

Teşvik Politikalarının Yönlendirme Gücü

İsmail ÇİLOĞLU*

Ekonomik ve sosyal problemlerin çözümü amacıyla uygulanan kamusal müdahale araçlarından biri olan Devlet Yardımları, özellikle sosyal devlet anlayışının gelişmesi ile çok önemli bir konuma gelmiştir. Bu anlamda teşvik uygulamaları, *ekonomik istikrar ve büyüme* gibi *ekonomik amaçlar* yanında *bölgesel dengesizlikler, göç, çevre* v.b. gibi bazı sosyal amaçlar da gütmektedir. 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 yukarıda sayılan sosyal amaçlar ve sağlanan dışsal faydalardır.*

Teşvikler yada devlet yardımları, vergi muafiyet ve istisnaları, düşük faizli kredi yada hibe yardımları şeklinde olabilecekleri gibi enerji indirimleri, arsa tahsisi ve finansman kolaylıkları sağlayan bazı yöntemlerden de oluşabilmektedir. Uygulamada genellikle yukarıda sayılan teşvik enstrümanlarından biri yada birkaçı birarada kullanılmaktadır. Teşviklerin diğer kamusal politikalardan farkı yada avantajı ise ekonomiye doğrudan enjekte edilmesidir. Bu nedenle uygulamaların etkisi daha kısa sürede ortaya çıkabilmektedir. Hızlı tepki alma imkanı, uygulamaların oldukça geniş bir alanda kullanılmasını sağlamaktadır. Örneğin Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğüne uygulanan Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Karar'ın¹ amaç ve kapsamı

* Hazine Uzmanı, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü.

¹ 23.02.1998 tarih ve 98/10755 sayılı Karar

tanımlayan birinci maddesi "Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen hedeflere uygun olarak, *bölgeler arası dengesizlikleri gidermek, sermayeyi tabana yaymak, istihdam yaratmak, katma değeri yüksek ileri ve uygun teknolojileri kullanmak ve uluslararası rekabet gücünü sağlamak için yatırımların uluslararası yükümlülüklerle aykırılık teşkil etmeyecek şekilde teşvikini, yönlendirilmesini ve desteklenmesini...*" şeklindedir.

Devlet yardımlarının diğer kamusal müdahale araçlarından farklı olarak daha fazla eleştiri almasının sebeplerinden biri sistemin seçicilik üzerine kurulmuş olmasıdır. Bu seçim genel olarak yatırım yerine, konusuna veya işletme yapısına göre yapılmaktadır. Her ne kadar seçim, kamusal önceliklere göre yapılsa da sonuçta bu sisteme dahil olmayanlar ve vergi mükelleflerinin tepkisini almaktadır. Sistemle ilgili bir diğer eleştiri noktası ise, sistemin etkinliği ve başarısı üzerinedir. Geniş bir uygulama alanı verilen teşviklerin başarısı ise, *yukarıda sayılan alanlarda sağladığı faydanın piyasa mekanizmasında yarattığı tahribattan fazla olmasını gerektirir*. Çünkü kamu gücü kullanılarak toplanılan kaynakların, bazı amaçlar çerçevesinde öncelikli görülen alanlara transferi ile piyasa mekanizmasında bir sapma yaratılmaktadır. Bu kaynağın piyasa mekanizması dışı bir yöntem ile tahsisi, liberal ekonomik sistemin mantığı gereği kaynak kullanımında etkinliğin azalması anlamına gelmektedir. Buna karşılık piyasa mekanizmasının öngörmediği dışsal faydalar teşviklerin olumlu yönünü oluşturmaktadır.

Teorik anlamda teşviklerin başarısı, kamusal maliyet ve faydalarının karşılaştırılması ile açıklanmakta ise de, uygulamada, birbirleri ile kıyaslanabilecek veri ve bilgi sağlama imkanı olmadığından genellikle teşvik uygulamalarıyla ilgili eleştiriler ekonomik ve sosyal gelişmelere göre yapılmaktadır. Uygulama kolaylıkları ve hızlı müdahale imkanları nedeniyle kamu kesimi tarafından şıkça kullanılan ve geniş bir uygulama alanı olan teşvikler² aynı zamanda en çok eleştiri alan kamusal politikaların başında gelmektedir. Ülkede ekonomik ve sosyal alanda ortaya çıkan istikrarsızlıklar, diğer politikalar yanında "Teşvik Politikaları"nın da eleştiri konusu yapılmaktadır.

Çalışmamızda teşvik uygulamalarının yönlendirme gücü yada sağladığı avantajlara girmeden önce "teşvikler ekonomik ve sosyal tüm sorunları çözebilecek enstrümanlara sahip her derde deva ilaç mıdır ?" sorusuna cevap bulmak gerekmektedir. Bu sorunun en önemli kısmı teşviklerin hangi amaçların gerçek-

² Teşvikler geniş anlamda ele alınmaktadır. Bu tanımlamada devlet yardımları yanında tarımsal destekler, sosyal amaçlı yardımlar ve gümrük tarifeleri gibi dolaylı destek uygulamaları da kapsam dahilindedir.

leştirilmesinde kullanılabilceğinin belirlenmesidir. Bu noktada teşviklerin sıkça kullanıldığı, bölgesel ve sektörel amaçlı destekler ile KOBİ'lere yönelik uygulamaların kamusal maliyetleri ve getirilerine kısaca değinelim.

Bölgesel Destek Uygulamaları

Ülkemizde yıllar itibarıyla uygulanan teşvik sistemleri incelendiğinde bölgesel önceliklere dayalı uygulamaların ağırlık kazandığı kolayca gözlemlenebilmektedir. 1913 yılından beri uygulanan teşviklerin uzun yıllar bölgesel önceliklere dayalı sistemler içermiş olmasına rağmen, bugün itibarıyla eldeki istatistik verilere bakıldığında bölgeler arası farklılıkları gidermede başarılı olmadığı görülmektedir. Bu durum acaba teşvik uygulamalarının başarısızlığını mı ifade etmektedir?

Ülkemizde Kalkınmada Öncelikli Yöre³ statüsünde yer alan bölgeler incelendiğinde bu bölgelerden gelişmiş yörelere *emek ve sermaye göçü* yaşanmaktadır. Gerçekten bu yörelerden sadece emek göçü değil, aynı zamanda yaratılmış katma değer de gelişmiş yörelere kaymaktadır. Ayrıca *sabit yatırım projeleri ve ticari faaliyetler için gerekli altyapı mevcut değildir*. Üretim faaliyeti sırasında **kullanılacak hammadde ve yarımamul tedariki güçtür** (Bazı tarımsal üretimler dışında). *Nitelikli eleman istihdam imkanları sınırlıdır. Sermaye akışı bu bölgedeki risklerin yüksekliği nedeniyle daha yavaş ve maliyetlidir*. Böyle bir ekonomik yapı içerisinde devlet yardımlarının, yatırımları bu bölgeye çekebilmesi ve bu bölgede üretim faaliyetlerinin sürdürebilmesini sağlaması için neler yapması gerektiğine göz atalım. Yukarıdaki belirtilen şartları kısaca ekonomik altyapı olarak nitelendirirsek bu şartları taşıyan bölgelere verilen destekler şu özellikleri taşımalıdır.

