

Zafer ÇAĞLAYAN  
Ekonomi Bakanı  
T.C. Ekonomi Bakanlığı  
Ankara

İstanbul, 25 Mayıs 2012  
Ref: ÜB/me:12/968

Sayın Bakanım,

Sürdürülebilir büyüme patikasına ulaşılmasının önündeki yapısal sorunları bertaraf etmeye katkı sağlayacağına inandığımız yeni teşvik sisteminin önemli bir adım olduğunu düşünüyoruz. Nitekim Türkiye ekonomisinin, uzun ve başarılı bir büyüme evresine girmesini sağlayan makro reform süreci akabinde mikro reformlarla desteklenmesi ihtiyacı daha da öne çıkmıştır.

Bu çerçevede yeni teşvik sistemi, ölçek ekonomisi ve kümelenmeyi teşvik etme, bölgesel kalkınmanın ve gelişmenin önünün açılması ve Ar-Ge, yenilikçilik ve teknolojik gelişimi ve dönüşümü teşvik etmesi açısından yatırımcıya önemli fırsatlar sunmaktadır.

Geçtiğimiz sene yeniden ivmelenen mikro reform sürecinin devamı ve yeni bir reform sürecinin başlangıcı niteliğinde olduğuna inandığımız “Yeni Teşvik Sistemi”ne ilişkin TÜSİAD Görüş ve Önerileri” ekte değerlendirmelerinize sunulmaktadır.

Saygılarımla,

*(Orijinali İmzalıdır)*

Ümit BOYNER  
Yönetim Kurulu Başkanı

**Ek:** Yeni Teşvik Sistemine İlişkin TÜSİAD Görüş ve Önerileri

**Bilgi:** Sayın Ahmet YAKICI, Ekonomi Bakanlığı Müsteşarı

**İstanbul**  
Meşrutiyet Caddesi,  
No: 46 Tepebaşı 34420  
İstanbul – Türkiye  
T +90 (212) 249 19 29  
F +90 (212) 249 13 50  
E tusiad@tusiad.org

**Ankara**  
İran Caddesi, No: 39/4  
Gaziosmanpaşa 06700  
Ankara – Türkiye  
T +90 (312) 468 10 11  
F +90 (312) 428 86 76  
E ankoffice@tusiad.org

**Brüksel**  
13, Avenue des Gaulois, 1040  
Brussels – Belgium  
T +32 (2) 736 40 47  
F +32 (2) 736 3993  
E bxloffice@tusiad.org

**Washington D.C.**  
1250 24th Street,  
N.W. Suite Nr. 300,  
Washington D.C. 20037 USA  
T +1 (202) 776 77 70  
F +1 (202) 776 77 71  
E usoffice@tusiad.us

**Berlin**  
Märkisches Ufer, 28  
Berlin 10179 Germany  
T +49 (30) 288 786 300  
F +49(30) 288 786 399  
E berlinoffice@tusiad.org

**Paris**  
33, Rue de Galilée 75116  
Paris – France  
T +33 (1) 44 43 55 35  
F +33 (1) 44 43 55 46  
E parisoffice@tusiad.org

**Pekin**  
Beijing Lufthansa Centre,  
Office C-319, Beijing 100016  
P. R. China  
T +86 (10) 6462 2066  
F +86 (10) 6462 2067  
E tusiad.china@euccc.com.cn



**YENİ TEŞVİK SİSTEMİNE  
İLİŞKİN TÜSİAD GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİ**

**SEKTÖREL POLİTİKALAR KOMİSYONU**

**25 Mayıs 2012  
TS/SHT/2012-025**

## Genel Değerlendirmeler

Sanayi politikasının en önemli araçlarından biri olarak, yeni teşvik sisteminin, sürdürülebilir büyüme patikasına ulaşılmasının önündeki yapısal sorunları bertaraf etmeye özellikle dört açıdan katkı sağlayacağına inanmaktayız:

- i) Küçükten ortaya ve ortadan büyük ölçeğe geçiş başta olmak üzere ölçek ekonomisi ve kümelenmeyi teşvik etmesi,
- ii) Bölgesel kalkınma ve gelişme açısından daha ayrımlı ve esnek bir yapıya dayalı olması,
- iii) Bölge ve il sınıflamasının dinamik ve objektif değerlendirmelere daha yatkın bir sistem üzerine inşa edilmiş olması,
- iv) Ar-Ge, yenilikçilik ve teknolojik gelişimi ve dönüşümü teşvik etmesi.

