

31895

T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİ HUKUK BİLİM DALI

İHRACATI TEŞVİK EDİCİ VERGİ POLİTİKASI
VE
TÜRKİYE UYGULAMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YUSUF DİNÇ

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

DANIŞMAN
YRD. DOÇ. DR. METİN TAŞ

BURSA-1994

İÇİNDEKİLER

Sayfa

KISALTMALAR

TABLolar

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

İHRACATI TEŞVİK EDİCİ POLİTİKALARA GENEL BİR BAKIŞ

I- İHRACATTA TEŞVİKLERİN ÖNEMİ	2
A- İHRACATIN ÖNEMİ.....	2
B- İHRACATIN ETKİLERİ	3
C- İHRACATIN TEŞVİK EDİLMESİNİN NEDENLERİ	7
II- İHRACATI TEŞVİK EDİCİ POLİTİKALAR.....	8
A- İHRACATA YÖNELİK DIŞ TİCARET POLİTİKASI VE İHRACATI TEŞVİK POLİTİKASININ KAPSAMI	8
B- İHRACATI TEŞVİK TEDBİRLERİ VE EKONOMİK ETKİNLİK	11
1- Genel Olarak İhracatı Teşvik Tedbirlerinin Anlam ve Kapsamı.....	11
2- Başlıca İhracatı Teşvik Tedbirleri	12
a) İhracatta Prim Sistemi	12
b) İhracatta Vergi İadesi İle Vergi Muafiyeti ve İndirimi.....	13
c) Girdi Teşvikleri	14
d) Devlet Pazarlama Yardımı	15
3- İhracatı Teşvik Tedbirlerinin Ekonomik Etkinliği Sorunu	15
4- Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasının (GATT) İhracata Etkisi ve Gelişmekte Olan Ülkeler	19
5- İhracatı Teşvik Tedbirleri ve Gelişmekte Olan Ülkeler	26

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İHRACATI TEŞVİK EDİCİ VERGİ POLİTİKASI UYGULAMALARI

I- TÜRKİYE'NİN İHRACAT POLİTİKASI	31
A. 1980 ÖNCESİ DÖNEM	31

B- 1980-1990 DÖNEMİ.....	32
C- 1990 SONRASI GENEL DURUM.....	33
II- TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE İHRACATI TEŞVİK POLİTİKASININ	
BAŞLICA ARAÇLARI.....	34
A- GÜMRÜK KANUNUNDA DÜZENLENEN TEŞVİKLER.....	35
1. GÜMRÜK MUAFİYETLİ İTHALAT.....	35
2. GEÇİCİ KABUL İLE MAL İTHALİNDE MUAFİYET.....	37
3. İHRACAT SAYILAN SATIŞ VE TESLİMLER İLE DÖVİZ KAZANDIRICI	
HİZMET VE FAALİYETLERE YÖNELİK TEŞVİKLER.....	39
B- KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNUNDA DÜZENLENEN TEŞVİKLER.....	43
1. İthalat İstisnası.....	43
2. İhracat İstisnası.....	46
3. Katma Değer Vergisi İadesi.....	47
C- DİĞER DÜZENLEMELER.....	48
1. Gelir Vergisi Bağışıklığı.....	48
2. Kurumlar Vergisindeki Düzenlemeler.....	49
3. Konut Fonu Muafiyeti.....	49
4. Vergi, Resim ve Harç İstisnası.....	51

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE İHRACATI TEŞVİK EDİCİ
VERGİ POLİTİKASININ ETKİNLİĞİ

I- DEĞERLEME YÖNTEMİ.....	52
II- TEŞVİK POLİTİKALARINA GÜNCEL YAKLAŞIMLAR.....	54
A. Genel Olarak.....	54
B. Gelişmiş Ülkelerdeki Yaklaşımlar.....	54
C. Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Yaklaşımlar.....	57
III. İHRACATTA UYGULANAN VERGİ TEŞVİKLERİNİN YARATTIĞI SONUÇLAR.....	58
A. İHRACAT TEŞVİKLERİNDEKİ GELİŞİM.....	59
B. İHRACATTAKİ GELİŞİM.....	62
C. İHRACAT VE TEŞVİKLER ARASINDAKİ İLİŞKİ.....	64
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	67
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	72

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı geçen eser
a.g.m.	Adı geçen makale
AT	Avrupa Topluluğu
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
CIF	Cost, Insurance and Freight (Varış noktasında sigorta ve navlun dahil teslim)
FOB	Free on Board (Güvertede teslim)
GATT	General Aggrement Trade and Tariffs) (Tarife ve Ticaret Genel Anlaşması)
HDTM	Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İTİA	İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
İTO	İstanbul Ticaret Odası
KDV	Katma Değer Vergisi
Mat.	Matbaası
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
S.	Sayı
s.	Sayfa
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
Üniv.	Üniversitesi
Yay.	Yayını

TABLULAR

	Sayfa
Tablo 1: Kurumlar Vergisinde Yer Alan İhracata Yönelik İstisnaların Tutarları	59
Tablo 2: Kurumlar Vergisinde Yer Alan Bazı İstisnaların Tutarı	60
Tablo 3: İhracatta KDV İadesi Tutarları	61
Tablo 4: İhracata Sağlanan Ağırlıklı Ortalama Sübvansiyon Oranları	61
Tablo 5: Türkiye'nin İhracat ve İthalatının Gelişimi	62
Tablo 6: İhracat ve Teşviklerin Gelişimi	65

GİRİŞ

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, teknolojik gelişimleri, uzmanlık alanları ile iklim ve doğal kaynak olanaklarının farklı olması nedeniyle, dünya ülkelerinin hiçbirisi, kendi olanaklarıyla kendi ülkesinin gereksinmelerini karşılayamaz. Bu olgu, ülkelerin dışarıdan mal ve hizmet satın almasını gerektirir. Dış ülkelere ithalat yapılması ise, ithalatın yapıldığı ülkeye kaynak aktarımı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, sürekli ithalat yapan bir ülkenin giderek yoksullaşması kaçınılmaz olmaktadır. Ülkeler, dışarıya aktarılması gereken döviz telafi etmek ve/veya dışarıdan ülkeye kaynak aktarımını gerçekleştirebilmek için ihracata yönelirler.

İhracatın ülkeler açısından taşıdığı önem nedeniyle hemen her ülkede, değişik dozlarda ihracat teşvik edilmektedir. İhracatın teşvik edilmesi, çok değişik araçlarla gerçekleştirilebilir. Bunlardan birisi de vergi politikasıdır.

Bu genel görünüm içinde, tezimizde; Türkiye'de ihracatı teşvik edici vergi politikalarının etkinliği araştırılmaktadır. Tez dört bölüme ayrılmıştır.

Birinci bölümde; ihracatı teşvik edici politikalar genel olarak ele alınmaktadır.

İkinci bölümde; Türkiye'de ihracatı teşvik edici vergi politikaları uygulamalarına değinilmektedir.

Üçüncü bölümde; Türkiye'de ihracatı teşvik edici vergi politikasının etkinliği üzerinde durulmaktadır.

Sonuç bölümünde ise, çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılmakta ve konu ile ilgili önerilerde bulunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İHRACATI TEŞVİK EDİCİ POLİTİKALARA GENEL BİR BAKIŞ

I-İHRACATTA TEŞVİKLERİN ÖNEMİ

A- İHRACATIN ÖNEMİ

Ülkelerin kendi ürettiği ile yetinmesi ve diğer ülkelerden hiçbir mal veya hizmet talep etmemesi durumunda kapalı ekonomi ortaya çıkmaktadır. Ancak özellikle gelişmekte olan ülkelerin kalkınma amacının, diğer ülkelerden mal gereksinimini karşılaması zorunluluğunu beraberinde getirmesi, diğer taraftan bu ülkelerin diğer ülkelere satabileceği üretim fazlası bir malı ya da sunabileceği bir hizmetinin bulunması, kapalı ekonomi sistemini uygulama olanağının bulunmadığını göstermektedir.

Bazı mal ve hizmetlerin diğer ülkelerden sağlama durumu, bunlar için gerekli kaynağı bulma zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Bu kaynağın en sağlam ihracat geliridir. Bu noktada ihracat olayının önemi ortaya çıkmaktadır. Kalkınma çabası içinde bulunan ülkelerde, kalkınma amacı pek çok yatırım malının gerekliliğini, gerekli yatırım mallarının üretilmemesi ise ithalatı zorunlu kılmaktadır. Bir ülke dışa bağımlılığı asgari düzeyde tutmak için ne kadar çaba gösterirse gösterecek yine de pek çok yatırım malını sağlamak bunun yanında ham ve yardımcı maddeler ile teknik bilginin de ithalatını gerçekleştirmek durumundadır. Dolayısıyla ülkenin sanayileşme çabalarına yön vermesi, bütün bunların elde edilmesi ile yakından ilgilidir. Bu olgu ise ülkelerin ithalatının yükünü ve döviz ihtiyacını arttırmaktadır. Döviz ihtiyacının karşı-

lanması ise ödemeler dengesinin en önemli kalemini oluşturan ihracat gelirleri ile mümkündür. Bütün bunlara ek olarak, ihracata yönelme dünya ekonomik konjonktürü nedeniyle de zorunlu hale gelmiştir.¹

Gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme çabalarına yön vermesi, ithalatın kesintisiz olarak devam etmesine, ithalatın kaynağının sağlanması da ihracat gelirlerinin arttırılmasına bağlıdır.² İhracat gelirlerinin arttırılması ise ihracat oranının yüksek olması ile yakından ilgilidir.

Gelişmekte olan ülkeler ekonomik kalkınmalarını gerçekleştirebilmek için makina, teçhizat, hammadde ve teknik bilgi ithal etmek zorundadır. Bunun için de döviz ve dolayısıyla ihracat gereklidir.³

İhracat oranının yüksek olması, tekel durumundaki bir bölüm doğal hammaddeleri ve yeni teknoloji ürünlerini ihraç eden ülkeler bir yana ihraç mallarının dünya fiyatlarında (yürürlükteki döviz kuruna göre) dünya pazarında rekabet gücüne sahip olması yani, ülke içi fiyatlarının dünya fiyatına eşitlenmesi demektir; yeter ki, ihracat yüksek oranlı teşvik ödemelerine tabi olmasın.⁴

Buna göre ihracat gelirlerin artması, ithalatın finansmanı ve kalkınmanın yürütülmesi bakımından yaşamsal bir önem arz etmektedir.

B- İHRACATIN ETKİLERİ

İhracat az gelişmiş bir ekonomi için sadece "döviz kazandırıcı" bir unsur değildir. Döviz kazandırma temel etken olmakla birlikte, ekonominin sana-

¹ M. Erol İYİBOZKURT, Güncel Ekonomik Sorunlarımız, Uludağ Üniv. Basımevi, Bursa, 1991, s. 94.