Bölgesel amaçlı destek uygulamaları ağırlıklı olarak bölgeye yeni yatırımların çekilmesini amaçlamaktadır. Yatırım projelerinin bu bölgeye çekilebilmesi için ortaya çıkan ilk husus, firmaların bu bölgede yatırım yapmaları halinde ekonomik altyapıdan dolayı ortaya çıkacak olan ekstra maliyetlerin karşılanmasıdır. Esasen yatırımın fizibilite çalışmalarında seçilen bölge yerine kamusal öncelik taşıyan bölgede yapılması halinde bu yerin, yatırım döneminde yarattığı maliyetler (inşaat, makine nakliyesi ve montajı) ile yatırımın ekonomik ömrü boyunca hammadde temini, personel ve ulaşım yetersizliklerinin yarattığı maliyet artışlarının *yatırım ve işletme dönemi destekleri ile karşılanması gerekmektedir*. Örnekleyecek olursak; bir sabit yatırım projesinin gelişmiş yörede yapılması halinde yatırım maliyeti 100 birim, geri kalmış yörede yapılması halinde

³ Ülkemizde istatistik veri eksikliği (satınalma gücü paritesine göre gelir) nedeniyle sağlıklı bir KÖY tanımı dahi yapılamamaktadır.

120 birim ise; yatırımcının geri kalmış bölgede yatırıma yönlendirilmesi ancak sabit yatırımın 20 birimi kadar yatırım dönemi teşviği verildiğinde sözkonusu olabilecektir. Bunun dışında geri kalmış yörede işletme faaliyetlerinin sürdürülmesi halinde ortaya çıkacak ekstra maliyetler de mamul fiyatının 0.25'i kadar olsun. Bu durumda bu bölgede yatırım yapan işletmenin piyasada ürettiğini satabilmesi için mamul başına 0.25 kadar işletme desteği sağlanmalıdır. Aksi halde piyasada işletmenin rekabet gücünü kaybettiğinden kapanması sözkonusu olacaktır.

Teşvik Uygulamalarına bu yönden bakıldığında, verilen teşviklerin yatırımların bu bölgeye çekilmesini sağlayacak boyutta olmadığı bilinmektedir. Yukarıda teorik olarak belirtilen rakam dikkate alındığında, devletin geri kalmış yörede yatırım yapılmasını özendirilmesi ancak yatırım döneminde sabit yatırımın % 20'si kadar işletme döneminde de mamul fiyatının dörtte biri kadar işletme desteği verilmesi halinde olacaktır. Bu durumda verilen yardım devletin kamusal maliyetini oluştururken, bu yatırım projesinin bölgeye sağlayacağı katma değer, istihdam ve diğer ekonomik ve sosyal avantajları ise kamusal faydayı oluşturmaktadır.

Konuyu bir de teşvik tedbirlerinin uygulanma gerekçesi yönünden incelediğimizde ise önemli bir yaklaşıma daha ulaşmaktayız. *Bölgesel amaçlı destek uygulamalarının sebepleri daha çok, bölgenin coğrafi konumu, ulaşım imkanları, altyapı, eğitim durumu ve diğer sosyal olumsuzlukların bölge ekonomisi üzerinde yarattığı haksız rekabetin giderilmesidir.* Esasen coğrafi konum bir yana bırakıldığında diğer hususlar devletin yapması gereken altyapı yatırımlarını yapmadığı anlamındadır. Bu nedenle, teorik olarak; yukarıda sayılan eksiklik ve sorunların giderilmesi halinde devlet yardımlarına gereksinim olmamalıdır. Buradan bölgenin gelişimini sağlayacak ekonomik faaliyetlerin yürütülebilmesi için gerekli olan altyapının yapılmaması halinde, devletin teşvik uygulamalarını bölgeye yönlendirmesinin sorunları çözmeyeceği sonucuna varılabileceği ortaya çıkmaktadır. Ya da başka bir ifade ile *devletin ekonomik faaliyetlerin gerektirdiği altyapıyı sağlamaması halinde ekonomik canlılığın sağlanması için teşvik uygulamalarının yukarıda açıklanan miktarlarda ve sürekli olarak devam ettirilmesi gerekecektir.* Oysa ekonomik istikrara yönelik devlet yardımlarının⁴ geçici olması gerekmektedir. Bu durumda geri kalmış bölgede faaliyet gösteren bir işletmenin sürekli olarak devlet yardımına muhtaç olarak faaliyetini sürdürmesi yardımları sosyal yardım niteliğine dönüştürecektir.

⁴ Bu noktada devlet yardımları tanımlaması sınırlanmış ve sosyal yardımlar (Çocuk Esirgeme Kurumu, Yeşil Kart Uygulaması Fakir Fukara Fonu v.b) tarımsal destekler ve gümrük vergileri gibi Sübvansiyonlar kapsam dışı kalmıştır.

Konuyu daha da kavrayabilmek için bir benzetme yapalım. Paranın su gibi akışkan olduğu varsayıldığında, para yada katmadeğer nerede kazanılırsa kazanılsın belli bir süre sonra ülkemizin en düşük yeri olan Marmara Bölgesine akacaktır. Ülkemizde coğrafi anlamda olduğu kadar ekonomik anlamda da Marmara bölgesine doğru meyil bulunduğundan yaratılan katma değer bir süre sonra bu bölgeye akması kaçınılmazdır. Teşvik uygulamalarının devlet bütçesinden alınan bir kova suyun/ kaynağın geri kalmış yöreye dökülmesi anlamına geldiği varsayılırsa, bu suyun yada aktarılan kaynağın bir süre sonra tekrar gelişmiş yöreye kayması kaçınılmaz olmaktadır. Öyleyse geri kalmış yörelerde ekonomik canlılığın sağlanması için sürekli yardım yapılması zorunlu görünmektedir.

Esasen bölgesel kalkınma stratejilerinde esas olan altyapı sorunlarının çözülmesidir. Aksi halde *bu sorunların yarattığı haksız rekabetin giderilmesi için sürekli devlet yardımlarının kullanılması kamu kaynağının israfı ve özel kesimde de üretim faaliyetlerinde verimsizliği getirecektir. Bu durum yazının başlarında söylendiği gibi teşviklerin haklılığını da sona erdirecektir.*

Devlet Yardımları yaygın kanaatin aksine, Ekonomik ve sosyal problemlerin nihai olarak çözümünde kullanılacak her derde deva ilaç değil daha çok vitamin niteliğindedir. Kronik hastalıkların tedavisinde kullanılması fayda sağlayabilir ama asla hastalığın yok edilmesinde nihai çözüm değildir. Devlet yardımları sadece konjonktürel dalgalanmaların ve istikrarsızlığın yaşandığı dönemlerde ortaya çıkan dalgaların boyunu ve süresini kısaltabilecek uygulamalardır. Kısaca teşviklerin, sadece ekonomik ve sosyal sorunların tahribatını azaltabileceği ama asla sorunları ortadan kaldıramayacağı düşünülmektedir.

Anlatılanlardan bölgesel yardımların altyapı sorunlarının çözülememesi halinde büyük ölçüde anlamını yitirdiği şeklinde bir sonuç çıkmakta ise de, *sınırlı da olsa bazı alanlarda ekonomik etkinliğin sağlanabileceği düşünülmektedir.* Yukarıda açıklanan hususlar daha çok, piyasa ekonomisi şartlarına göre Marmara Bölgesinde yapılması gereken bir yatırımın geri kalmış yöreye çekilmesini içermekte idi. Oysa, altyapı eksikliklerine rağmen geri kalmış yörelerde yapıldığında verimli olabilecek yatırım alanlarının bulunması halinde, bu yatırımların desteklenmesi yukarıda anlatılanların dışında ekonomik verimliliği sağlayan ve teşvikleri de etkin kılan uygulamalar olacaktır. *Bu amaçla verilen teşvikler, verimli sabit yatırım projelerinin gerçekleştirilmesi için o bölgede kıt olan sermayeye katkı sağlanması (yatırım kredisi ve bir dönemlik işletme sermayesi ihtiyacı) şeklinde olmalıdır.* Bu kapsamda olan tesisler, karlı bir yatırım projesine sahip olduğundan yardımın sürekli olmasına gerek olmayacaktır. Özet olarak bölgenin karşılaştırmalı üstünlüğe sahip olduğu sektörlerde teşviklerin yoğunlaşması halinde destek uygulamaları hem geçici olarak verileceğinden

kamu kaynaklarının israfı önlenecek hem de verimli bir alanda yatırım yapıldığından ülke kaynaklarının etkinliği sağlanmış olacaktır. Bu amaca yönelik uygulamalarda karşılaşılabilecek en önemli sorun ise, *bölgede etkin üretimi sağlayacak sektörlerin tespiti*dir. Bölgesel amaçlı uygulamalara yönelik anlatılanları üç ayrı şekilde özetleyebiliriz.