Bu ilkeler paralelinde geliştirilen yeni teşvik sisteminin, geçtiğimiz sene yeniden ivmelenen mikro reform sürecinin devamı ve yeni bir yapısal reform sürecinin başlangıcı niteliğinde olmasını umuyoruz. Öte yandan yeni teşvik sisteminin açıklanması ile birlikte, yatırımların öngörülebilirliğini sağlamak ve yatırım desteklerinden en etkin şekilde yararlanabilmek için sistemin detaylarının belirlendiği mevzuatın oluşturulması beklenmektedir. Bu bekleyiş, sistemin açıklanmasının akabindeki sürede yatırım alanında bir durgunluğa sebep olmuştur. Bu bağlamda yatırımcılara sağlanacak desteklerin çerçevesinin netleşmesi için gerekli mevzuatın ivedilikle tamamlanması ve ilgili kararname ve tebliğlerin acilen yayımlanması gerekmektedir. Söz konusu mevzuatın tamamlanmasının en iyi ihtimalle 2012 yılının ikinci yarısını bulabileceğinden hareketle, 2012-2014 olarak öngörülen yatırım döneminin de en az bir yıl uzatılması önerilmektedir.

Türkiye'nin uzun vadeli hedefleri doğrultusunda yeni teşvik sisteminin oluşturulmasında verimlik ilkesinin benimsenmesi rekabetçi bir ekonomik yapı için ön koşuldur. Bu doğrultuda, projenin ve iş planının nitelikleri göz önünde bulundurularak proje bazlı bir değerlendirmenin yapılması verimliliği artıracaktır.

Türkiye'nin ekonomik açıdan rekabet gücünü artırması açık bir şekilde teknolojik yeniliklere hazırlıklı olması ve iş dünyasının yenilikçiliği içselleştirmesi ile mümkün olacaktır. Bu kapsamda mevcut Ar-Ge teşvikleri, özellikle girişimcileri ve KOBİ'leri destekleyecek şekilde yapılandırılmalıdır. 5746 sayılı Kanun'da belirtilen teşviklerden yararlanılabilmesi için Ar-Ge merkezlerinde çalışması gereken 50 tam zaman eşdeğer (TZE) Ar-Ge personeli sayısı, ülkemizde Ar-Ge faaliyetinde bulunan işletmelerin ölçekleri göz önünde bulundurulduğunda oldukça yüksek bir değerdir. Ar-Ge merkezi belgesi sahibi işletmelerin büyük ölçekli şirketler olduğu görülmektedir. Ar-Ge faaliyetlerinin, sürekli yenilikçi faaliyetlerde bulunan küçük ve orta ölçekli firmalar açısından daha fazla desteklenmesi için, Ar-Ge merkezi olma koşullarından biri olan 50 TZE Ar-Ge personeli sayısının, ülkemizde KOBİ'lerin istihdam ettikleri personel sayıları göz önünde bulundurularak radikal olarak düşürülmesi uygun olacaktır.

Bununla birlikte, Türkiye'deki fikri mülkiyet hakları çerçevesinin kuvvetlendirilmesi de Ar-Ge yatırımları açısından önem teşkil etmektedir. TÜSİAD'ın Bilim ve Teknoloji Yüksek

Kurulu'na sunulan önerileri arasında: a) şirketlere sınai mülkiyet hakları personeli istihdamı için teşvik verilmesi, b) şirketlere sınai mülkiyet hakları yönetimine ilişkin alt yapı kurulması konusunda teşvik verilmesi, c) sınai mülkiyet haklarının ticarileştirilmesi sonucunda elde edilen gelirler üzerindeki vergilerin kaldırılması bulunmaktadır. Bu tedbirlere söz konusu teşvik sisteminde genel teşvik uygulamaları kapsamında yer verilmesi fikri mülkiyet haklarının güçlendirilmesi ve fikri hakların ticarileştirilmesi açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır.

İşletme dönemindeki karlılığın farklı yorumlanması ve seneden seneye değişkenlik göstermesi mümkündür. Bu doğrultuda, teşvik uygulamalarının konjonktürel değişimden arındırılması amacıyla başta büyük yatırımlar olmak üzere, indirimli kurumlar vergisi nispeti tatbiki suretiyle sağlanan teşviklerin en kısa zamanda etkisini gösterebilmesi yatırım döneminden başlamak üzere tüm kazanca tatbik edilmesi gerekmektedir. Buna ek olarak yatırım ve işletme dönemlerinde uygulanacak vergi indirimi sürelerinin net bir şekilde belirtilmesi yatırımcının önünü görebilmesi açısından zaruridir.