² O. Orhan BALI, Yatırımların ve İhracatın Teşviki ve Kredilendirilmesi, Ankara, 1977, s. 329.

³ Engin ERDOĞAN, 24 Ocak Ekonomik İstikrar Tedbirlerinin Türkiye'nin İhracatında Meydana Getirdiği Yapısal Değişim, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1988, s. 1.

⁴ Gülten KAZGAN, Ekonomide Dışa Açık Büyüme, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1985, s. 33.

Yileşmesi açısından çeşitli etkileri de sözkonusudur. Bu etkileri şu şekilde belirtebiliriz.

a) Sınırlı piyasa koşulları içinde bulunmak az gelişmiş ekonomilere özgü bir özelliktir. İhracat dolayısıyla iç pazara ek olarak dış pazarda sağlanarak, iç piyasanın sınırlılık derecesi alaltılarak piyasa genişletilmekte ve böylece üretimin artışı özendirilmektedir.

b) Az gelişmiş ekonomilerde piyasa sınırlılığına bağlı olarak firma ve endüstrilerde "optimum ölçeğin altında kalınması" olgusu da yaşanmaktadır. İhracat ile birlikte geniş bir piyasa olanağı sözkonusu olduğundan firma ve endüstrilerin optimum büyüklüğe ulaşma şansı ortaya çıkacaktır. Böylece daha verimli çalışma ortamı için gerekli zemin de hazırlanmış olacaktır. Ancak burada ihracatın istikrarlı bir durum göstermesi önem taşımaktadır. Zira büyük dalgalanmaların ortaya çıkması halinde eksik kapasite sözkonusu olabilir.

c) İhracat ile birlikte hem iç hem de dış piyasa için çalışan endüstrilerin gelişme göstermesi sonucu ekonomi içinde "dışsal ekonomiler" in ortaya çıkması sağlanacaktır. Özellikle dinamik bir yapı gösteren sanayi dallarında, bu durum çok daha büyük bir önem kazanmaktadır.

d) Sanayi ihracatının ekonomi üzerindeki diğer bir olumlu etkisi de, ihraç mallarının uluslararası piyasalar ile karşı karşıya kalması sonucu maliyet, kalite, pazarlama, rekabet koşulları bakımından ortaya çıkan gelişmedir.⁵ İthal ikamesindeki koruyuculuk yerine, ihracata yönelik sanayileşme dış rekabeti baz aldığı için üretici davranışlarında ve üretimin yapısında önemli değişimler gözlenecektir. Dış rekabetle birlikte tekelleşmeler ortadan kalkacak, firma ve endüstriler yeni malların bulunması, kaliteyi iyileştirme ve fiyatları düşürme yöntemlerinin araştırılması yönünde harekete geçeceklerdir. Bu ise ekonomide

⁵ Erol MANİSALI, Gelişme Ekonomisi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yay., İstanbul 1978, s. 179-180.

dinamizmi beraberinde getirerek gelişmeyi hızlandıracaktır.⁶ Dış dünyadaki rekabet baskısı firmaları teknolojik değişme ve maliyet hesapları konusunda daha dikkatli yapacaktır.

Firma, bir kere ölçeğini dünya pazarına göre kurmuşsa ihracatını sürdürebilmek için rekabet gücünü sürdürmeye dikkat etmek durumundadır. Alanındaki teknolojik değişimleri izlemek maliyet giderlerini sürekli denetim altında tutmak, dünya pazarındaki değişimleri izlemek zorundadır. Gerek ölçek ekonomilerinden yararlanmak, gerek teknolojik değişimleri izlemek, gerekse maliyet hesaplarını dikkatli yapmak, firmaların daha etkin kaynak kullanımı gerçekleştirmelerini, teknolojik değişmelerin getirdiği dinamizmden daha çok yararlanmalarını sağlar.⁷

e) İhracatta sanayi ürünlerinin payının artırılması ticaret hadleri açısından da önem arz etmektedir. Gelişmekte olan ülkeler genellikle tarımsal karakterli mal ihraç edip, sanayi malı ithal etmektedir. Bu açıdan, gelişmekte olan ülkelerin ihracatlarında sanayi mallarının payını artırması, ticaret hadlerine olumlu katkıda bulunacaktır.⁸

f) "Karşılaştırılmalı Üstünlük Teorisi", dış piyasalarda rekabet edebilmek için üretimin, ülkenin en zengin olarak sahip bulunduğu kaynaklara doğru yönlendirilmesi gerektiğini öne sürer. Az gelişmiş ekonomiler genellikle ya doğal kaynaklar ya da işgücü açısından avantaja sahiptirler. İhracata yönelik kurulacak sanayiler de bu koşullara uygun olarak faaliyete geçecektir. Sözkonusu sanayiler daha çok emek-yoğun teknolojileri içereceği için işsizlik sorunu da hafifleyecektir.⁹

⁶ Halil SEYİDOĞLU, Uluslararası İktisat (Teori-Politika-Uygulama), Turhan Kitabevi Ankara, 1986, s. 432.

⁷ KAZGAN, a.g.e., s. 49.

⁸ MANİSALI, a.g.e., s. 180.

⁹ SEYİDOĞLU, a.g.e., s. 432.

Görülüyor ki, özellikle sanayi malı ihracı, sadece döviz kazandırmakla kalmamakta, bunun yanında ekonomi üzerinde geliştirici bir çok faktörü de beraberinde getirmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler kalkınma sürecinde karşılaştıkları döviz darboğazını aşmak amacıyla ekonomi politikalarına yön vermek isterler. Bu isteğin gerçekleştirilmesi, bazı tedbirlerin alınması zorunluluğu ile yakından ilgilidir. Alınacak bu tedbirler ihracatı arttırıcı nitelik taşıyorsa, bunlar ihracatı teşvik tedbirleri olarak tanımlanır. Genel olarak ihracatı teşvik tedbirleri, maliyetleri düşürerek veya gelirleri artırarak ihracatı kârlı kılan tüm tedbirleri içine almaktadır.¹⁰

Gelişmekte olan ülkelerde ihracatın başarılı olması, yeterli kaynağın bulunması için çeşitli güçlüklerin ve dar boğazların giderilmesini gerektirir. Artan döviz ihtiyaçlarının karşılanması ve ödemeler dengesinin kurulması, ihraç mallarının payının arttırılmasını gerektirecektir. Bunun gerçekleştirilebilmesi ise sanayi mamul üretiminin teşviki yanında, bunların ihracatının teşvikinin sağlanması ile olacaktır. Zira ihracatı sadece fazla malın varlığı ile açıklamamız sözkonusu değildir. Bunun yanında maliyet, kalite, kredi, pazarlama, organizasyon gibi birçok sorun ve güçlüklerin de çözümlenmesi gerekir. Bu noktada güçlüklerin yanında doğrudan teşvik tedbirlerinin etkili gücünden de yararlanmak gerekmektedir. Bu tedbirler; ürün maliyetlerinin ucuzlatılması ve kalitenin iyileştirilmesi, kredi-finansman kaynaklarının arttırılması, bu yolla mal üretimi tedariki, depolanması, nakli ve pazarlanması olanaklarının arttırılması, dış tanıtımın yeterli yapılması yolunda olacaktır.

¹⁰ Rıdvan KARLUK, Uluslararası Ekonomi, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1984, s. 281.

C- İHRACATIN TEŞVİK EDİLMESİNİN NEDENLERİ

Gelişmekte olan ülkelerde genellikle ihracat gelirleri ile ithalat arasında büyük bir farkın bulunması, dış ödeme bilançolarının her geçen yıl büyük açıklar vermesi, mamullerinin miktar, çeşit ve değer olarak sınırlı olması, pahalı ana girdiler sebebiyle yüksek maliyetli eksik malzemeli mamul üretimi, kredi-finansman olanaklarının yetersiz bulunması, standardizasyon ve kalite kontrolünün yaygınlaşmamış olması, pazara girme yeteneklerinin azlığı, devamlı mal arzı olanaksızlığı, ağır vergi resim ve harçlar, ambalajlama ve depolamanın gelişmemiş olması, iç tüketimin ve talebin büyük bir hızla artması, ihracatın gelişmesini engelleyici sebepler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sebeplerin ortadan kaldırılması ve ihracatın teşvik edilmesi gerekmektedir.

Doğaldır ki, tarafsız ve müdahalesiz bir politika uygulamak yoluyla, ihracatın kendi ekonomik kurallarına uyularak bu sonuçlara varmak mümkün değildir. Bu noktada ihracatın teşviki, yine çok önemli ve vazgeçilmez bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, ihracatın teşvikinin amacı;

- Genel olarak ihracatın gelişmesini ve ihracat gelirlerinin artmasını sağlamak,
- İhracat mallarının çeşitlerini ve özellikle toplam ihracat içinde sanayi mamullerinin payını miktar ve değer olarak arttırmak,
- Mamullerde uluslararası pazarlarda rekabet gücü kazandırmak,
- Kalkınma çabalarına yön vermek üzere yapılması gereken yatırımların ihtiyacı bulunduğu ve gittikçe gereksinim duyulan yatırım ve ara malı ithali için yeterli kaynak sağlamak, şeklinde özetlenebilir.¹¹

¹¹ BALI, a.g.e., s. 331.

II- İHRACATI TEŞVİK EDİCİ POLİTİKALAR

A- İHRACATA YÖNELİK DIŞ TİCARET POLİTİKASI VE İHRACATI TEŞVİK POLİTİKASININ KAPSAMI

Kalkınma çabası içinde bulunan gelişmekte olan ülkeler, kalkınma amacını gerçekleştirmek için dışarıdan getirmek üzere hammadde, teknik bilgileri ve makina ve teçhizata gereksinim duyarlar. Bu gereksinimin karşılanması ise döviz ihtiyacının giderilmesi ile mümkün olabilecektir. O halde, gelişmekte olan ülkeler izlenilecek ekonomi politikalarına döviz gereksinimini göz önünde bulundurmak suretiyle yön vermek zorundadırlar. Döviz darboğazı ihracat ile karşılanacağı gibi, ödemeler dengesinin diğer görünmeyen kalemlerini oluşturan turizm, hizmet ihracı ya da ulaşım gelirleri ile de giderilebilir. Yine döviz darboğazını genişletmek ile ilgili diğer bir seçenek, ekonominin dışarıdan ithal etmesi gereken bazı malları ithal etmeyip bunun yerine bu malları yurt içinde üretmesi-ithal ikamesi- ile ilgilidir. Bu politikanın izlenmesi ile döviz karşılığı dışarıdan getirilmesi gereken malların yurt içinde üretilmesi yoluyla kalkınma sürecinde ihtiyaç bulunan döviz miktarının asgari düzeye indirilmesi amaçlanır.¹²

İhracata yönelik dış ticaret politikası ile ihracatı teşvik politikasını aynı anlama almak mümkündür. İhracata yönelik dış ticaret politikası, ihracat için üretime ağırlık veren ve üretilmiş olan ürünlerin ihracatını kolaylaştırmak için teşvik tedbirlerini kapsayan bir dış ekonomi politikasıdır.¹³

Gelişmekte olan ülkeler neden alternatif ekonomi politikalarını uygulamaya koyarlar? Bunda amaç, kuşkusuz kalkınma çabalarına yön vermek ve sanayileşmeyi sağlamaktır. Sanayileşmenin ilk aşamalarında bu ülkeler tarafından

¹² Rıdvan KARLUK, Türkiye'de İhracata Yönelik Dış Ticaret Politikası ve İhracatın Yapısal Analizi, Eskişehir İTİA Yayınları, Eskişehir, 1981, s. 109.