Verilen Desteklerin Boyutu

Teşvik uygulamalarının yoğunlaştığı 1985-1999 yılları arasında bölgesel gelir farklılıkları sıralamasından kolayca görülebileceği gibi bu dönemde, bir kaç il dışında sıralama değişmemiş ve geri kalmış yörelerin diğerlerini yakalaması mümkün olamamıştır. Bu dönemler arasında Kalkınmada Öncelikli Yörelere kişi başına milli gelir 500 ila 1300 \$ arasında değişmektedir. Yine aynı dönemde, bu bölgelerden gelişmiş bölgelere işgücü ve sermaye göçü devam etmekte olduğu gibi diğer sosyal sorunlar da diğer illere göre daha yaygın durumdadır. Kalkınmada Öncelikli Yörelerin bu temel problemleri dışında bölgede yatırım yapılmasını güçleştiren altyapı problemleri de aynı şekilde devam etmektedir. (ulaşım imkanlarının kısıtlılığı, kalifiye eleman yetersizliği, güvenlik problemleri v.b.)

Bu dönemde verilen teşvik belgelerinin 1985 yılında % 14'ü, 1990 yılında % 75,4'ü, 1999 yılında da % 14,8'i Kalkınmada Öncelikli Yörelere verilmiştir. Yıllar itibarıyla verilen teşvik belgesi sayısını gösteren Tabloya bakıldığında en büyük sapmanın 1990 yılında yaşandığı görülmektedir. Bu sapmanın nedeni ise, bu dönemde verilen yardımların türü ve boyutudur.

Bilindiği üzere, mevcut destek sistemi ağırlıklı olarak vergi muafiyet ve istisnalarını içermektedir. Bu nedenle, bu destek sistemi incelendiğinde, destek sisteminden daha çok faaliyetlerini karlı olarak sürdüren büyük ölçekli işletmelerin yararlanabilmekte olduğu gözlemlenmektedir. Son dönemde kalkınmada öncelikli yöre tanımı genişletilmiş olmasına rağmen (50 il) bu kapsamda yer alan illere verilen teşvik belgesi adedi toplam teşvik belgesi sayısının % 15'i kadar olabilmektedir. Oysa aynı tabloda Kaynak Kullanımını Destekleme Primi (hibe yardım) olduğu 1990 yılında bu bölgede yatırım teşvik belgesi talebinde yaklaşık beş kat artış olduğu görülmektedir. Buradan *vergi muafiyet ve istisnasını içeren destek sisteminin bu yöre için anlam ifade etmediği* kolayca çıkarılabilecektir. Yapılan incelemede bunun başlıca sebebinin *ekonomik faaliyetlerin kısıtlılığı ve kayıt dışı faaliyetler nedeniyle* vergilerin yöre firmaları üzerinde bir ağırlık teşkil etmemesi olduğu görüşüne varılmıştır. Bu nedenle vergi muafiyet ve istisnalarının, yöre firmalarına sağlayacağı tasarrufun, gelişmiş yöre firmalarına sağladığı kadar olamayacağı düşünülmektedir. Oysa yatırım dönemi nakit kaynak sağlamaya yönelik destek sistemlerinin uygulandığı dö-

nemlerde hem teşvik belgesi talebinde hem de yatırımlarda belirgin artışlar gözlemlenmektedir.

Teşvik Belgeli Yatırımlar

Yıllar	Belge Sayısı		
	Tüm Yörelere	K.Ö.Y	Oranı
1985	1833	264	14.4
1987	2828	411	14.5
1988	2742	430	15.7
1989	3257	1003	30.8
1990	3141	2368	75.4
1991	1776	661	37.2
1993	3053	373	12.2
1994	1394	170	12.2
1995	4955	553	11.2
1997	5144	748	14.5
1999	2485	398	14.8
Toplam	45321	9653	21.3

Kaynak: HM

Destek uygulamalarının gelişimine bakıldığında, **ekonomik altyapıdan dolayı ortaya çıkacak olan ek maliyetlerin karşılanması halinde, bu bölgeye yatırımların yönlendirilmesi ya da bölgede mevcut müteşebbis ruhunun harekete geçirilmesi söz konusu olabilmektedir.** Bununla birlikte, verilen desteklerin sadece 1989-90 döneminde bu kapsamda olduğu, diğer dönemlerde verilen desteklerin ise, bu amacın gerçekleştirilmesinde etkin olmadığı söylenebilecektir.

Sektörel Tercihler

Verilen teşvik belgelerinin sektörel dağılımına bakıldığında; yatırımların, tarım kodu altında yer alan *hayvancılık yatırımlarıyla tarımsal sanayi ağırlıklı* olduğu görülmektedir. Gerçekten de geri kalmış yörelerde doğrudan tarımsal üretim, hayvancılık ve yüksek teknoloji içermeyen tarımsal sanayi yatırımlarına yönelik bir meyil olduğu bilinmektedir. Bu sektörlerle yapılacak yatırımların ülke içi piyasada ayakta kalabileceği kanaati hakim bulunmaktadır. Bununla birlikte bu bölgede yatırımların sayılan alanlara yönlendirilmesini sınırlandıran bazı engeller de mevcuttur. Bu engellerin ilki, *bölgenin en yaygın ekonomik faaliyeti*

olan tarımsal üretimin klasik yatırım tanımına uymaması yüzünden teşvik sisteminin tamamen dışında kalmasıdır. Bu nedenle, bölgeye verilen teşvikler sadece hayvancılık ve tarımsal sanayi üzerinde yoğunlaşmıştır.

Konuyla ilgili diğer önemli sorun ise, ülkenin tarım ve hayvancılık alanında dünya fiyatlarının ve kalitesinin çok gerisinde kalmasıdır. Gerçekten bu sektörler bugün itibarıyla kamu tarafından verilen tarımsal sübvansiyonlarla desteklenmesine rağmen ithalat sınırlamalarıyla ayakta kalmaktadır. Bu sektörlerin dünya piyasasında rekabete açık olamaması tarımsal sanayinin hammadde talebini de dışarıya yönlendirmektedir. Bu durum iç talebi daralttığından tarım sektörünün önemi azalmaktadır. Aynı durum, hayvancılık için de geçerlidir. Bu noktada *geri kalmış yörelerin desteklenmesinde seçilen sektörlerin ülke içi durumunu yanında dünya pazarlarında rekabete açık olup olmadığı da önem kazanmaktadır*. Böylesi bir sınırlamaya gidildiğinde ise, bu bölgede ekonomik etkinliğe sahip sektör yada konu adedi daha sınırlı hale gelmektedir. Kısaca tarım ve hayvancılık için gerekli toprak, su ve iklim şartlarına sahip olan yörelerin bu doğal kaynaklardan yararlanabilmelerini teminen *tohum geliştirme, ırk islahı* gibi Ar-Ge çalışmalarına hız verilmesi, *tarımsal ürün çeşitliliğinin artırılması* ve buna bağlı olarak da *seracılık, meyve sebze işleme, makarna, biskivi, konserve, turşu, salça* v.b konular yanında *mermer ihracı* gibi yeraltı kaynaklarının değerlendirilmesine yönelik yatırımların yöreye çekilmesi ve daha sonra da ihtiyaç duyulacak *hizmetler* (bankacılık, eğitim, sağlık, turizm) alanındaki yatırımlara gereksinim vardır. Tarımsal üretimde verimlilik sağlayacak Ar-Ge çalışmalarının yanında, ölçek ekonomilerinde üretim yapan ve bu alandaki tüm teknolojik imkanları kullanan daha profesyonel işletmelere ihtiyaç vardır.