Yukarıdaki görüşe paralel olarak, yatırım indiriminden teşvikler kapsamında en üst düzeyde yararlanılmasına olanak sağlayacak şekilde, yatırımı yapan tüzel kişiliğin bağlı olduğu üst grubun mali hesapları üstünden yatırım indirimi mümkün kılınmalıdır.

### **Bölgesel Teşvik Uygulamaları**

Önceki modellerin aksine yeni teşvik sistemi Türkiye'yi sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerine göre 6 bölgeye ayırmakta ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesini hedeflemektedir. Az gelişmiş bölgelerde yatırımların kümelenmesi açısından teşviklerin bu bölgelerde yoğunlaştırılması amaçlanmaktadır.

Sanayi yatırımlarının büyük bir çoğunluğu 1. Bölge olarak belirlenen coğrafyada bulunmaktadır. Özellikle stratejik yatırımlar kapsamına giren ve cari açığı küçültmeye yönelik yatırımlar halihazırda birinci bölgede konuşlanmıştır. Bu doğrultuda, rekabetçiliğimizi artıracak tevsi yatırımlarının yine bu bölgede yapılması gerekecektir. Tevsi yatırımları sıfırdan yatırımlar (greenfield) ile mevzuat ve uygulamada aynı teşvik mekanizmasından yararlanmalıdır. Söz konusu tevsi yatırımlarının teşvik paketine dahil edilmeleri verimlilik ve katma değer yaratacak yatırımların devamlılığı açısından büyük önem teşkil etmektedir. Bu vesileyle geçmiş teşvik paketlerinden mali mevzuat eksikliği nedeniyle yararlanamayan tevsi yatırımları için ilgili düzenlemelerin ivedilikle tamamlanması gerekmektedir.

Bölgesel farklılıkların asgariye indirilmesi için öncelikle temel hizmetler ve fiziki altyapı alanlarındaki eşitsizliklerin giderilmesi için kararlı adımlar atılmalıdır. Bu doğrultuda, altyapı hizmetlerinin iyileştirilmesi, özellikle az gelişmiş bölgelerde rekabet gücünün artırılması ve sürdürülebilir büyümenin sağlanması açısından teşvikler kadar önemlidir. Ulaştırma altyapısının yetersizliği sanayi için önemli bir maliyet kalemi oluşturmaktadır. Bu doğrultuda, “demiryolu ve denizyolu ile yük veya yolcu taşımacılığına yönelik yatırımların” öncelikli yatırım kapsamında değerlendirilmesi kadar, demiryolu taşımacılığının serbestleştirilmesi; demiryolu-liman bağlantılarının yapılması; taşıma modları arasındaki dengenin sağlanması gibi faktörler de sosyo-ekonomik açıdan görece az gelişmiş bölgelere yatırımların çekilmesi için büyük önem arz etmektedir.

5. ve 6. bölgelerde sağlık ve eğitim hizmetlerinin geliştirilmesi bu bölgelerin cazip kılınması açısından son derecede önemlidir. Ayrıca bölgelerden bağımsız olarak nitelikli iş gücünün ve çok düşük olan kadın istihdam oranının artırılması amacı ile sanayiinin daha verimli bir şekilde gelişimini sağlayan OSB'ler içerisinde yaygın ve örgün eğitim veren meslek liselerinin ve kadın istihdamına olanak yaratacak kreş ve okul öncesi eğitim kurumlarının yer alması gerektiğini düşünmekteyiz.

### **Sektörel Teşvik Uygulamaları**

Teşvik paketinde değişik sektörler “büyük ölçekli,” “öncelikli” ve “stratejik” yatırım gibi ayrı kategorilerde farklı teşvik uygulamalarından yararlanmaktadır. Detayları henüz açıklanmamış olan bu uygulamalarda bazı sektörler değişik teşvik uygulamalarından faydalanabilecektir. Bu durum birden fazla kategoriye giren sektörlerin hangi teşvik uygulamalarından istifade edebilecekleri hususunda belirsizlik yaratmaktadır. Bu üç başlığın daha bütüncül bir yaklaşımla “Sektörel Teşvik Uygulamaları” başlığı altında toplanması ve alt kategorilerin daha net olarak tanımlanması gerekmektedir.