¹³ KARLUK, a.g.e., s. 109.

izlenen ekonomik politika, genellikle yeni doğan genç endüstrilerin dış rekabete karşı tarifeler ve miktar kısıtlamaları ile korunarak gelişimlerinin sağlanması ile ilgilidir. Daha sonra "dışa dönük" politikalar izlenmek suretiyle ihracata ağırlık kazandırılmakta ve böylece sanayide diğer aşamalara geçilmiş bulunmaktadır. Burada "Acaba her iki alternatif politikanın uygulanması sırasında ekonomik etkileri yönünden bir fark var mıdır" sorusu akla gelebilir. Bu soruya verilebilecek cevap; büyük bir fark olmadığıdır. Çünkü her iki durumda da yerli üretim, yabancı üretimler karşısında zor durumda kalmaması için korunmaktadır. Ancak farklılık, uluslararası hukuk alanında çıkmaktadır. Çünkü genelde ithal sınırlaması her ülkenin kendi iç sorununu teşkil ederken, ihracata mali nitelikteki yardımlar misillemeleri de beraberinde getirmektedir.¹⁴

İthal ikameci sermaye birikim süreci, hızlı bir büyümeyi başlangıçta sağladığı halde, bu süreci sınırlayan bir takım özellikleri de beraberinde getirmektedir. Bu sermaye birikim sürecinin iki temel özelliği "iç pazara dönük" olması ve "ithal girdilerinin temin edilmesi" ile ilgilidir. Sürecin sınırları da yine bunlar tarafından belirleyici olmaktadır. Başka bir ifade ile, iç pazarın küçülmesi ve döviz darboğazı sorununun ortaya çıkması durumunda süreç sınırlanmaktadır. İthal ikameci sanayiler ilk kurulduklarında hazır iç pazarı doyuruncaya kadar rekabetsiz ortamda hızla gelişmekte, bundan sonra gelişmeleri ise iç pazarın büyümesine bağlı olmaktadır. Ayrıca ithal girdilerin sağlanması gereği, belli bir aşamadan sonra döviz darboğazı sorununun ortaya çıkışını kaçınılmaz bir duruma getirmektedir.¹⁵ Bu noktada ise ihracata yönelik büyüme olgusu ön plana çıkmaktadır. Fakat gelişmekte olan ülkeler iç piyasada pahalı olarak ürettikleri ürünleri satmakta çeşitli zorluklarla karşılaşmaktadırlar. Bu açıdan pahalı üretim dezavantajını ortadan kaldıracak şekilde ihracatın desteklenmesi

¹⁴ KARLUK, Uluslararası Ekonomi, s. 282.

¹⁵ Haldun GÜLALP, Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri, Yurt Yayınevi, Ankara, 1983, s. 55.

zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Çok değerlenmiş döviz kuru, ithal girdileri üzerindeki tarifeler ve yurt içi üretim maliyetlerinin dışarıya karşı çok yüksek olmasından dolayı gelişmekte olan ülkelerden gerçekleştirilen ihracat, başlangıçta ihracatın teşvikinden çok ithal ikamesi politikasına ağırlık verilmesine neden olmuştur. Buna rağmen İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Taivan, Güney Kore, Hong-Kong, Singapur gibi ülkeler ithal ikamesi politikası yanında ihracatı teşvik politikalarına da gereken ağırlığı vermiş ve bunun meyvelerini de almışlardır.¹⁶

İhracata yönelik dış ticaret politikası ile ihracatı teşvik politikasının kapsamını bu şekilde açıkladıktan sonra, bu konuda son bir noktayı da belirtmekte yarar bulunmaktadır. İhracatı teşvik politikası sonucu gelişmekte olan bir ülkede ihracatın artırılabilmesi bazı şartların gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu şartları kısaca şu şekilde özetleyebiliriz:

– Ekonomide hem özel sektör hem de kamu sektörü ihracatın geliştirilmesi gereğine inanmalı ve bu konuda istekli olmalıdır.

– Girişimci kesim özellikle imalat sanayinin geliştirilmesi konusuna önemle eğilmeli ve bu konuda gerekli devlet desteği sağlanmalıdır.

– Ekonomide ihracat ile ilgili tüm özel ve kamu kuruluşları arasında organizasyon sağlanmalı ve bu konudaki bürokratik engeller ortadan kaldırılmalıdır.¹⁷

– Ülkelerin ihracatçı ülke olma yolunda ilerleyebilmesi için bu konudaki girişim ve çabaları yanında, çeşitli ülkelerin dünya ticaretindeki payların fiyat, miktar, kalite ve uluslararası pazarlardaki konumları itibarıyla rakip ülkelerin artması, toplam dünya ihracatında çeşitli ülkelerin paylarından bir kısmına ortak olunması anlamına gelmektedir.¹⁸

¹⁶ KARLUK, Uluslararası Ekonomi, s. 283.

¹⁷ KARLUK, İhracatın Yapısal Analizi, s. 110-111.

¹⁸ M. Erol İYİBOZKURT, "İhracat Politikamız", U.Ü.İ. ve İdari Bilimler Fak. Dergisi, Cilt IV, Sayı: 2, (Kasım 1983), s. 27.

B- İHRACATI TEŞVİK TEDBİRLERİ VE EKONOMİK ETKİNLİK

1- Genel Olarak İhracatı Teşvik Tedbirlerinin Anlam ve Kapsamı

İhracatın artırılması konusunda gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin büyük çaba harcadıklarını görmekteyiz. İhracatın artırılması çabası, ihracatın teşvik edilmesi ile yakından ilişkili olduğundan, özellikle gelişmiş ülkeler çok boyutlu teşvik tedbirlerini uygulamaya koymaktadırlar. Gerçekten günümüzün gelişmiş ülkelerinde ortaya çıkan işsizlik, dış rekabet, teknolojik savaş gibi nedenlerle en ileri teşvik tedbirleri uygulanmaktadır.

Devlet faaliyetinin; bir yandan toplumun genel ilerleme ve refahını her yönden sağlayacak tarafa yönelen çalışmaları ve bunun telafi edici tedbirleri yanında, kişi ve kuruluşları aynı çalışma düzeyine getirici tedbirleri ön görmesinin en belirgin şekli olarak kabul edilmelidir.¹⁹

Döviz darboğazı, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sürecinde halletmesi gereken en önemli sorun olarak karşılına çıktığından, bu ülkeler bir yerde ihracatlarına arttırmak ve buna göre ekonomi politikalarına yön vermek zorundadırlar. Böyle bir isteğe yönelik olarak gelişmekte olan ülkeler bu arzularını gerçekleştirmek üzere bazı tedbirlere başvurmak durumundadırlar. Alınacak bu tedbirler ihracatı arttırıcı nitelik taşıyorsa, bunlar ihracatı teşvik tedbirleri olarak tanımlanır. Genel olarak ihracatı teşvik tedbirleri, maliyetleri düşürmek ya da gelirleri arttırmak suretiyle ihracatı kârlı kılan tüm tedbirleri kapsamaktadır.²⁰

¹⁹ Bülend ÇAYCIK, Vergi Sistemimizdeki Koruma ve Teşvik Tedbirleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1968, s. 5.

²⁰ Ayrıntı için bkz. Taner BERKSOY, Az gelişmiş Ülkelerde İhracata Yönelik Sanavileşme, Belge Yayınları, İstanbul, 1982, s. 224-236.

2- Başlıca İhracatı Teşvik Tedbirleri

İhracatı teşvik tedbirleri ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesine rağmen genel olarak çeşitli ülkelerde uygulanmakta olan bu teşvik tedbirlerini dört ana başlık altında toplamak mümkündür.

a) İhracatta Prim Sistemi

Bu sistemde, devlet tarafından ihraç malı üreten üreticilere ve ihracatçılara genel anlamda para olarak yardım yapılmaktadır. Daha çok ithalatın miktar kısıtlamaları ve gümrük vergileri ile sınırlandırıldığı ekonomilerde uygulanan bu sistem kısmi bir devalüasyon niteliğindedir. Başlıca dört çeşit uygulama tipi mevcuttur.

Bunlardan ilki, ihracat karşılığı elde edilen dövizin tamamının ya da bir kısmının ihracatçının elinde tutulmasını amaçlamaktadır. Böylece ihracatçıya yurt dışından daha ucuza mal satın alma olanağı tanınmış olmaktadır.

Uygulamanın ikinci tipi, ihracatçının elde ettiği dövizini bir sertifika ile belgeleyip bunları başka firmalara satma hakkını sağlamaktadır. Böylece ihracat karşılığı elde edilmiş olan sertifikalar özellikle ihracatının geliştirilmesi istenen sektörlerden sağlanmış ise bunlar prim yaparak bu sektörler sübvansede edilmektedir.

Prim sisteminin bir diğer şekli olarak, ihracatçılara verilen özel ithal lisanslarında, ihracatçılara ülkeye sağladıkları döviz karşılığında belli bir oran üzerinden ithalatta bulunma olanağı sağlanmaktadır.