Kısaca, **bu bölgede yaygın olarak yürütülen ekonomik faaliyetlerin (tarım sektörü) teşvik sistemi dışında kalması yanında bu sektörlerin ülkemizin en dışa kapalı ve verimsiz sektörleri olması geri kalmış yörelerin en büyük handikapıdır**. Bu durum aynı zamanda sektörlere verilen desteklerin önemini de azaltmaktadır.

Yardımların Sürekliliği

Bölgesel yardımlar ile ilgili açıklamalarda ortaya çıkan bir husus da, geri kalmış yörelerde mevcut ekonomik ve sosyal sorunların çözülememesi halinde yardımların sürekli olarak verilmesinin zorunlu olduğu idi. Konuyla ilgili olarak güncelliğini koruyan ve ikinci dilim uygulaması devam eden, 24.12.1996 tarih ve 22857 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 96/8905 sayılı "Yarım Kalmış Veya İşletme Sermayesi Yetersizliği Nedeniyle Faaliyete Geçememiş Yatırımların Ekonomiye Kazandırılmasına Dair Karar" hakkında kısa bilgi verelim. Kısaca, *Acil Destek Kararı* olarak adlandırılan ve 1996 sonu itibarıyla yürürlüğe

giren bu sistemde Kalkınmada öncelikli Yöre kapsamında olan 22 il'de yarım kalmış veya işletme sermayesi sıkıntısı çeken işletmelere destek sağlanması öngörülmekte idi. Bu sistem ile *yatırım ve işletme kredisi* olarak yaklaşık 4.5 Trilyon TL kadar kaynak tahsisatı yapılmıştır.1999 yılında ise *aynı bölgeyi kapsayan* (22 il 26 il'e çıkmıştır) ve *aynı sistemi içeren* ikinci paket yürürlüğe alınmıştır. Bu kapsamda da10 Trilyon TL kadar bir ödeme yapılmıştır. Bu durum, bu sistemin belirli aralıklarla devam edeceği ve önümüzdeki 4-5 yılda benzeri bir üçüncü paketin yürürlüğe gireceğine bir işarettir. Ayrıca diğer destek sistemlerinde de yöre yatırımcılarına cazip görünen nakdi destek uygulamaları belirli dönemler itibarıyla devam etmektedir (1989-90 Kaynak Kullanımını Destekleme Primi, 1993-94 Fon Kaynaklı Kredi, 1996'dan itibaren KOBİ Kredileri, 1999 yılında başlayan 13 ilde Bölgesel Gelişmeye Yönelik Yatırımlara Fon Kaynaklı Kredi).

Bu durum yukarıda açıklandığı üzere bölgesel yardıma neden olan ekonomik ve sosyal altyapının diğer yörelerle eşitlenememesi halinde teşviklerin sürekli olarak devamını zorunlu kıldığını açıklamaktadır.

Sonuç:

- Bölgesel destek uygulamalarıyla ilgili olarak ortaya çıkan en önemli husus, geri kalmış yörelerde yatırım ve işletme faaliyetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkan altyapı eksikliklerinin giderilememiş olmasıdır. Bu eksikliklerden dolayı ortaya çıkan sorunların teşvikler ile giderilmesi arızı bir çözümdür. Verilen destekler sayesinde bölgeye yatırımların çekilmesi sağlansa dahi bu yatırımların ayakta kalması sürekli yardıma gereksinim yaratmaktadır.
- Her yatırım konusunun desteklenmesi de sağlıklı bir yöntem değildir. Diğer yörelere göre avantajlı konumda bulunan sektörler seçilmelidir. Bununla birlikte bölgede yaygın olarak yürütülen faaliyetlerin GSMH içindeki payının sürekli azalması en büyük sorundur. Bu nedenle bölgede yürütülen tarımsal faaliyetlerin (hayvancılık dahil) dış rekabete açık hale gelebilmesi için Ar- Ge çalışmalarının ciddi biçimde desteklenmesi gerekmektedir. Tarımsal faaliyetlerin aile içinde yürütülmesi yerine, arazi birleştirmeleri ve şirketleşme sağlanması ve faaliyetlerin profesyonel bir yapı içerisinde ele alınması gerekmektedir. Ayrıca bu üretim kolunun sadece yukarıdaki şartları taşıyanlarına yatırım ve işletme dönemi destekleri sağlanmalıdır. Bugün bu sektörlerin içinde bulunduğu durum itibarıyla verilecek destekler üretimde verimliliği sağlayamayacaktır.

Ayrıca bu sektörlere verilen doğrudan destekler de (destekleme alımları, Taban fiyat) verimlilik üzerine oturtulmalıdır.

- Bunun dışında büyük çoğunluğu sınır bölgelerinde olan Kalkınmada Öncelikli Yöre kapsamında sayılan illerin bir diğer potansiyel imkanları da sınır ticaretidir. Ülke içi pazarda talep sıkıntısı çeken yöre firmalarının komşu ülkeler ile ticaret yapabilme imkanları mevcuttur. Belirli dönemlerde gelişen bu ticaretin ekonomi dışı bazı sebeplerle tıkanması önemli bir sorundur. Bu nedenle, dış politikaya yönelik kararlarda siyasi ya da askeri kıstaslar yanında sınır ticaretinin getirdiği ekonomik kıstasların da dikkate alınmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Kısaca yörenin ihtiyaçlarına cevap verecek miktarda ve türde teşvik tedbirleri uygulandığında *KÖY'lerde ekonomik hareketliliğin sağlanabildiği bilinmekle birlikte bu hareketliliğin devamı için ekonomik ve sosyal tüm altyapı sorunlarının giderilmesi gerekmektedir*. Bu anlamda bölgenin bugünkü durumuna bakıp, bazı uygulama aksaklıklarına rağmen bölgesel teşvik tedbirlerinin başarısızlığına hükmetmenin doğru olmayacağı düşünülmektedir. Destek sistemlerine bakıldığında bu bölgede ekonomik hareketliliğin sağlanmasını sağlayacak araçların mevcut olduğu ve yeterli kaynak sağlanması halinde bunların kullanılacağı bilinmektedir. Bununla birlikte unutulmaması gereken husus *sorunların sadece teşvikler kullanılarak çözülemeyeceğidir*.

Sektörel yardımlar

Devlet Yardımlarına ilişkin Kararlarda sektörel amaçlar “*katma değeri yüksek ileri ve uygun teknolojileri kullanmak*” şeklinde özetlenmektedir. Buradan devlet yardımlarının sadece katma değeri yüksek, ileri teknolojiye sahip, çevre kirliliği yaratmayan sektörler mi uygulanması gerektiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Konuyla ilgili bir diğer soru ise, devlet yardımları uygulamasında sektörel ayrıma gidilmesinin gerekip gerekmediği ile ilgilidir. Öncelikle bu ikinci husus üzerinde durmak gerekmektedir.

Herşeyden önce teşvik sistemlerinin mantığı gereği Devletin sektörel açıdan tercih kullanması için sosyal bazı öncelikler sözkonusu olmalıdır. Örneğin, bir ülkede *issizlik var ise, emek yoğun yatırımların desteklenmesi amaç olarak gösterilebilmektedir*. Veya *belli sektörlerde bir ekonomik sıkıntı mevcut ise, ve bu sıkıntının ekonomik ve sosyal hayatı olumsuz etkilemesi sözkonusu ise süreli ve sınırlı* bazı destekler uygulanabilir. Dikkat edilirse bu iki durum da ekonomik istikrarsızlığa dayalı destek uygulamaları şeklindedir. Belli bir süre ve sınır içermekte olan her iki uygulama da oldukça sık olarak kullanılmaktadır. Dünya

Ticaret Örgütü'nün getirdiği kısıtlamalardan sonra gelişmiş ülkeler tüm sektörel uygulamalarını bu iki konu üzerine geliştirmişlerdir.