#### *a) Büyük Ölçekli Yatırımların Teşviki*

TÜSİAD olarak söz konusu desteklerin başta beşeri veya fiziki altyapıya yönelik olağanüstü yüksek yatırım gerektiren projeler olmak üzere sektör ve bölge ayrımı gözetmeksizin bütün yatırımları kapsamaya gerektiği kanaatindeyiz. Bu doğrultuda, ilgili bütün sektörler için yatırım limitleri yüksek sınırlar dahilinde belirlenmeli ve bu sınırların üzerindeki yatırımlara sektör ayırmaksızın destek verilmelidir.

#### *b) Stratejik Yatırımların Teşviki*

İleri teknoloji kullanma yeteneğine sahip sektörlerin stratejik sektörler olarak yeni teşvik sistemi içerisinde yer almış olduğuna inanıyoruz. Ancak, bu anlayış dahilinde bu tür seçimlerin yapılması rekabetin bozulmasını engelleyecektir.

Diğer yandan stratejik yatırım tanımının netleştirilmesi gerekmektedir. Stratejik yatırım teşviklerinden istifade edecek ara malları üretiminde aranan % 50 ithalat payı yüksek bir orandır. Söz konusu rakamın ulusal düzeyde sektörel şartları göz ardı ederek belirlenmesi ise doğru bir yaklaşım değildir. Bu oranın sektörler arası farklılıkları gözetecek biçimde belirlenmesi ithalata bağımlılığı azaltmak amacıyla daha fazla hizmet edecektir. Ayrıca belirlenecek oranlara şirketlerin uyumu da konjunktürel sebeplerle bir yıldan ötekine ciddi farklılıklar gösterebilmektedir. Bu doğrultuda, şirketlerin teşvik sistemindeki oranlara uyabilmesi için, her yıl son üç yılın ortalama verilerine göre değerlendirme yapılmalıdır.

Stratejik yatırımlar kapsamında katma değer oranı asgari % 40 olarak belirlenmesine rağmen, bu oranın nasıl ve hangi verilere göre hesaplanacağı tam olarak bilinmemektedir. Bu doğrultuda, katma değer oranlarının sağlıklı bir biçimde hesaplanabilmesi için girdi-çıkı tablosu acilen güncellenmelidir. Eğer makul bir zaman dilimi içerisinde bu yapılamıyor ise, bu durumda 2002 yılına ait olan girdi-çıkı tablosu mevcut en güncel yıllık sanayi-hizmet istatistikleri ile birlikte ele alınarak bu oranın hesaplanmasında kullanılmalıdır.

Ara mal ithalatını sınırlamayı ve yerli üretime destek vermeyi amaçlayan bu teşvik başlığında yer alan ürün-sektör karmaşası da açıklığa kavuşturulmalıdır. İlgili mevzuatta bu konunun detaylandırılması teşviklerden etkili bir şekilde yararlanılabilmesini sağlayacaktır.

Hedeflerinden biri de cari açığı azaltmak olarak belirlenen teşvik sistemi içerisinde yer alan stratejik yatırımların kapsamı tüm sektörleri yatay kesen altyapı yatırımlarını içine alacak şekilde genişletilmelidir. Bu doğrultuda, TÜSİAD olarak önerilerimiz aşağıda belirtilmektedir:

- **Enerji yatırımlarının “Stratejik Yatırım” kapsamına alınması:** İthalatın en büyük kalemini yaklaşık %70’i ithalata bağımlı olan enerji oluşturmaktadır. Enerjide dışa bağımlı bir ülke olması nedeniyle, Türkiye’de enerji bileşeninin milli gelire oranı yılda ortalama %4 civarında bir açık vermektedir. Son yıllarda, petrol ve doğal gaz fiyatlarındaki yükseliş nedeniyle 2011 yılında enerji bileşeninin milli gelire oranı %6 seviyesini dahi aşmış ve tek başına cari açığın %60’ından fazlasını oluşturur hale gelmiştir. Bu doğrultuda, enerjiyi dışarıda bırakarak cari açık sorunsalıyla ne ölçüde başa çıkabileceğimiz tartışmaya açıktır. Bu çerçevede, enerji sektörünün sadece stratejik yatırımların enerji ihtiyacını karşılamak üzere değil, genel olarak yurtiçinde üretiminin ve yatırımının desteklenerek stratejik yatırım kapsamına alınması yeni teşvik sisteminin amacı ile paralel olarak sanayimizin uluslararası rekabet gücünün artırılması yönünde itici güç olacaktır. Bu tür yatırımların stratejik yatırım kapsamına alınması enerjide arz güvenliğinin sağlanması açısından da önemlidir.