Prim sisteminin son şekli, çoklu döviz kuru sistemidir. Bu sistemle lüks malların talebinin kısılması ve yeni gelişen yavru sanayilerin korunması, ülkeden sermaye çıkışının önlenmesi, bazı döviz gelirlerinin diğerlerine göre daha avantajlı olarak ülkeye girmesinin sağlanması ve kalkınma için gerek duyulan bazı malların daha ucuza üretiminin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır.²¹

²¹ KARLUK, İhracatın Yapısal Analizi, s. 111-112.

b) İhracatta Vergi İadesi İle Vergi Muafiyeti ve İndirimi

İhracata yönelik bazı malların üretiminin gerçekleştirilmesi, ithal girdi kullanılması zorunluluğunu taşımaktadır. Ancak ihracat için üretilen malın üretimde kullanılan ithal girdinin sağlanması ile ilgili ödenen gümrük vergisi sözkonusu malın fiyatını arttırmaktadır. İthal mallarındaki iç vergi yükünün ağırlaştırılması durumunda da aynı durum sözkonusu olmaktadır. Bu şekilde ihracata yönelik üretilen malın maliyet dezavantajı, fiyat yönünden uluslararası pazarlarda rekabet edilebilmesini güçleştirmekte, bu durum ise ihracatçıların bu yüklerden kurtarılması gereğini beraberinde getirmektedir.

İhracata yönelik malın üretiminde kullanılan ithal gümrük vergisine konu olması, ihracatçının yurt içinde ürettiği malın değerine oranla daha fazla vergi ödemesini gerektirerek gerçek korumanın negatif olmasına yol açmaktadır. Örneğin; ihraç malın üretiminde ithalatın payı % 40 ve gümrük vergisi % 25' ise, ürünün tümü üzerinde nominal vergileme % 10 olacaktır. Bu oran, ürün içindeki ithalat oranına ve ithal malının toplam maliyet içindeki payına bağlıdır. Dolayısıyla eğer bu ürünün üretimi ve ihracatı teşvik edilmek isteniyorsa, en azından % 10 oranındaki negatif koruma oranına eşdeğer bir oranda ihracat sübvansiyon edilmelidir. Bu ise vergi iadesi ve vergi muafiyet ve indirimi şeklinde olabilir.²² Örneğimizi somutlaştırırsak, 100 lira maliyetli bir ürünün 40 lirasını ithal girdiler ve 10 lirasını (40 x % 25) gümrük vergisi oluşturmaktadır. Bu durumda, anılan ürün için dış girdi nedeniyle ödenen gümrük vergisi karşılığında enaz 10 lira sübvansiyon sağlanmalıdır.

İhracatta vergi iadesi ile, dar anlamda ülke içinde üretilmekte olan ürünlere ihraç gücünün kazandırılması, uluslararası pazarlarda rakip ülkelerin aynı cins ve kalitedeki ürünlerine karşı rekabet olanağının sağlanması; geniş anlamda uzun dönemde ve ihracatı teşvik tedbirlerinin tümü içinde ihracatın yapısının değişti-

²² KARLUK, Uluslararası Ekonomi, s. 287.

rilmesi, toplam ihracat içinde sanayi ürünleri ihracatının payının yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

Sistemde, ihracatta vergi iadesine konu olan malın üretim sürecinde ödenen ithal maddelerine ilişkin gümrük vergileri ile bunun dışında kalan diğer bütün vergi, resim, harç ve benzer etkileri yaratan yükümlülükler kısmen ya da tamamen ihracatçıya iade edilmektedir. Ödeme her türlü ürünün üretim sürecinde ödenen mali yüklerinin geri verilmesini kapsamamakta, aynı zamanda bu süreçte ödenen vergi, resim ve harç toplamını da aşmamaktadır.

İhracatta vergi muafiyet ve istisna sisteminde ise, tahakkuk eden gümrük, gelir, satış ve üretim, ihracat ve diğer benzeri vergi, resim ve harçlar tahsil edilmeyip tecile tabi tutulmakta veya ödenmemesi garanti edilmektedir. Bu vergileri ödememiş durumdaki üretici, o ürünü ihraç ettiği takdirde, ihracat anında vergi yükümlülüğü sözkonusu olmamaktadır.

c) Girdi Teşvikleri

Girdi teşviklerini üç grup içinde ele almak mümkündür. Yatırımlar, işletme sermayesi ve ihracat kredileri üzerinde etkili olan tedbirleri kapsayan teşvikler, birinci grup teşvikleri oluşturmaktadır. Bu tip teşviklerin amacı, ihracatçıya mali gücünün sınırlı kaldığı alanlarda yardımcı olmak ve onu ihracata yöneltmektir.

İkinci grup teşvikler, ihracat kredi sigortası ile ilgilidir.²³ Burada "malın bedeli" sigorta edilmektedir. İhracat kredi sigortası, üretim aşamasından başlayarak alacağın tahsiline kadar geçen süre içinde meydana gelebilecek risklerin²⁴ belirli kurallar içinde karşılanmasına olanak sağlayan bir sistemdir.²⁵

²³ KARLUK, Uluslararası Ekonomi, s. 288.

²⁴ Bu riskler, alıcının ödeme güçlüğüne düşmesi, mevzuat değişiklikleri, politik olaylar, deprem, yangın, su baskını vb. olasılıklarda ve ihracat bedelinin ödeneceği para birimi ile değişiklikleri sonucu doğan kayıplar durumunda ortaya çıkmaktadır.

²⁵ Gültekin SOYGUN, "İhracat Kredi Sigortası Yeni Bir Soluk Olabilir mi?", MPM (Verimlilik), Ankara, 1984, s. 13.

Son olarak ihracatçıya ucuz fiyatla hammadde sağlanması, ulaşım ücretlerinde indirim ve personel eğitimi ile ilgili teşvikler üçüncü grup teşvikleri kapsamaktadır.

d) Devlet Pazarlama Yardımı

Gelişmekte olan ülkelerde işletmeler, gelişmiş ülkelerin işletmeleri ile karşılaştırıldığında küçük ölçekli olmaları dolayısıyla ürünlerini dış piyasalarda pazarlayacak ve bu konuda araştırma yapacak güçten yoksundurlar. O halde bu ülkelerde ihracatçı kuruluşlara uluslararası pazarlarda karşılaştıkları sorunlar nedeniyle devlet yardımı yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. Bu yardımlar dış piyasalar hakkında bilgi toplama, ihracat elemanı yetiştirme, ihracat ile ilgili hizmetlerin düşük ücretlerle veya karşılıksız olarak yapılması, dış tanıtım, yabancı ülkelerde fuar ya da sergi açma şeklinde olabilir.

Gelişmekte olan ülkelerde devletin ihracatçı kuruluşlara yaptığı pazarlama yardımları öncelikle mali yardımlar şeklinde olmaktadır. Bu yardım şeklinde, ihracatın geliştirilmesine yönelik bütün çabalarda devletin katkısı vardır. Devletin mali yardımları örneğin; dış ülkelerde şube açılması, dış sergi ve fuarlara katılma, kalite kontrolü, piyasa araştırmaları biçiminde ortaya çıkmaktadır. İkinci tip pazarlama yardımında devlet ihracat elemanı yetiştirme, başarılı ihracatçıların ödüllendirilmesi ve ihraç mallarının ambalajlanması faaliyetlerine katılmaktadır.

3- İhracatı Teşvik Tedbirlerinin Ekonomik Etkinliği Sorunu

Bir ekonomide ihracatı teşvik tedbirlerinin uygulanması, o ekonomide ihracat artışını, uygun bir kaynak tahsisini ve sosyal kârlılığın gereklerinin yerine getirilmesi zorunluluğunu beraberinde getirmelidir. İç ve dış pazar için yapılan üretime sağlanan teşvikler, o kesimde ölçek ekonomilerinin ve teknik gelişmenin

ortaya çıkmasına yardımcı olmalıdır. Yeni ürünler teşvik edilirken ölçülü davranmalı, ayrıca çeşitli teşvik tedbirlerinin uygulanmasında rakip ülkelerin misilleme yapma şansları asgari düzeyde tutulmalıdır. İhracatın teşviki ile ithal ikamesinin getirisinin eşit olması, sosyal kârlılığın gereğidir.

İthal ikamesi sürecinde yerli üretici tarife ve miktar kısıtlamaları ile korunmaktadır. İhracatı teşvik tedbirleri ile ise ihracatçı, uluslararası pazarlarda rakip ülkelerin rekabetinden korunmakta ve yerli ürünlere rekabet gücü kazandırılmaktadır. İhracatçı kuruluşların yabancı pazarlara girmesi, beraberinde bazı maliyetleri de getirmektedir. Örneğin; bilgi toplama maliyetleri, ihracatçının dış pazarda dahili ekonomide karşılaşabileceğinden daha fazla riskle karşılaşması, uygun teşviklerin uygulamaya konulması zorunluluğunu doğurmaktadır. Ancak ihracatçılara uygun teşviklerin sağlanması, sonsuza dek sürmemeli, yeni pazarlar kazanılıncaya kadar devam etmelidir.

İhracatı teşvik tedbirlerinin ekonomide etkin bir biçimde uygulanması, bazı noktaların gözönünde bulundurulması gereğini beraberinde getirmektedir. Dikkate alınması gereken noktalardan ilki, teşvik tedbirlerinde mümkün olduğu kadar özel üretim yardımlarından kaçınmaktır. Böyle bir politika ekonomide etkinlikten uzak sanayilerin doğmasına yol açacağı gibi bu yardımları ortadan kaldırmak da zorlaşacaktır. Bu açıdan mali yardımların, özellikle belli bir kesimde üretimin sağlanması için yapılmaması gerekir. İkinci bir nokta, ihracatı teşvik tedbirlerinin mümkün olduğu kadar rakip ülkelerce tarife korumalarına ve misillemelere yol açmayacak nitelikte olması gereğidir. İhracatı teşvikte herhangi bir misillemeyi gerektirmeyecek çeşitli tedbirler de mevcuttur. Örneğin; ihracatçılara sağlanan pazar bilgileri, çeşitli ticaret fuarlarının organizasyonu, ihracat pazarlama kurumları, çeşitli kredi-finansman olanakları herhangi bir misillemeyi gerektirmez. Öte yandan teşviklerin ihraç potansiyeli olan üretimin teşviki için kullanılması veya mümkün olduğu kadar yeni ihraç ürünleri ile

sınırlandırılması gerekir. Böylece teşvik edilen kesime başlangıçtaki dezavantajını ortadan kaldırarak ihracatını arttırması olanağı verilmiş olmaktadır.²⁶

İhracatın geliştirilmesi için teşvik tedbirleri uygulanırken, teşviklerin alt yapısı hazır sabit maliyetleri azaltıcı alanlara kullanılmasıyla ekonomik etkinliğin arttırılacağı ilişkisi, kanımızca dikkat çeken bir diğer nokta olmaktadır. İhracat, yatırımların sağlayacağı üretim fazlası sayesinde gerçekleşir ve artar. Yatırımları, ihracata yönelik sanayi kuruluşlarının başlangıçta tükettiği döviz kaynaklarını daha sonra telafi edeceği ve ihracat imkanlarını arttırarak ödemeler dengesine olumlu yönde etki yapacağı bir gerçektir.²⁷ İşletmeler kendi olanaklarıyla gerçekleştiremediklerinden genellikle alt yapı tesislerinin hazır bulunduğu yörelerde yatırım yapmayı tercih etmektedirler. Sözkonusu tesisleri ulaşım olanakları, elektrik enerjisi, içme suyu, haberleşme, kanalizasyon, sosyal konutlar, itfaiye vb. olarak sayabiliriz. İşletmeler, devlet ya da devlete bağlı kuruluşlar tarafından gerçekleştirilen alt yapı tesislerinin tamamlanmış olduğu yörelerde kurulduklarında ya da yatırımlarını bu yörelerde gerçekleştirdiklerinde daha düşük maliyetli üretim yapma olanakları elde etmektedirler.²⁸ Daha düşük maliyetli üretim uluslararası pazarlarda rekabet şansını arttıracaktır. Öte yandan organize sanayi bölgeleri de üretimde sabit maliyetleri azaltıcı özellik taşıyan kuruluşlar olmaktadır.