Yukarıda sözü edilen katma değeri yüksek, ileri teknolojiye sahip, çevre kirliliği yaratmayan sektörlerle destek uygulamasının ise, daha farklı bir amacı bulunmaktadır. Burada tamamen ekonomik kıstaslar esas alınmakta ve ekonomik ve sosyal istikrar değil büyüme hedeflenmektedir. Bu durum kısaca hiçbir sosyal önceliği olmayan iki sektörden katmadeğeri yüksek olan sektörün tercih edilmesini sağlamak için kamunun müdahale etmesi anlamındadır. Konuyu bir başka açıdan ele aldığımızda *yatırımcıların piyasa koşullarında en yüksek katmadeğeri sağlayan sektörleri seçme eğiliminde olmasına rağmen kamunun müdahalesi, esasen yatırımcıların piyasa koşullarını iyi etüd edemedikleri ve sağlıklı karar alamadıkları esasına dayanır*. Yurt içi ve dışı piyasa koşulları, finansman olanakları, işletme bilgileri ve ekonomik beklentiler ile ilgili olarak kamunun mu yoksa piyasada faaliyet gösteren özel kesimin mi daha başarılı tahminlerde bulunduğu kamuoyunda en çok tartışılan konuların başında gelmektedir.

Bu tartışmalarda detaya girmeden bazı konuları belirtmek faydalı olacaktır. Sabit yatırım projeleri genellikle 20-25 yıl ekonomik ömrü olan faaliyetlerdir. Bu nedenle yatırım projesinin hayata geçirilmesi, en az 20 yıl ekonomik durumun olumlu olacağı ve seçilen sektörün de en verimli alan olduğuna yönelik tahminlere dayanır. Bu tahminlerde, sektöre yönelik iç ve dış gelişmeler, sermaye, teknoloji, emek maliyetleri ile hammadde piyasasında yaşanabilecek gelişmeler ile yürütülen Ar-Ge çalışmaları ve diğer hukuki mevzuatlar dikkate alınmaktadır. Tahminde kullanılan bu bilgilerin yer aldığı istatistik çalışmaları ile sektörel analizlerin tutarlılığı özel kesim yatırımlarını ve diğer ekonomik faaliyetlerin başarısını etkilemektedir. Teşvik uygulamalarında yalnızca ekonomik kıstaslarla sektörel sınırlama yapılması kamu kesiminin özel kesim kararlarına itimadının olmaması ya da özel kesimin kamu kesimi ekonomik tahminlerine inanmaması anlamındadır. Geçmiş dönem uygulamalarına bakıldığında, hem kamu kesimi hem de özel kesim kararlarında yanlış uygulamalara sıklıkla rastlandığı bilinmektedir. Bu durum, hem özel hem de kamu kesimine ekonomik tahminlerde bulunulmasına yardımcı olmak üzere daha güncel ve sağlıklı istatistiki verilerin sağlanmasını gerektirmektedir. Eldeki istatistiki verilerin yetersizliği yanında ekonomik istikrarsızlıkların getirdiği belirsizlikler geleceğe yönelik tahminleri ve uzun vadeli yatırım projelerinde karar almayı güçleştirmektedir.

Teşvik uygulamalarını sektörel kısıtlamaya tabi tuttuğumuzda ortaya çıkacak olan durum ise şöyledir. Sektör eğer yatırım döneminde destekleniyorsa yatırım maliyetleri, işletme döneminde destekleniyorsa işletme maliyetleri düşer.

Bu durumda diğerk sektörlere göre haksız rekabet yaratılmış olur. Üstelik bu haksız rekabeti haklı kılacak bir sosyal fayda da yoktur. Bununla birlikte bu tür uygulamalarda ortaya çıkan genel görüş “*piyasa koşullarına müdahale var ama bu müdahale neticesinde aynı üretim faktörleriyle GSMH’da artış yaratıldığı*” şeklindedir. Bu düşüncelerin en zayıf yönü ise kamunun ekonomik öngörüsünün sağlıklı temellere dayanıp dayanmadığıdır. Konuyu örnekleylim. Örneğin, ülkemizde her ikisinde büyük sermaye gerektiren otomotiv ve çimento sanayilerini ele alalım. Elinde yeterli kaynak bulunan firma her iki sektörü de incelemiş ve şu sonuçlara varmış olsun. Çimento sektörü ülkemizin altyapı sorunları göz önüne alındığında talep sorunu olmayan bir sektörümüzdür. Bu sektörün hammaddesinin temini kolaydır. Teknoloji çok sık değişmediği için teknoloji transferi maliyetleri ve bu üretimin belli bir satış bölgesi olduğundan (Nakliye maliyetleri belli mesafelerden sonra pazarlama şansını azaltmaktadır) pazarlama maliyetleri çok düşüktür. Kalifiye eleman ihtiyacı sınırlıdır. Buna karşılık çimento hammaddesinin toprak olduğu varsayılırsa toprağın işlenmesi sebebiyle kazandığı değer (çimentonun fiyatı) düşüktür.

Otomotiv sektöründe ise durum değişiktir. Bu sektörde teknoloji çok hızlı değişmektedir. Talep çok esnektir. Fiyat ve kalitede yaşanan en küçük düşmeler talepte büyük oynamalara sebep olmaktadır. Tam bir rekabet ortamı hüküm sürmektedir. Ayrıca kullanılan ana hammadde olan metal ve plastiğin fiyatı ile otomobil fiyatı kıyaslandığında aradaki fark çok büyük olduğundan bu sektör katma değeri yüksek bir sektördür.

Firma otomotiv alanında yatırımı tercih ederse, teknolojiyi ya dışarıdan almak zorunda kalacak ya da teknoloji sahibi firmalarla ortaklık kuracaktır. Her iki durumda da bir bedel ödenecek olduğu gibi üretilecek otomobil ile ilgili model ve tasarımlar da ithal edilecektir. Üretim sırasında kullanılan CKD (Completely Knocked Down - otomobili oluşturmak için gereken parçalar) aksam ve parçaları da yeterli teknoloji ya da yan sanayi yoksa dışarıdan temin edilecektir. Bu nedenle, başlangıçta katma değeri yüksek olsa da ülke içinde kalan katma değer, sadece, sabit kıymet amortismanı, yerli istihdam (Gerektiğinde yurt dışından kalifiye eleman da istihdam edilmektedir) ve elektrik, su yakıt v.b işletme giderlerinden oluşmaktadır (sadece montaj aşaması). Oysa çimento sektöründe ilk tesis masrafları dışında tüm faaliyetler yurt içinde kaldığından, sektörün geneli itibarıyla düşük olmasına rağmen ülke içinde yaratılan katma değer otomotiv sektöründen daha yüksektir. Bu durumda sektörel açıdan bakıldığında katma değeri yüksek görünen yatırım alanlarının ülke içinde sağladıkları net katma değer gözönüne alındığında aynı önemde olmayabilecekleri düşünülmektedir. GSMH’ya en fazla katkı sağlayacak olan sektörler de ülke içi katma değeri yüksek olanlardır. Bu sektörler Dünya ölçeğinde en yüksek katma değeri sağlayan sektörler olmayabilir. Ülkenin elindeki üretim faktörleri olan emeğin yapısı

ve sermaye birikimi ile teknolojik imkanlara göre sektörel tercihler belirlenmelidir.

Esasen yüksek katmadeğer, kullanılan teknoloji ile bağlantılı bir konudur. Çünkü katmadeğerin en önemli kısmını teknoloji almaktadır. Bu nedenle teknoloji sahibi ülkeler, Ar-Ge, tasarım ve model geliştirme çalışmalarıyla yoğunlaşmış üretimin diğer aşamalarını diğer ülkelere devretme meyline girmişlerdir. Teknoloji dışında kalan üretim faktörleri ise, dünya pazarında göreceli olarak bol olduğundan değer yitirmiştir.

