Bir yandan Avrupa Birliği ve Dünya Ticaret Örgütü'ne olan yükümlülüklerimiz, diğer yandan da bir yatırım teşviki paketi ile cari açıkla mücadele etme arzumuz, oldukça zor politika tercihlerini beraberinde getirebilir. Bu tercihler yapılırken hem iç piyasayı bozucu etkilerin asgariye nasıl indirileceği, hem de kamu-özel kaynakları israfının önüne nasıl geçileceği önemli sorular olarak karşımıza çıkıyor.

⁷ Bu konuyla ilgili bir çalışma için Bkz. Ozan Acar, "Bir İsraf Hikayesi: Devlet Teşvikleri ve Kahramanmaraş'taki İplik Üreticilerinin Pamuk İpliğine Bağlı Rekabet Gücü" Eylül 2008, TEPAV Bülten #3.

Sonuç: 2023 Hedeflerine Teşvik Paketiyle Ulaşabilir Miyiz?

- 19. Geçmiş teşvik paketleriyle kıyaslandığında, yeni düzenlemenin Türkiye'nin farklı yerlerinde, özellikle de az gelişmiş bölgelerimizde, imalat sanayi yatırımlarının miktarının artmasına önemli bir katkı vereceğini söylemek mümkündür.** Bu açıdan bakıldığında, yeni teşvik paketini son derece başarılı olarak değerlendiriyoruz. Yeni teşvik paketi, ülkemizin çok farklı bölgelerindeki ve sektörlerindeki yatırımcılardan gelen talepleri ve önerileri, sanayileşmeye katkı sağlayacak bir düzenlemeye dönüştürmeyi başarmış gözükmektedir. Bu taleplere yanıt verebilme açısından, yeni teşvik paketinin, ülkemizde bugüne kadar geliştirilmiş en kapsamlı ve teknik açıdan en doğru düzenleme olduğu da söylenebilir.
- 20. Öte yandan, ülkemizin sanayileşme sürecini devam ettirme, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltma, küresel ekonomide rekabet gücünü artırma ve cari açığı azaltma gibi çok iddialı ve çok farklı politika müdahaleleri gerektiren hedeflerinin çözümünü sadece bu teşvik paketinden beklemek, hem bu pakete hem de onu hazırlayanlara ve uygulayacak olanlara büyük bir haksızlık olur.** Yeni teşvik paketinin Türkiye'nin 2023 yılında dünyanın en büyük 10 ekonomisi arasına girebilmesi, kişi başına düşen gelirini 25 bin dolara çıkartması ve 500 milyar dolar ihracat düzeyine ulaşabilmesi için nasıl bir işleve sahip olacağı değerlendirilebilir. İddialı bir yapısal reform gündemiyle desteklenmeyen bir teşvik sistemin başarısının da sınırlı olacağı unutulmamalıdır. Başka bir ifadeyle, yeni teşvik sistemi, Türkiye'nin 2023 hedeflerine ulaşabilmesine ancak kısmi bir katkı yapabilir. Bugün Türkiye milli gelir büyüklüğü olarak dünyada 17. sıradayken, Dünya Ekonomik Forumu'nun yaptığı rekabet gücü endeksi sıralamasında 56. sırada yer alıyor. Nüfusu bize benzer ama ekonomisi bizden daha büyük Japonya, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, Kanada gibi ülkeler ise rekabet gücü endeksi sıralamasında Türkiye'ye kıyasla çok daha üst sıralarda yer alıyor (Tablo 2). Dolayısıyla rekabet gücü endeksinin bileşenleri arasında yer alan işgücü ve beceriler, kurumsal ve fiziki altyapı ile yönetim gibi çok sayıda alanda reform yapmadan, bu yeni teşvik paketinin Türkiye'yi ilk 10 arasında sokmasını beklemek pek gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır. Yeni paketin tanıtım toplantılarında vurgulandığı gibi, 2013 yılında çok sayıda yeni yatırımın teşvik edilmesi bu düzenleme ile sağlanabilir olsa da, 2023 hedefleri için yapısal reform gündemi ihtiyacı devam ediyor. Ve zamanımız giderek azalıyor.

Ek. Tablo 1: Türkiye'de son on yılda uygulanan teşvik politikalarının karşılaştırması

	Bölgesel kapsam	Teşvik araçları	Destek oranları bölgeler arasında farklılaşıyor mu?	Sektör seçimi	Yatay alanlar	Büyük yatırımlar	Kümelenme desteği
5084 sayılı teşvik kanunu ⁸	Kişi başına düşen gelirin 1500 ABD dolarının altında olduğu 36 il	<ul style="list-style-type: none"> • Vergi ve sigorta primi indirimi • Enerji desteği • Bedelsiz arsa tahsisi 	○	○	○	○	○
5084'ün güncellendiği 5350 sayılı kanun ⁹	5084 kapsamında desteklenen 36 ile 13 yeni il eklendi	<ul style="list-style-type: none"> • Vergi ve sigorta primi indirimi • Enerji desteği • Bedelsiz arsa tahsisi 	○	○	○	○	○
2009 yılında uygulanmaya başlanan sistem ¹⁰	Türkiye geneli (26 NUTS-2 Bölgesi sosyoekonomik gelişmişlik düzeyine göre 4 farklı bölgeye ayrılıyor)	<ul style="list-style-type: none"> • Vergi ve sigorta primi indirimi • Yatırım yeri tahsisi • Gümrük vergisi muafiyet • KDV istisnası, • Faiz desteği 	●	●	○	●	○
5 Nisan 2012'de genel çerçevesi açıklanan yeni teşvik tasarısı	Türkiye geneli (Ekonomi Bakanlığı'nın en son açıkladığı sosyoekonomik gelişmişlik endeksi kullanılarak Türkiye 6 bölgeye ayrılıyor)	<ul style="list-style-type: none"> • KDV İstisnası, • Gümrük Vergisi Muafiyeti • Vergi İndirimi, • Sigorta Primi desteği (asgari ücret üzerinden) • Faiz Desteği, • Yatırım Yeri Tahsisi, • Gelir Vergisi Stopajı Desteği • KDV İadesi 	●	●	●	●	●

⁸ 6 Şubat 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

⁹ 12 Mayıs 2005 tarihli resmi gazetede yayınlanan 5350 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

¹⁰ 16 Temmuz 2009 tarihli resmi gazetede yayınlanan 2009/15199 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Karar

Ek. Tablo 2: Dünyanın en büyük 20 ekonomisinde çalışan başına üretim ve rekabet gücü endeki sıralaması

	Nominal milli gelir (2010, milyon dolar)	Çalışan başına üretim (2010, bin dolar)	Rekabet gücü endeksi sıralaması (2011)
1 ABD	14,582,400	104.9	5
2 Çin	5,878,629	7.9	26
3 Japonya	5,497,813	87.9	9
4 Almanya	3,309,669	85.4	6
5 Fransa	2,560,002	99.5	18
6 İngiltere	2,246,079	77.6	10
7 Brezilya	2,087,890	94.8	53
8 İtalya	2,051,412	89.7	43
9 Hindistan	1,729,010	4.1	56
10 Kanada	1,574,052	92.4	12
11 Rusya	1,479,819	21.2	66
12 İspanya	1,407,405	76.3	36
13 Meksika	1,039,662	23.7	58
14 Güney Kore	1,014,483	42.6	24
15 Avustralya	924,843	82.2	20
16 Hollanda	783,413	91.1	7
17 Türkiye	735,264	32.5	59
18 Endonezya	706,558	6.5	46
19 İsviçre	523,772	113.4	1
20 Polonya	468,585	31.3	41