Sözkonusu kuruluşlar 100'e yakın endüstriyel kuruluşu kapsayacak genişlikte olup, elektrik, su, yol, telefon, kanalizasyon gibi altyapı kuruluşları yanında; bankalar, ambarlar, soğuk hava depoları, eğitim merkezleri, araştırma laboratuvarları gibi pekçok faaliyetleri de içine almaktadır. Organize Sanayi Bölgesi benzer alanlarda faaliyetlerde bulunan işletmelerin bir araya toplanmasıyla,

²⁶ KARLUK, İhracatın Yapısal Analizi, s. 117-118.

²⁷ BALI, a.g.e., s. 330.

²⁸ Zeynel DİNLER, Bölgesel İktisat, U.Ü. Basımevi, Bursa, 1986, s. 64.

dışsal ekonomi niteliğindeki avantajlar en yüksek düzeye erişmektedir.²⁹ Teşvik tedbirleri maliyetleri düşüren ya da gelirleri arttıran tüm tedbirleri kapsadığına göre bu noktaların da gözönüne alınması yararlı olacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerin mamul mallar ihracatı; ülkenin nüfusu, kişi başına gelir düzeyi ve nüfus yoğunluğuyla doğru orantılı, okuma yazma oranıyla ters orantılıdır. Nüfusu fazla olan ülkeler, ölçek ekonomilerini daha kolay kullanarak, daha çok rekabetçi olmakta, böylece ekonomik fonksiyonlarda daha fazla uzmanlaşmaya yönelebilmektedirler. Kişi başına gelir etkin alt yapı, yönetim becerisi ve dünya ticaretinde etkin rekabet için gerekli davranışlarla ilgili olduğundan, ihracatçı ülkenin ekonomik kalkınma düzeyini yansıtır. Diğer yandan nüfus yoğunluğu yüksek olan ülkelerin mamul mallarda düşük olan ülkelerin ise birincil ve tarımsal mallar için, işgücü ve sermaye girdisi daha fazla olan malların üretimine yönelmişlerdir. Okuma-yazma oranı açısından da bir takım belirsizliklere rağmen gelişmekte olan ülkelerin nitelikli olmayan işgücünün yoğun olarak kullanıldığı mamul mallarda daha çok uzmanlaşmaya gittikleri söylenebilir.³⁰

Başka bir ifade ile nüfus yoğunluğu yüksek olan ülkeler doğal kaynakları az olduğu için, işgücü ve sermaye girdisi fazla olan malların üretimine yönelmekte olan ülkelerin nitelikli olmayan işgücünün yoğun olarak kullanıldığı mamul mallarda daha çok uzmanlaşmaya gittikleri söylenebilir.³¹ Saydığımız unsurlar ile ihracat arasındaki ilişkilerin dikkate alınması, teşvik tedbirlerinin daha kapsamlı ve etkin olmasını sağlayacaktır.

Dikkate alınması gereken bir diğer nokta, yardımlarda selektif bir uygulama yaparken, belirli sanayilerin uluslararası rekabete dayanma şanslarının esas alın-

²⁹ DİNLER, a.g.e., s. 71.

³⁰ M. Erol İYİBOZKURT, Uluslararası İktisat Teorisi, U.Ü. Basımevi, Bursa, 1985, s. 109.

³¹ İYİBOZKURT, a.g.e., s. 110.

masıdır. Eğer uygulama, çok yüksek maliyetle üretim yapan kesimi kapsıyorsa, söz konusu uygulama düşük maliyetli üretim yapan kesimin hayal kırıklığına uğratılması pahasına gerçekleştirilmiş olur. Buna karşın yüksek maliyetle üretim yapan kesimin cesaretlendirilmesi, ekonomik etkinlikten uzaklaşılması ve kaynak israfı tehlikesini beraberinde getirecektir.

Öte yandan ihracatı teşvik tedbirlerinin istikrarlı olmasına da dikkat etmek gerekmektedir. Sık ve devamlı değişmeler, kesinliği söz konusu olmayan uygulamalar, teşvik tedbirlerinin faydasını azaltarak etkinlikten uzaklaşılmasına neden olur. Etkinliğin sağlanması, söz konusu tedbirlerin belli bir dönemde mutlak kesinlik ve kararlılığa sahip olmaları ile ilgilidir.³²

4- Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasının (GATT) İhracata Etkisi ve Gelişmekte Olan lkeler

Dünya konjonktüründe hammaddelerin sunucusu durumunda olan gelişmekte olan ülkeler, yeni gelişen imalat sanayi ürünlerinin ihracatında iki tip sorunla karşı karşıya kalmaktadırlar. İlk olarak, bu ülkeler üretimlerini yüksek maliyetlerle gerçekleştirmekte ve uluslararası pazarlarda rekabet gücünü elde edememektedirler. İkinci olarak gelişmiş ülkeler ihraç ürünlerine tarife ve miktar kısıtlaması uygulamaktadır. Böylece gelişmekte olan ülkeler, sanayi mal ihracatında büyük zorluklarla karşı karşıya kalmaktadır. Durum bu iken GATT, anlaşmaya taraf olan ülkelerin uluslararası rekabeti bozmamak amacıyla uygulayacakları ihracatı teşvik tedbirlerine büyük lde sınırlama getirmiştir.³³

Temel olarak GATT'ın kuruluşunun amacı uluslararası ticareti serbestleştirme çabasına yöneliktir. Ancak bu çabayı sanayileşmiş ülkeler ile sanayileşmekte olan ülkeler yönünden incelemek gereği ortaya çıkmaktadır. Sana-

³² KARLUK, İhracatın Yapısal Analizi, s. 119-120.

³³ KARLUK, a.g.e., s. 120.

yileşmiş ülkeler yönünden olaya baktığımızda, GATT fonksiyonlarını yerine getirdiğinden, herhangi bir sorun yoktur. Yani sözkonusu ülkeler arasında tarife ve miktar kısıtlamaları ortadan kaldırılmakta ve ticaret hacminin artması sağlanmaktadır. Bu durum ise pek bir sakınca doğurmamaktadır, zira bu ülkelerin mamulleri birbirleriyle rekabet edilebilecek düzeydedir. Ancak sanayileşmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkeler gibi dünya piyasasına eşit durumda çıkmamaktadırlar. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkeler yapılan tarife görüşmelerinden zararlı çıkmaktadır. Gelişmiş ülkelerin hammadde ihracatını kendi aralarında yapmaları ve tarımın tüm ülkelerde korunmaya tabi olması GATT'ın kendisinin miktarsal sınırlamalara izin verdiği ve sanayileşmiş ülkeler lehine işlemekte olduğu sonucunu beraberinde getirmektedir.³⁴ Bununla beraber GATT, gelişmekte olan ülkelerin sanayilerini teşvik eden tedbirlerin uygulanma ihtiyacını kabul etmiş ve bu ülkelerin mallarını gelişmiş pazar ekonomilerine kolayca girebilmesini bir ölçüde teşvik etmiştir.

Ticari hizmetler liberalizasyonunun GATT kapsamına alınması, ihracat üzerinde nasıl bir etkide bulunacağı sorusu akla gelebilir. Hizmetlerin ticareti, gelişmekte olan ülkelere hem ekonomik gelişmeleri hem de ödemeler dengesi açısından büyük yararlar sağlayacaktır. Ancak gelişmekte olan ülkeler, ekonomik gelişmede hizmetlerin rolünün önemini kavramış olmakla birlikte, yine de hizmetler ticaretinin liberalizasyonunda yavaş davranmaktadırlar. Liberalizasyonun, ekonomik büyümeyi destekleyeceğinden ve onların gelişme politikalarını kontrol etme kabiliyetlerini körelteceğinden kuşulanmaktadırlar. Bu kaygılar şu üç maddeyle özetlenebilir:

– Gelişmekte olan ülkeler, hizmet ticaretinde göreceli bir avantaja sahip değildirlirler.

³⁴ Emin ERTÜRK, "Tarife ve Ticaret Genel Anlaşmasının Mahiyeti Üzerine", U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı: 2, 1983, s. 116-117.

– Onların yeni yeni gelişen hizmet endüstrilerinin korunmaya ihtiyacı vardır.

– Liberalizasyon, milli güvenlik açısından sakıncalıdır.

Kaygılar özellikle liberalizasyon durumunda üçüncü dünya ülkelerinin sürekli olarak teknoloji ithal eden ülkeler konumuna düşmeleri konusunda odaklanmıştır.

Mal ticaretinde olduğu gibi hizmet ticaretinde de uluslararası bazda geliştirilmiş işlerlik sayesinde belli kazançlar edinilebilir. İthal edilen hizmetler yerel pazarlardan daha ucuz ve daha verimli olacaklardır. Dahası bir ülke hizmet ticaretinde tamamiyle dezavantajlı bir durumda olduğu halde, belli hizmetlerin ihracatında göreceli bir avantaja sahip olabilir. Örneğin; inşaat hizmetlerinde Kore ve Hindistan, ulaşım ve finans hizmetlerinde Singapur başarılı ihracatçı olduklarını göstermişlerdir.³⁵ Gelişmekte olan ülkelerin firmaları kendi ülkelerinde yaptıkları köprüler, yollar ve su yollarından edindikleri deneyimle inşaat hizmetlerini ihraç edebiliyorlar. Büyük çapta uluslararası projelere yönelik gittikçe büyümekte olan eğilim, gelişmekte olan ülkelerin firmalarına yeni iş olanakları yaratmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler, uluslararası rekabete açılmaları halinde hizmet sektörlerinin bundan olumsuz etkileneceği korkusundadırlar. Uluslararası çapta bankacılık, sigorta ve telekomünikasyon firmalarıyla gelişmekte olan ülkelerin küçük firmaları arasında sermaye ve deneyimli personel bakımından büyük farklar vardır. Bu da bu sektörlerin yoğun bir korumaya muhtaç olduğunu göstermektedir.