Bu doğrultuda, enerji sektörü yatırımlarının rahatlıkla gerçekleştirilebildiğine yönelik kanı gerçeği yansıtmamaktadır. Cari açığın azaltılmasına önemli katkıda bulunacak olan yenilenebilir dahil yerli kaynaklardan elektrik üretimine yönelik birçok proje yatırım maliyetlerinin yüksekliği nedeniyle gerçekleştirilememektedir. Bu bağlamda, su kullanım bedeli, şebeke bağlantı ücreti gibi kaynakların değerlendirilmesine yönelik kamu ihalelerine spekülasyon amaçlarla teklif edilen bedeller, bu yatırımlara gerçek yatırımcının ilgisini göstermemekte, tam tersine, bu yatırımları daha da yapılamaz hale getirmektedir. Bahsi geçen bedellerin ön lisans sürecinde en baştan defaten ödenmesi, gerçek yatırımcı ile söz konusu bedeli spekülasyon amaçla kullanmak isteyen sözde yatırımcının ayrılabilmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla, cari açığın azaltılmasına yönelik teşviklerin öncelikle yerli kaynakların elektrik üretiminde kullanılmasına yönelik yatırımları kapsamaması gerekmektedir.

- **Kreş ve Okul Öncesi Eğitimin Stratejik Yatırım kapsamına alınması:** Kreş ve çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması bir yandan sağlıklı ve iyi eğitilmiş nesiller yetiştirilmesi, diğer yandan çok düşük olan kadın istihdam oranının artırılabilmesi açısından etkili olacaktır. Kreş ve çocuk bakım hizmetlerinin teşvik edilmesi, ekonomimizin orta ve uzun vadede potansiyel büyüme oranlarına yakın oranda büyümeye devam etmesi için gereken işgücü katılımını mümkün kılacaktır. Nitekim 61. Hükümet programında “Önümüzdeki dönemde kadınların çalışma hayatına katılımını artırmak amacıyla, çocuk bakımevleri ve kreş hizmetleri için teşvik

uygulamalarını hayata geçireceğiz” ve “Okul öncesi eğitime önümüzdeki dönemde daha geniş kitlelerin erişimini sağlayacağız.” taahhütlerine yer verilmiştir.

Çocuk bakım hizmetlerinin yaygınlaştırılması amacıyla, teşviklerin kapsamının ve içeriğinin genişletilerek, kreş ve çocuk bakım evleri için arz temelli teşvik uygulamalarının (talep yönlü kamu finansman modelleri gibi çalışmaları destekleyici bir unsur olarak) gündeme getirilmesinde fayda görmekteyiz.

Yeni teşvik sistemine kreş, çocuk bakım evleri ve okul öncesi eğitim hizmetlerinin dâhil edilmesini önermekteyiz. Bu hizmetlerin yaygınlaşması amacıyla, bu alanda 1., 2., 3., 4. ve 5. bölgelerde yatırım yapanların 5. bölge desteklerinden faydalanmasının sağlanmasında büyük yarar görmekteyiz. Teşvik için asgari yatırım miktarı öngörülmesi durumunda, söz konusu miktarın, bu hizmetlerin yurt çapında kaliteli, yaygın ve ekonomik şekilde sunulabilmesi hedefi gözetilerek belirlenmesinin önemli olduğu düşüncesindeyiz. Örneğin, yürürlükteki “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar’ın Uygulanmasına İlişkin Tebliğ”de okul öncesi eğitim kurumlarına teşviğe yönelik 1. ve 2. Bölgeler için 1 milyon TL, 3. ve 4. Bölgeler için 500.000 TL asgari yatırım tutarları öngörülmektedir. Yeni teşvik sisteminde kreş ve çocuk bakım evleri ile okul öncesi eğitim kurumları için teşviklerde eğer asgari yatırım miktarı öngörülecekse, bu miktarların aşağıya doğru revize edilecek şekilde belirlenmesini önermekteyiz.