Genellikle kamu kesimi yönlendirme politikalarının sektörel tercihleri dünya ölçeğinde yüksek katmadeğer ve teknoloji gerektiren alanlardır. Oysa yukarıda da açıklandığı üzere, teknolojik gelişmelere yönelik yapılan Ar-Ge çalışmaları ve buna yönelik bilgi birikiminin yetersiz olması halinde bu sektörde elle rinde teknoloji bulunan ülkeler ile rekabet imkansızdır. Bu konuyla ilgili bir örnek daha verip konuyu sonuçlandıralım.

Ülkemizde yürütülen seracılık faaliyetleri teknolojinin önemini daha kolay kavramamıza imkan tanıyacaktır. Seracılık faaliyeti için en uygun toprak ve iklim ülkemizin güney bölgeleridir. Bu faaliyet için gerekli teçhizat ve donanım alanında ise Hollanda ve İsrail gibi ülkeler ön plandadır. Ülkemizde kesme çiçek ihracatı yapmak üzere kurulacak ekonomik ölçekte sera için gerekli olan teçhizat, ısıtma, sulama ve havalandırma teşkilatları ile soğuk hava deposu ekipmanının Hollanda'dan temin edildiğini varsayalım. Bu tesisin işletmeye açılmasından sonra gerekli olan tohum ve çiçekçilikte kullanılmak üzere gerekli ilaç, gübre v.b de Hollanda'dan ithal edilmektedir. Üretilen çiçekler de uluslararası standartlara uygun paketlenildikten sonra Hollanda menşeli firmalarca dünya pazarına sunulmaktadır. Buradan çiçeğin dünya fiyatında en büyük payın Hollanda'ya ait olduğu kolayca görülebilmektedir. Buna sebep ise, daha çok seracılık ve tohum geliştirmeye yönelik uzun yıllar yürütülen Ar-Ge çalışmalarının kazancı olan teknolojiden kaynaklanmaktadır. Burada ülkemize kalan kısım, toprak ve havanın kira bedelidir. Bu sektörde fiyat üzerinden daha fazla pay alınması ise; sera teknolojisi, tohum geliştirme gibi alanlardaki dünya teknolojisinin yakalanmasına bağlıdır.

Gerçekten dünya ticaretinde yaşanan gelişmeler ve globalleşme hareketleri uluslararası pazarda fiyatların düşmesini sağlamıştır. Buna göre yukarıdaki örnekten yola çıkarsak, çiçek üretiminde teknolojik üstünlüğe sahip Hollanda teknolojisini, Türkiye de iklim şartlarını kullanarak verimliliğe ulaşmışlardır. Yine benzer şekilde üretim, vasıflı emeğin yoğun olduğu ülkelerde yaratılan teknolojinin, vasıfsız ama ucuz olan emeğin olduğu ülkelerde kullanılması suretiyle yapılmaktadır. Bu şekilde dünya ölçeğinde verimlilik sağlanmış olmaktadır.

Yukarıda açıklanmaya çalışıldığı üzere, devlet yardımlarının sadece ekonomik amaçlarla sektörel seçime tabi tutulmasının gereksiz olduğu düşünülmektedir. Piyasa koşullarına göre karlı görünen (fizibilite etüdü yapılmış) yatırım en yüksek katma değer sağlayan yatırımdır. Aksi bir durum yatırımcının hatalı ya da piyasa koşulları dışı proje çalışması yapmış olduğu anlamına gelir ki bu tür projeler zaten reddolunacağından⁵ bir sınırlama yapılması anlamlı değildir. Bu anlamda teşvik sisteminin hem firma bazında hem de makro getirilerle ilgili incelemeleri proje bazında yürütmesi gerekmektedir.

Açıklananlardan sektörel devlet yardımlarının iki ana boyutu olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki; ekonomik ve/veya sosyal istikrarsızlığa yol açabilecek önemde ve büyüklükte sektörlerin desteklenmesi, ikincisi ise teknolojik gelişmelerin takibi ve faaliyetlerin yüksek teknoloji içeren sektörlerde yürütülmesi için yapılacak Ar-Ge çalışmalarının desteklenmesidir. Çevreye yönelik yatırımlar da bu kapsamda yer almaktadır.

Bazı dönemlerde ekonomik, sosyal ve siyasi sebeplerle sektörel sıkıntılar yaşanabilmektedir. Bu sektörel sıkıntılar ekonomik ve sosyal durum üzerinde etkili olabilecek büyüklükte olduğunda bu sıkıntıların giderilebilmesi için geçici ve süratli bir şekilde destekler uygulamaya alınmalıdır. Örneğin, ithalat politikasındaki bir değişiklik ya da dış ticarete yaşanan sıkıntılardan dolayı ülke için önemli olan bir sektörde bir talep daralması yaşanması hem üretimde düşüş hem de istihdam da azalmaya yol açacaktır. Bu durumun yaratacağı tahribatın azaltılması ve eski durumun sağlanması amacıyla sadece bu sorunu çözmeye yetecek kadar destek sağlanmalıdır. Bu istikrara yönelik bir uygulama olduğundan uygulamayı haklı gösterecek bir sosyal yönü de vardır. Gelişmiş ülke uygulamalarında sektör bazında verilen bu tür desteklerin daha spesifik (firma bazında) olanları da mevcuttur. Bu tür uygulamaların en önemli sakıncası ise, böylesi bir sistemin varlığı halinde ekonomik ölçekte olayın verimsiz ve hantal işletmelerin bu sistemden yararlandırılmasıdır. Oldukça kritik ve riskli olan bu sistemin en can alıcı yönü, işletmelerin bu destekten yararlandıktan sonra rekabete açık hale gelmesi ve bir daha yardıma ihtiyacının kalmamasıdır. Bu sistemden sadece bir kez yararlanma imkanı bulunmaktadır.

Sektörel teşvik uygulamalarının ikinci kullanım alanı ise, Ar-Ge ve Çevre yatırımlarıdır. Ar-Ge ve çevre yatırımlarının hem maliyet artırıcı faaliyetler olmaları hem de modern üretim sürecinde vazgeçilmez olan teknolojinin altyapısı olmaları nedeniyle desteklenmeleri kaçınılmazdır. Bu tür faaliyetlerin desteklenmesi dolaylı olarak üretim, istihdam ve verimlilik artışını sağlayacaktır.

⁵ Teşvik sisteminde yatırım projelerinin fizibilite raporları 1994 yılı sonu itibarıyla istenmemektedir. Bu nedenle proje karlılığına yönelik çalışmalar yapılamamaktadır.

Ülkemiz Uygulamaları

Bilindiği üzere bugün uygulanan yatırım teşvik sisteminin bir özelliği, sektörel herhangi bir ayırım içermemesidir. Teşvikler bazı istisnalar dışında bölgesel önceliklere göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre, yatırımcı yatırım yapacağı sektörü piyasa koşullarına göre belirlemektedir. 26.12.1994 tarih ve 94/6411 sayılı Bakanlar Kurulu Karar'ından itibaren uygulanmakta olan bu sistemde yatırımcı piyasa koşullarına göre en karlı gördüğü alanlarda yatırım kararı almakta, daha sonra teşvik belgesi için müracaatta bulunmaktadır. Bu sistem öncesi bazı dönemlerde desteklenecek sektörler listesi, bazılarında ise desteklenmeyecek sektörler listesine (menfi liste) göre uygulama yapılmakta idi. Bu sisteme göre kamu kesimi önceliklerine göre belirlenen sektörler daha yoğun desteklerden yararlanmaktaydı.