Gelişmekte olan ülkeler, dışa açılmanın sonucunda milli güvenliklerinin ve egemenlik haklarının tehlikeye gireceğinden korkmaktadırlar. Öncelikle şu göz

³⁵ Jeffrey J. SCHOTT and Jacquelin MAZZA, "Trade in Services and Developing Countries", Journal of World Trade Law, Vol. 20, No: 3, (May-June, 1986), s. 53. Aktaran: Nihat Başaran, Türkiye'de İhracatın Geliştirilmesi, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), U. Ü. Sos. Bilimler Enstitüsü, Bursa, 1989, s. 28.

önüne alınmalıdır ki, liberalizasyon sonucunda çok uluslu şirketler yerel ekonomilere gireceklerdir ve bu gibi şirketlerin yerel pazarlarda riskleri daha azdır, kontrolleri daha zordur ve ulusal çıkarların tersine aksine karar alma olasılıkları daha fazladır. İkinci olarak ticari hizmetlerin liberalizasyonu yabancı yatırımlara uygulanan kontrollerin kaldırılması sonucunu doğurabilir. Üçüncü olarak devlet tarafından kontrol edilen, devletin sahip olduğu şirketleri ya iflasa götürecektir ya da etkinliklerini azaltacaktır. Gelişmekte olan ülkelerin politika belirleyicileri devlet mülkiyeti ile gelen politik ve ekonomik kontrolü kaybetmek istememektedirler.

Gelişmekte olan ülkeler teknolojinin gelişim için ne kadar önemli olduğunun kesinlikle farkındadırlar. Ancak ne edinmek, ne de geliştirmek için yeterli birikimleri yoktur. Teknoloji transfer kanallarından bir çoğu, gelişmekte olan ülkelerin kendi az gelişmiş endüstrilerini ve ulusal çıkarlarını koruma amaçlarıyla koydukları yabancı ticaret ve kontrolleri nedeniyle tıkanmıştır. Finansal yetersizlikler de yeni teknolojilerin direkt olarak edinilmelerini sınırlamaktadır. Ancak ABD, Avrupa ve Japonya arasındaki rekabet fiyatları düşürmekte ve gelişmekte olan ülkelere "geçen yılın modelleri" ni alabilme olanağı sağlamaktadır. Buna iyi bir örnek Hindistan'a satılan vergi kontrol bilgisayarlarıdır. Bu bilgisayarlar sekiz yıl önceki teknoloji ile üretilmiş olmalarına rağmen Hindistan'ın en güçlü bilgisayarlarıdır.³⁶

Gelişmekte olan ülkeler, ekonomik erişimleri gerçeğinde yeni GATT görüşmelerine ticari hizmetler için program iletmelidirler. Bu açıdan ticari hizmetlerin liberalizasyonu bazı gelişmekte olan ülkelerin yeni ticari fırsatlar yaratması sözkonusudur ve yine bazıları için de korunan hizmet endüstrileri için bir tehdit durumundadır.

³⁶ SCHOTT and MAZZA, a.g.m., s. 54.

İhracat kazançları büyük olasılıkla gelişmiş ülkelere gidecektir. Ancak gelişmiş ülkelere giden ticari kazançların gelişmekte olan ülkelere kayıp getirmesi zorunlu değildir. Gelişmiş ülkeler, hizmetlerin hem en büyük ithalatçısı hem de en büyük ihracatçısıdır. Yakın gelecekte bu durumda herhangi bir değişme beklenmemektedir. İkinci olarak, genişletilmiş ticari hizmetler teknoloji transferi için kanal görevi yapabilir. Bu da, uzun dönem gelişme ve modernizasyon için çok gerekli olan dolaysız yabancı yatırım yolunu açacaktır.

Gelişmekte olan ülkeler, ticari hizmetlerin görüşmelerinden kârlı çıkacaklardır. Çünkü GATT sistemi içinde en zayıf ortak durumundadırlar ve uluslararası ticaret sisteminde getirilen çok taraflı disiplin kuvvetlendirilmesi en çok gelişmekte olan ülkelere yarayacaktır. Genel olarak ticari hizmetler liberalizasyonunun GATT kapsamına alınması, gelişmekte olan ülkelerin ihracatına olumlu katkıda bulunacaktır.³⁷

Olayın tarımsal ticaret yönünü de incelemek kanımızca yararlı olacaktır. GATT görüşmeleri endüstriyel tarifeleri indirmede ve bu indirimleri yaptırımlara bağlamada başarılı olmuştur. Ancak ne yazık ki, aynı durum tarife dışı engeller için geçerli değildir. Bu da tarım için en sert koruma biçimidir. GATT kural ve disiplinleri ile çalışmak durumunda olan ihracatçıların yüzyüze geldiği en büyük sorunları miktarsal sınırlamalar ve iç sübvansiyonlar teşkil etmektedir. Ayrıca GATT mekanizmasının kendi koyduğu kuralları takip etmesindeki zayıflık ve çıkar çatışmalarını çözememesi de ihracatçılar için büyük sorunlar teşkil etmektedir. Sonuçta GATT'ın kendi kurallarını uygulamasındaki otoritesini güçlendirmek, dolaylı olarak gelişen ülkelerin pazar kullanımını arttıracaktır.

Tarımsal ticaretin konuları, gelişmekte olan ülkelerin gelişmiş ülkelerle olan ilişkilerimizin merkezini teşkil ederler. Örneğin; gelişmekte olan ülkelerin ihracat gelirlerinin % 65'inden fazlası OECD ülkelerine yapılan ihracattan kay-

³⁷ SCHOTT and MAZZA, a.g.m., s. 55.

naklanıyor. Gelişmekte olan ülkelerin büyümekte olan hızları ihracat kazançlarının fonksiyonudur. Bu ihracatın çoğu da tarımdan gelmektedir.

Uluslararası tarımsal ticaretin kötüye doğru gittiği genel bir inançtır. On yıl öncesine oranla tarımsal ticarete uygulanan sübvansiyonlar sanayileşmiş ülkelerde büyük artışlar göstermişlerdir. Koruma düzeyleri açısından dünya tarımı gittikçe daha çok kısıtlı hale gelmiştir. Bu durumun değişeceğini gösteren hiçbir belirti yoktur.³⁸

GATT'ın 11. maddesi miktarsal ithalat ve ihracat sınırlamaları kullanımını yasaklar. Ancak bu genel yasaklamaya uygulanan istisnalar bu maddenin tarımsal ticarete uygulamasını olanaksız kılmaktadır. Böylece bu istisnaların şekil şartları gerçekleştirildiğinde GATT'ın kendisi miktarsal sınırlamaların kullanımına izin vermektedir. Madde 16 ihracat sübvansiyonlarını yasaklıyor. Bu madde tarım için de özel provizyonlar öneriyor. Bu sınırlama, konu tarım olunca uygulamada etkisiz kalıyor. Çünkü tarım konusunda bu sınırlamalardan "kaçınmaya çalışmak" gibi bir ifadeyle bahsediliyor. GATT tarafından tarıma dayanan bu özel statü, GATT ülkelerin yerel, tarımsal politikaları dolayısıyla oluşmuştur. Bu ülkeler arasında ABD, AET ve Japonya başı çekmektedir. Bu ülkelerde serbest pazar kuvvetlerinden çiftçileri koruma eğilimi vardır. Tarıma uygulanan bu özel konum, GATT'ın ticareti tamamiyle liberalize hale getirme amacına ters düşmektedir.³⁹

Tarımsal ihracatın sübvansiyonu, ABD ve AT arasında sürekli çıkar çatışması doğurmuştur. Topluluğun ortak tarım politikasının işlemesi için fiyat desteklemelerini gerektirmektedir. Bu da şu anlama gelmektedir: AT, ihracatını dünya fiyatlarıyla rekabet edebilir halde tutabilmek için ihracat sübvansi-

³⁸ Alberto VALDES, "Third World Interests in The Uruguay Round" New Challenges to Global Agriculture, 1987, s. 21. Aktaran: Başaran, a.g.y., s. 29.

³⁹ Charles E. HANRAHAN, "Agriculture in the Uruguay Round", New Challenges to Global Agriculture, 1987, s. 15. Aktaran: Başaran, a.g.y., s. 29.

yonlarına dayanmak zorundadır. ABD ise, ihracat sübvansiyonları ile AT'nin dünya pazarındaki payını arttırdığını ileri sürmektedir. Teknik olarak ABD, AT'nin hem GATT'ın 16. maddesiyle hem de sübvansiyonlar kanalıyla ihlal içerisinde olduğunu ileri sürmektedir. Buna karşılık AT de, ihracat sübvansiyonlarının GATT çerçevesi içerisinde meşru olduğunu, dünya pazarındaki payını arttırmadığını ve ABD'nin de kredi sübvansiyonları biçiminde ihracat sübvansiyonu kullandığını ileri sürmektedir.

Miktar kısıtlamalarının ve diğer tarife dışı engellerin tarımsal ürünlerin pazar alanını daraltması, çözülmemiş başka bir tarımsal ticaret konusudur. GATT çerçevesinde miktar sınırlama ya da engellerinin kaldırılması veya görüşülmesi zor olmuştur. ABD, AT, Japonya ve birçok gelişmekte olan ülke dahil GATT üyeleri, bu konularda görüşme yapmak istememektedirler. Çünkü bu kısıtlamaların kaldırılması, kendi iç tarımsal destek programlarını zedelemektedir. Ayrıca birçok GATT ülkesinde tüketicinin sağlığını korumak için tarımsal ürünlerin ithalatında bazı sınırlamalar getirilmiştir.⁴⁰

Eğer gelecek uluslararası ticari görüşmelerde belirli bir ilerleme kaydedilecekse AT, ABD ve Japonya gibi büyük ticari güçler, kendi aralarında önceden bir anlaşmaya varmalıydılar. Ancak burada gelişmekte olan ülkeler için büyük bir sorun teşkil edebilecek nokta vardır ki bu da büyük güçlerin kendi çıkarları uyarınca bir anlaşmaya varıp, görüşmelerde bunu empoze etmeye çalışmalarıdır. Bu hem bütün olarak GATT sistemi için hem de gelişmekte olan ülkelerin uzun dönem çıkarları için felaket demektir. Çoğu gelişmekte olan ülkelerde sanayi yüksek derecede koruma altındayken; tarım değildir. Sadece sanayiye koruyan bir politika, gübre ve tarım aletleri gibi ticari girdilerin fiyatını yükseltir. Bundan dolayı olarak etkilenen, döviz kuru fiyatlarındaki değişim sonucu ithalatla rekabet halinde olan üreticileri cezalandırır. Bu, ihracat

⁴⁰ HANRAHAN, a.g.m., s. 16-17.

yapanları da olumsuz yönde etkiler.⁴¹ Bu durumun önlenmesi için bir yol, sanayi korunmasını azaltmaktır. Endüstrinin liberalize edilmesi, GATT'ın tarım kısmında gelişmekte olan ülkelere güç kazandıracaktır ve dolayısıyla da sözkonusu ülkelerde tarımın gelişmesine yardımcı olacaktır. Yani gelişmekte olan ülkelerde liberalize sanayi ve hizmetler, hem daha serbest tarımsal ticaret hem de daha çok yabancı yatırım anlamına gelmektedir.