Teşvik uygulamalarına yönelik istatistiki verilere bakıldığında, verilen teşvik belgelerinin sadece belli sektörlerde yoğunlaştığı, müspet ya da menfi liste ve sektörel ayrımcılığın olmadığı dönemlerde çok büyük oranda sapmanın yaşanmadığı görülmektedir.

Teşvik Belgelerinin Sektörel Dağılımı

Yıllar/Adet	Tarım	Madencilik	İmalat	Enerji	Hizmetler
1985	95	86	975	19	658
1986	87	144	1.344	11	905
1987	202	160	1.553	15	897
1988	118	161	1.544	13	906
1989	442	139	1.578	11	1.079
1990	1.415	63	1.228	3	428
1991	142	68	1.012	20	528
1992	24	63	996	10	452
1993	56	171	2.064	38	701
1994	26	74	877	13	412
1995	46	103	3.745	28	1.033
1996	98	131	3.310	36	1.458
1997	107	140	3.191	75	1.639
1998	145	136	2.480	46	1.500
1999	75	58	1.332	26	994

Yıllar itibarıyla verilen teşvik belgeleri sayısal bazda incelendiğinde, İmalat sektörü ve Hizmetler sektörü teşvik belgelerinin ağırlığını oluşturmaktadır. Tarım sektöründe doğrudan tarımsal faaliyetler teşvik sistemi dışında olduğundan bu kod altında daha çok *hayvancılık* yer almaktadır. *Madencilik* yatırımları ise, ülkemizde sabit yatırım harcamaları içinde küçük bir yer işgal et-

mektedir. Madencilige yönelik belgeli yatırımlar ağırlıklı olarak *mermer istihracı* üzerinde yoğunlaşmaktadır. İmalat sanayi her dönemde belgeli yatırımlar içinde en yüksek payı almıştır. Bu sektörde de, dokuma-giyim, gıda-içki sektörleri ağırlıktadır. Hizmetler sektörü ise, imalat sanayinden sonra teşvik belgelerinin en yoğun kullanıldığı alandır. Bu sektörde de Turizm ve Ulaştırma yatırımları ağırlıktadır.

Tablodan da görüleceği üzere, kamu tarafından sektörel öncelikler ve kısıtlamalar yapılmış olmasına rağmen teşvik belgelerinin sektörel dağılımı ya da sabit sermaye yatırımlarında kaydadeğer değişimler olmamıştır. Yatırım projeleri müdahaleye rağmen piyasa şartlarında en uygun gördüğü alanda yatırıma yönelmiştir. Bu nedenle teşvik uygulamalarının sektörel yönlendirme gücünün zayıf olduğu düşünülmektedir. Yukarıda da açıklandığı üzere bu husus çok da önemli değildir. Şu anda uygulanmakta olan sistemde bazı istisnalar dışında sektörel ayrımcılık bulunmadığı ifade edilmiş idi. Bu sistem sektörel anlamda irdelendiğinde, sistemde yer alan istisnaların, gelişmiş yörelerde nüfus yoğunluğundan dolayı yapılamayacak bazı yatırımlar ile piyasa koşullarına göre kapasite düşüklüğü bulunan sektörleri kapsadığı görülmektedir. Uygulanan teşvik tedbirlerinin boyutu dikkate alındığında sektörel yönlendirme gücü olmayan "Yatırım Teşvik Sistemi"nin, sıkıntı olan sektörlerde teşviklerin kaldırılması yolu ile yatırım yapılmasına engel olamayacağı da açıktır. Çünkü sistem sektörlerle karşı "nötr" durumdadır. Bununla birlikte ekonomik daralma dönemlerinde önemli bir diğer husus da "psikolojik durum"dur. Özellikle ülkemizde bazı yatırımcıların yatırım kararlarını alırken ciddi anlamda fizibilite incelemesi yapmadıkları ve uluslararası piyasalardaki hareketler konusunda sağlıklı bilgi edinemedikleri gözlemlenmekte ve dolayısıyla kaynakların bir kısmı zayi edilmektedir. İşte bu noktada bazı sektörlerin teşvik sistemi dışına çıkarılması, yatırımcılara bir **uyarı** niteliğindedir. Bir anlamda negatif sübvansiyon sayılabilecek olan bu uygulama ile, teşviklerin sağlayacağı tasarrufların maddi boyutundan ziyade sıkıntı olan sektörlerde yatırım yapanlar uyardırmaya çalışılmaktadır.

Esasen devlet yardımlarının *sektörel ayrımcılık içermesi* ya da *sadece belli sektörlerle avantaj yaratması* bizim de taraf olduğumuz *Dünya Ticaret Örgütü* kurallarına aykırıdır. Bu kuralların "verilebilir" olarak nitelendirdiği ve yazımızın başından itibaren ifade edilen istikrar sağlayıcı desteklere yönelik Ülkemiz uygulamaları ise şöyledir.

Ar-Ge ve Çevre Destekleri: Yatırımcıların, teşviklerin amaçlar bölümünde yer aldığı gibi katmadeğeri yüksek ve ileri teknoloji kullanan ve çevre dostu bir sanayi yaratabilmek için Ar-Ge ve çevre yatırımlarına yönlendirilmesini sağlamak üzere uygulanır. Özellikle Ar-Ge konusunda bir çok kurum(Maliye Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı,

Tübitak,) birtakım destek uygulamaları yapmakta ise de, aralarında koordinasyon bulunmadığından başarıları sınırlı kalmakta ve verim sağlanamamaktadır. Verilen desteklerin yetersizliği ülkeler itibarıyla yapılan Ar-Ge harcamalarına bakıldığında daha kolay anlaşılabilir. Ülkemizde Ar-Ge harcamaları GSMH'nin % 0,1-0,3 iken bu oran Amerika'da % 2,7, Japonya'da % 2,9, Almanya'da % 2,4, Fransa'da % 2,3 ,İsveç'te % 3,9, Kore'de ise % 2,9 dur. Almanya ve Fransa gibi ülkelerde harcamaların % 50-60'ı kamu tarafından yapılmakta iken, Japonya ve ABD gibi ülkelerde ise % 30'u kamu tarafından yapılmaktadır. Gelişmiş ülkelerin Ar-Ge harcamalarına bakıldığında teknolojik gelişmelerin nasıl sağlandığı da kolaylıkla anlaşılabilir.

Konjonktürel Yardımlar: Bazı dönemlerde ortaya çıkan ekonomik kriz ve daralmalarda ülke ekonomisi için önemli olan sektörlerin yada firmaların zararının azaltılması ve mevcut üretimin ve istihdamın korunmasını sağlamaya yönelik uygulamalardır. Yakın tarihlerde Fransa ve Almanya da sosyal sıkıntılarının önünde geçebilmek amacıyla bu tür firma kurtarma işlemleri yapılmıştır. Ülkemizde ise kamuoyu baskısı ve yaratılabilecek spekülasyonlar nedeniyle firma bazında ya da sektör bazında uygulamalar yapılmamaktadır. Esasen bu tür uygulamalar sektörel açıdan önemli teşvik araçlarıdır.

Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelere Yönelik Uygulamalar

Ülke Gayrı Safi Milli Hasılasının % 60'ı, İstihdamın % 55'i ve ihracatın da % 20'sini gerçekleştiren *Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler, Türkiye ekonomisi için taşıdıkları önem yanında sosyal açıdan da birçok problemin çözümüne katkı sağlamaktadırlar*. KOBİ'lerin özellikle istihdama ve bölgesel gelişmeye yönelik katkıları sosyal istikrarın sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Ekonomik ve sosyal faydaları olan bu işletmeler, *daha çok aile şirketi hüviyetinde olmaları, değişimlere daha hızlı adapte olabilmeleri ve girişimcilik ruhunun canlı olması* nedeniyle sıkıntılı dönemlerde **ekonomik** ve **sosyal tahribatı** da azaltabilme gücüne sahiptirler.