Bu önerinin uygulanabilmesi için, tarımsal görüşmelerde salt tarımla sınırlı kalınmamalı, tarım alanındaki isteklerine karşı verilebilecek ödümler olarak gelişmekte olan ülkeler, tarım dışı sektörleri de görüşmelere katmalıdırlar.⁴² GATT çerçevesinde, tarımsal ticaretin liberalizasyonunu sağlayarak ticaret yaratılması, aşağıdakilerin başarılmasını gerektirir:

- Pazar kullanımını, ithalat engellerini azaltarak geliştirme,
- Rekabetçi ortamı, direkt ve endirekt sübvansiyonları kontrol altına alarak geliştirmek,
- Sağlık ve hıfzısıhha kurallarının tarımsal ticarete olabilecek ters etkilerini minimize etmek.⁴³

Bu şartların yerine getirilerek tarımsal ticaretin liberalizasyonunun gerçekleştirilmesi, gelişmekte olan ülkelerde ihracat artışını da beraberinde getirecektir.

5- İhracatı Teşvik Tedbirleri ve Gelişmekte Olan Ülkeler

İhracatta söz sahibi ülkelerde (gelişmiş veya ihracatı yüksek gelişmekte olan ülkelerde) uygulanan ihracatı teşvik tedbirlerini; ihracat kredileri ve sigortası, vergi ve teşvikleri ve diğer yardımlar şeklinde üç grupta ele almak mümkündür.

⁴¹ VALDES, a.g.m., s. 24.

⁴² VALDES, a.g.m., s. 25.

⁴³ HANRAHAN, a.g.m., s. 19-20.

İhracat kredileri ve sigortası, sözkonusu ülkelerde çeşitli şekillerde uygulanmaktadır. Örneğin İtalya, konsorsiyum kuran şirketler için düşük maliyetli finansman imkanları sağlarken, ABD uzun vadeli ve sabit faizli (PEFCO: Private Export Funding Corp) ve tercihli faiz oranları üzerinden orta vadeli finansman temin etmektedir. Bunun yanında Japonya, düşük oranlı gemi ihraç ve teknik hizmet kredileri, resmi reeskont oranlarında kısa vadeli krediler ve karma krediler; Kore % 8-9'dan kısa, orta ve uzun vadeli krediler; İngiltere (ECDG: Eksport Credit and Guaranty Dept) sigorta poliçeli, düşük faiz oranlı kısa vadeli kredileri, Fransa ihracat kapasitesini arttırmak için düşük faizli krediler; Taiwan % 9 kısa ve % 8.5 faizli uzun vadeli krediler sağlamaktadır. Adı geçen ülkelerde OECD Anlaşması doğrultusunda orta ve uzun vadeli ihracat kredileri de kullanılmaktadır.

Öte yandan çeşitli vergi teşvikleri ve muafiyet uygulaması, ülkelere göre benzerlikler ve farklılıklar içermektedir. Örneğin; İtalya, İngiltere ve Kore'de ihracat KDV'den istisna tutulurken, Almanya ve Fransa'da ihracatta KDV iadesi ve gümrük iadesi uygulanmaktadır. ABD'de ise ihraç malları eyalet satış vergisinden istisna edilmiştir ve kısmi gümrük vergisi iadesi sözkonusudur. Japonya'da da teknoloji, patent, danışmanlık ücretleri ihracatında özel vergi indirimleri, emtia vergisinden muafiyet, deniz aşırı piyasaların geliştirilmesi için vergi indirimleri uygulanmakta, dış eğlence masrafları vergiden düşülebilmektedir. Yine İtalya'da ihracatta diğer dolaylı vergiler alınmamakta bazı makina ve benzeri malların ihracatında vergi iadesi uygulanmaktadır. Farklı olarak Fransa'da ilginç bir teşvik yöntemi uygulanmakta, orta ve küçük ölçekli firmaların ihracatlarını arttırmak üzere birleşmeleri halinde vergilerinde indirimler yapılmaktadır. Kore'de de ihracatı geliştirme masrafları vergiden muaf tutulurken, sözkonusu masraflar Taiwan'da işletme masrafları içinde yer almaktadır.

Diğer yardımlar şeklindeki teşvik tedbirlerinde ise çeşitli ülkelerdeki ihracatı geliştirme kuruluşları, ihracatçı firmalara çeşitli kolaylıklar sağlamaktadır. Örneğin; İtalya'da ICE, Japonya'da Jetro, Kore'de KOTRA, İngiltere'de BOTB, Almanya'da BFA, Fransa'da CFCE, Taiwan'da ise TDC gibi kuruluşlar ihracatın gelişmesi için çeşitli piyasa araştırmaları yapmakta, ticari fuarları organize etmekte, ihracatçılara piyasa ile ilgili bilgiler vermektedir.⁴⁴

Gelişmiş ülkelerin sınai malları daha ucuza ve daha kaliteli olarak üretmelerinden dolayı, gelişmekte olan ülkelerin uluslararası pazarlarda rekabet gücü elde etmeleri oldukça zordur. Zira bu ülkelerin özellikle sınai mal üretim ve ihracatları, gelişmiş ülkelerin yıkıcı rekabeti ile karşı karşıyadır. Bu açıdan gelişmekte olan ülkelerin ihracat teşvik tedbirlerini uygulamaları bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelişmekte olan bir ülkeden sınai ürünün ülke içinde üretimi ve daha sora ihracatı ile ilgili teşvik tedbirleri almakla mümkündür. O halde gelişmekte olan ülkelerde ihracatın artırılması, ihracatı özendiren tedbirlerin alınması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir.

İhracatı teşvik tedbirlerinin uygulanmasının sözkonusu olmadığı durumda, gelişmekte olan ülkeler yüksek tarife duvarları arkasında ve miktar kısıtlamalarının koruyuculuğunda sanayileşmelerini gerçekleştirmek isteyeceklerdir. Şüphesiz koruma sürecinin sonunda uluslararası pazarlarda rekabet şansını elde edecek şekilde güçlenecek sanayi dalları olacaktır. Ancak genelde bu süreç sonunda karşılaştırılmalı üstünlüklerden yoksun, optimum ölçekten uzak ve dış rekabetten uzaklaştığı için ekonomik etkinliği olmayan sanayiler ortaya çıkacaktır. Bu açıdan gelişmekte olan ülkelerde ihracatın teşviki ve ihracata bu yolla sağlanan mali yardımlar, dünya ekonomisi açısından kaynakların karşılaştırılmalı üstünlüklere göre tahsisine yol açarak uluslararası ihtisaslaşmaya katkıda

⁴⁴ TÜSİAD, "Dış Ticaret Raporu", İstanbul, 1986, s. 100-105.

bulunacaktır.⁴⁵

İthal ikameci sermaye birikim süreci, yapısı içinde bunalıma doğru bir eğilim taşımaktadır. Zira bu sürecin iki temel özelliğinin "iç pazara dönük" ve "ithal girdilere dayalı" olması, bu iki özellikten kaynaklanan "iç pazarın küçüklüğü ve "döviz darboğazı" sorununu sürecin sonunda beraberinde getirmektedir.⁴⁶ Bunalımın çözüm yolları da oluşum biçimiyle bağlantı kurmak suretiyle aranabilir. Örneğin; iç pazarın doyması sonucu üretim kapasiteleri düşürülebilir. Keza döviz darboğazı nedeniyle gereksinim duyulan ithal girdilerin karşılanamaması da aynı sonucu verecektir. Böylece kârlılığın düşmesi, yatırım ve üretim alanlarında durgunluğu beraberinde getirecektir. Öte yandan iç pazara yönelik sanayileşme, enflasyonu besleyecek, artan enflasyon yatırımların üretken alanlardan uzaklaşmasının nedeni olacaktır. Kısaca, gerek enflasyon gerekse döviz darboğazının ortak nedeni, arz-talep dengesinin talep lehine bozulmasıdır. Sermaye birikiminin mantığı içinde çözüm, kısa dönemde dengenin sağlanması, uzun dönemde ise sermaye birikim sürecinin değiştirilmesidir. Gerek iç pazarın sınırlılığının gerekse döviz darboğazı sorununun giderilmesi isteği, sermaye birikim sürecinin "ihracata dönük" olması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir.⁴⁷ Bu noktada gelişmekte olan ülkelerin ihracata yönelik üretimde bulunması ve uluslararası pazarlarda rekabet şansını elde etmesi, ihracatı teşvik tedbirlerine başvurması ile mümkün olabilecektir. Günümüzde Taiwan, Güney Kore ve Singapur gibi ülkeler sanayileşme çabalarına ithal ikamesi ile başlamışlar, bazı temel sınai ürünlerin ithal ikamesi yoluyla ülke içinde üretilmesinden ve bu sürecin aşılmasından sonra dışa dönük üretim ve ihracat politikaları izlemeye başlamışlardır. 1960'lardan sonra ihracatı teşvik politikası izleyen bu

⁴⁵ KARLUK, a.g.e., s. 125-127.

⁴⁶ GÜLALP, a.g.e., s. 55.

⁴⁷ GÜLALP, a.g.e., s. 56.

ülkelerin, günümüzde sınai mal ihracatları hızla gelişmektedir.⁴⁸

Öte yandan gelişmekte olan ülkeler arasında yer alan Arjantin, Brezilya ve Meksika gibi ülkeler basit ithal ikamesinden sonra sürecin daha ileri aşamalarına geçmişlerdir. Ancak bu aşamalardaki ithal ikamesi daha fazla sermaye gerektiren sermaye-yoğun sanayi dallarında olmuş ve kurulu kapasiteden pazarın sınırlı olması nedeniyle tam olarak yararlanılamamıştır. Kısaca ileri aşamalar, giderek artan maliyetler pahasına gerçekleştirilmiştir. Böylece ihracata gereken önemin verilmeyişi sonucunda ödemeler dengesi açıkları ile karşılaşmış, döviz darboğazı ve pazar tıkanıklığı sorunları ekonomik gelişmenin yavaşlaması sonucunu getirmiştir.⁴⁹



⁴⁸ KARLUK, İhracatın Yapısal Analizi, s. 128.