Bu işletmelerin sahip olduğu kişisel girişimcilik ruhu, sürekli büyüme isteğini de beraberinde getirdiği gibi, işletmelerin küçük ve orta ölçekli olmalarının spesifik bir üretim dalında uzmanlaşmaya yol açması nedeniyle kaynak verimliliğinde de artış sağlanmaktadır. Gerçekten de ülkemizde ekonomik sıkıntıların yaşandığı dönemlere bakıldığında KOBİ'lerin sıkıntıların aşılmasında oldukça etkili oldukları gözlemlenebilmektedir.

KOBİ'ler sağladığı katkılar nedeniyle günümüz ekonomi politikalarının ve dolayısıyla teşvik politikalarının önemli bir unsuru haline gelmişlerdir. He-

men her ülke, ekonomik istikrar ya da kalkınma politikalarında KOBİ'lere geniş yer vermektedir. Bu kapsamda gelişmiş ülkelerde, KOBİ'lerin *son teknoloji ile üretim yapabilmeleri, nitelikli istihdama yönelmeleri, finans piyasalarından kaynak sağlamaya yönelik sistemlerin geliştirilmesi* ile *dış ticaret imkanlarının artırılmasına* yönelik destek ve yönlendirme politikaları sürekli ve koordineli olarak yürütülmektedir.

Yukarıda açıklandığı üzere ekonomik ve sosyal birçok yararı bulunan KOBİ'lerin ekonomik yapıdan kaynaklanan problemleri de mevcuttur. Bu problemlerden ya da karşılaştıkları haksız rekabetlerden korunabilmelerine yönelik uygulanan devlet yardımları ise ekonomik istikrara yönelik uygulamalardır.

KOBİ'lerin karşı karşıya kaldığı problemlerin biri, ülkede yaşanan ekonomik istikrarsızlıklardan kaynaklanan problemlerdir. Eksik istihdam ve fiyat istikrarsızlığı yanında bütçe açıklarının iç tasarruflar ile karşılanması nedeniyle faiz oranlarının yükselmesi, KOBİ'lerin yatırım ve işletme maliyetlerini artırmaktadır. Bu nedenle, ekonomik istikrara yönelik takip edilen para ve maliye politikaları gibi makro ekonomik politikalar yanında, sadece KOBİ'lere yönelik bazı kamusal müdahale sistemlerinin de uygulanması gerekmektedir. KOBİ'lerin, mali yapılarının zayıflığı ve finans piyasalarının bu işletmelere kapalı olması nedeniyle, uyum ve geçiş dönemlerinde desteklenmeleri zorunlu görülmektedir.

Ayrıca dışa açık büyüme politikaları çerçevesinde imzalanan Uluslararası Ticareti Düzenlemeye Yönelik Anlaşmalardan kaynaklanan bazı ilave problemler de mevcuttur. Bu anlaşmalar ile uluslararası piyasalarda belirlenmiş standartlarda üretim yapmaya imkan tanıyacak modernizasyon yatırımları, işgücü verimliliğinin artırılması ve idari yapının düzeltilmesi, çalışma şartlarının Avrupa Birliği standardına çıkartılması ve çevre problemleri gibi konular öne çıkmıştır.

KOBİ'lerin işletme boyutunun küçüklüğünden kaynaklanan bazı sorunları da mevcuttur. Mali yapıları zayıftır. Sermaye şirketi görüntüsü verseler dahi kayıtlı sermayeleri düşük olup, ağırlıklı olarak şirket ortaklarına ait cari hesaplarla ticari faaliyetlerin yürütülmesi sağlanmaktadır. Genellikle aile şirketi hüviyetinde olmaları ve yetersiz finansman yapıları nedeniyle profesyonel yönetici istihdam edememektedirler. Şirket adına tutulan defter ve kayıtlar, sadece vergi kaygısıyla tutulduğundan, bu kayıtlardan şirketin bugünü ve yarını ile ilgili sağlıklı projeksiyonlar yapma imkanı bulunmamaktadır. Mali ve idari yapılarının zayıflığı, bu işletmelerin ülke içi ve dışı finansman kaynaklarından yararlanmasını olanaksız kılmaktadır. Bu anlamda işletmelerin yatırım harcamalarının finansmanı ve işletme sermayesi ihtiyacının temininde sadece "özkaynaklarını" kullanabileceği ortaya çıkmaktadır.

Kısaca verimli üretim sağlamaya yönelik modernizasyon yatırımlarının yapılabilmesi için gerekli finansman desteğinin sağlanması ön koşul olarak ortaya çıkmaktadır. Bunun dışında, üretim aşamasındaki ticari faaliyetlere ilişkin olarak genel dış ticaret bilgileri yanında anlaşmalar ile belirlenen uluslararası standartlar, getirilen ticari kısıtlamalar ve haklar ile sistemlerin işleyişi hakkında bilgi yetersizliğinin giderilmesi çalışmaları önem taşımaktadır.

KOBİ'lere yönelik ülke uygulamaları yanında Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası ticareti düzenlemeye yönelik kuruluşlar da mevzuatlarında, haksız rekabet yarattığı gerekçesiyle büyük ölçüde sınırlandırılan "Devlet Yardımları"nın KOBİ'lere yönelik olanlarına büyük esneklikler getirmişlerdir. Bu şekilde, sözkonusu kurumlarca, bu anlaşmaya üye ülkelere bu tür politikaların uygulanmasında hareket serbestliği sağlanmaktadır.

KOBİ Destek Uygulamaları

KOBİ'lere yönelik "Yatırım Teşvik Uygulamaları"nda, ülkedeki makro ekonomik istikrarsızlıklar sonucunda haksız rekabete maruz kalan KOBİ'lerin desteklenmesine yönelik özel uygulamalar yürütülmektedir. Bu uygulamalar ile, tüm yatırım projelerinin desteklendiği "Genel Teşvik Sistemi"nde yer alan ve ağırlıklı olarak vergi istisnası ve muafiyeti içeren teşvik tedbirlerine ilave olmak düşük faizli kredi desteği sağlanmaktadır.

Küçük ve Orta Boy İşletmelerle ilgili ilk uygulama 19.9.1996 tarihli ve 96/8615 sayılı Kararla 1996 yılının sonlarına doğru başlamış bilahare 7.2.1998 tarihli ve 23279 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 98/10669 sayılı Kararla devam edilmiş ve en son 5.3.1999 tarihli ve 23630 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 99/12474 sayılı Kararla da halen uygulaması devam etmektedir.

KOBİ Destek Sistemi adı altında uygulanan bu mevzuat, 1996 yılı sonu itibarıyla yürürlüğe girmiş ve bu 1999 yılı Aralık ayı itibarıyla kadar yaklaşık **5.000** sabit yatırım projesi düşük faizli ve uzun vadeli yatırım kredisinden yararlandırılmıştır. Bu projeler kapsamında cari fiyatlarla **80 Trilyon TL** tutarında yatırım ve işletme kredisi tahsisi yapılmıştır.

Spesifik olarak KOBİ'leri hedef alan destek uygulamaları yeni başladığından yönlendirme gücü konusunda sağlıklı bir yorum yapılması mümkün değildir. Bununla birlikte destek kapsamında yer alan ve yatırım ve/veya işletme sermayesi ihtiyacı olan işletme sayısı ile desteklenen işletme sayısı karşılaştırıldığında teşvik edilen işletmelerin tüm işletmelere oranının düşük olduğu göze çarpmaktadır. Kaynak yetersizliği sözkonusu uygulamanın en zayıf yönünü oluşturmaktadır. Ayrıca KOBİ'lere yönelik olarak diğer kamu kurumlarınca yü-

rütülen destek çalışmaları da mevcuttur. Bununla birlikte en önemli sorun uygulamalar arasında mevcut olan koordinasyon eksikliği ve kapsam farklılıklarıdır.