⁴⁹ KARLUK, a.g.e., s. 129.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İHRACATI TEŞVİK EDİCİ VERGİ POLİTİKASI UYGULAMALARI

I- TÜRKİYE'NİN İHRACAT POLİTİKASI

Ülkemizde uygulanan ihraç teşviklerini incelemeye başlamadan önce, dönemselsel olarak ihracat politikasının durumunu ortaya koymakta yarar vardır. Bu yapılırken, üçlü bir ayırım benimsenecektir.

A. 1980 ÖNCESİ DÖNEM

Türkiye'de 1980 öncesi dönemde, dış ticaret politikası anlamında hakim yaklaşım, "ithal ikameci" bir politikanın izlenmesiydi. Bu anlamda ihracat teşvikleri oldukça sınırlı olduğu gibi; ithalat bakımından da korumacılık eğilimi kendisini oldukça güçlü bir şekilde hissettirmekteydi.

Siyasi iktidarların taşıdığı görüşler nedeniyle ihracata bazı ayrıcalıklar tanınmaktaysa da, bunlar kurumsal olmaktan çok geçici birtakım uygulamaları içeriyordu.

Özetle Türkiye'nin dış ticaret politikalarında baskın düşünce ithalatın kılınmasıdır. Baş edilecek temel sorun dış ticaret açıklarıdır. Bu yüzden de bir yandan ithalatı kısıtlayan ekonomik politikalar, diğer yandan da ihracatın artmasına çaba sarfedilmiştir. Cumhuriyet tarihinde bu dış ticaret politikasından dolayı ithalat ikamesi uygulaması sürdürülmüştür.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde 100 milyon dolar seviyesinde seyreden ihracat hadlerimiz 1945 yılına kadar büyük bir değişiklik göstermemiş, 100

milyon dolar civarında seyretmiştir. İhracat 2. Dünya Savaşından sonra yapılan devalüasyon politikalarıyla 1960 yılında 321 milyon dolara çıkarılabildiği. Planlı dönemde ihracat hadleri 1968 yılında 496 milyon dolar, 1978 yılına gelindiğinde 2 milyar 200 milyon dolar seviyesinde olmuştur. İthalat devamlı olarak ihracat hadlerinin çok üstünde olmuş, dış ticaret açıkları giderek bu hadlerin artışıyla orantılı olarak büyümüştür.¹

B- 1980-1990 DÖNEMİ

Türkiye 24 Ocak 1980 iktisadi kararları ile geleneksel ithal ikamesi politikasını değiştirerek ihracatın özendirilmesine dayanan bir stratejiye yönelmiştir.² Aynı dönemde hazırlanan beşinci beş yıllık kalkınma planında öngörülen dış ticaret politikası öncekilerden farklı olarak dışa dönük bir ekonomik model alınmıştır. 24 Ocak 1980 iktisadi kararları, dünya enerji buhranından sonra ülkeyi etkisi altına alan, yoğun döviz darboğazı ve enflasyonun çok yaygın olduğu bir dönemde uygulamaya konmuştur.³

Türkiye'de ihracatta kabul edilen ilke, serbesti rejimidir. Ancak 24 Ocak kararlarıyla bürokrasinin azaltılması, ithalatın liberasyonu ve serbest kur politikasının uygulanması, ihracatta önemli bir teşvik sağlamıştır.

Bu durum ihracat gelirlerinde nispeten hızlı artışlara yol açmış, ihracatın yapısını da tarım ürünlerinden sanayi ürünlerine doğru kaydırmıştır.⁴

Bu dönemde vergi politikası anlamında yapılan bir düzenleme ile, ihracatta iç vergi muafiyetlerini mahsup edilir hale getirmek için hızla dolaylı vergiler ağırlıklı bir kamu gelirleri yapısı oluşturulmasına çalışıldı. Dışa açılma politi-

¹ Hüseyin ŞAHİN, Türkiye Ekonomisi, Uludağ Üniv. Yay., Bursa, 1993, s. 48.

² Ayrıntı için bkz. Halil SEYİDOĞLU, Türkiye'de Sanayileşme ve Dış Ticaret Politikası, Ankara, 1982, s. 161-169.

³ SEYİDOĞLU, Uluslararası İktisat Politikası, a.g.e., s. 435-436.

⁴ SEYİDOĞLU, a.g.e., s. 437-438.

kalarının bir gereği de, ücretler üzerindeki dolaysız vergi yükünü hafifleterek brüt emek maliyetlerini aşağıya çekmek ve böylece iç ürün maliyetlerini indirerek ihracatta rekabet avantajı elde etmektir. Vergi politikasının dışa açılma yönünde kullanıldığı bir diğer alan ise, bir yandan geniş kesimlerin satın alma gücünü kısıcı ve iç pazarı daraltıcı politikalara destek vermek olurken, diğer yandan ihracatı ve dışa açılmayı vergisel teşviklerle özendiren politikalar olmuştur.⁵

C- 1990 SONRASI GENEL DURUM

İhracat teşvikleri uygulaması çeşitli eleştirilere konu olmuştur. Bu eleştirilerden en önemlisi, aşırı teşviklerin ulusal ürünlerin dünya pazarında çok ucuza satıldığı ve üreticilerin mağdur edildiğidir. Ayrıca aşırı teşvikler paravan şirketlerinin kurulmasıyla ve "hayali ihracat" olarak adlandırılan bir tür gümrük dolandırıcılığı ile haksız kazançlar elde edilmesine sebebiyet vermiştir. Bu nedenle günümüzde ihracat teşvikleri yeniden düzenlenerek çeşitli şartlara bağlanmıştır. Bütün bu olumsuzluklarına rağmen son 10 yılda ihracatta büyük bir başarı elde edildiği söylenebilir. Türk sanayisi yurt dışında dev firmalarla rekabet edebilmiş, ihracatımızı 3 milyar dolardan, 16 milyar dolara kadar çıkartabilmiş, işadamız ihracatı öğrenmiş, ihracatta elit kadroları yetiştirebilmiştir. Ancak, bazı nedenler ihracat seviyesinin duraklamasına sebebiyet vermiştir. İhracatta parasal spesifik teşvikler kaldırılmıştır. Günümüzde teşvikler üretimde devreye girmekte, pazarlanmasında ihracat kapsamına alınmamaktadır. Parasal teşvikler şu sakıncaları ortaya koymaktadır: İhracat yapılan ülke telafi edici vergiye başvurup kotalar uygulamaktadır. Parasal teşvikler ciddi olan ihracatçıyı da zan altında bırakarak kötü niyetli insanların suistimaline sebep olmaktadır.

⁵ Burhan ŞENATALAR, İzzettin Önder, vd., Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikası, Tüses Yayını (Çoğaltma), tarih yok, s. 26.

Kaynakların devlet elinde yeterli olmaması sebebiyle ihracatçıya taahhüt edilen teşviklerin ihracatçıya zamanında verilmemesinden dolayı ihracatçının zarar görmesine, iflasına neden olmaktadır. Bu sorunları çözmek için ihracat mallarının fiyatlarını, dünya fiyatları ile entegre etmek için ihracat mallarını üretim aşamasında destek vermek gereklidir.

1990 yılında ihracatımız 13.300 milyar dolar, 91'de 14 milyar dolar, 92'de 16.584 milyon dolar olarak gerçekleşmiş, 93 yılının ilk üç ayındaki ihracat haddi ise 4 milyar dolar civarında seyretmiştir.

Sonuç olarak, 1990 sonrası dönemde, ihracata dayalı sanayileşme stratejisinin sürdürüldüğünü söyleyebiliriz. Ancak bu dönemde teşvikler 1980-1990 dönemine göre daha az önem taşımaktadır. Buna neden olarak ise, ihracat teşvikleri dolayısıyla ortaya çıkan bazı olumsuz uygulamalar ve ihracatçılarımızın güçlenmesi ve eski duruma göre daha rahat rekabet eder hale gelmesi gösterilmektedir.

II- TÜRK VERGİ SİSTEMİNDE İHRACATI TEŞVİK POLİTİKASININ BAŞLICA ARAÇLARI

Vergi yapısı, bir ekonomideki kamu hizmetleri yükünün topluma yansımaları biçimini oluşturan ve siyasal karar organlarıca düzenlenen bir uygulama düzenidir. Bu tanımlamanın doğal uzantısı olarak ilgili taraflar vergi yapısının oluşumunda son derece duyarlıdır ve bu yapıyı etkilemek için çok çaba gösterirler.⁶

Devlet faaliyetinin; bir yandan toplumun genel ilerleme ve refahını her yönden sağlayacak çalışmalar ve bunu sağlayıcı önlemler yanında, kişi ve kuruluşları aynı çalışma paraleline getirici önlemleri öngörmesi ve bunu

⁶ Ö.F. BATIREL-A. TEZEL-İ. ÖNDER vd., Türk Vergi Gelirlerini Arttırma Yolları, Alternatifler ve Beklentiler, İTO Yayınları, İstanbul, 1989, s. 11.

sağlayacak esasları koyması, kuruluşları yaratması genel kalkınma çabasının en belirgin şeklidir.⁷

Vergi sistemimizi oluşturan ve kişiler için çeşitli yönlerden mali yükümlülükler koyan vergi vb. devlet alacaklarını düzenleyen kanunlarımızda, her birinin özelliğine göre koymuş olduğu mali yükümlülükler ve bunlarla ilgili zorunlulukların yanında, bir kısım koruma ve teşvik esaslarının da göz önünde bulundurulduğunu görmekteyiz.

Karma ekonominin benimsenmiş olduğu Türkiye'de kalkınma planları kamu sektörü için emredici, özel sektör için ise yönlendirici niteliktedir. Bununla beraber, özel sektör yatırımlarını plan, hedef ve doğrultusunda geliştirmek, dolayısıyla kalkınma hızını yüksek bir düzeyde tutmak amacıyla ülkemizde de çeşitli teşvik edici vergi önlemlerinden yararlanılmaktadır.⁸

Bu önlemler hakkında bilgiler verilirken, konumuzun gereği, bunlardan ihracatı özendirme amacı taşıyanlar dikkate alınacaktır. Aşağıda, ihracatı özendirici başlıca vergisel ayrıcalıklara yer verilmektedir.

A- GÜMRÜK KANUNUNDA DÜZENLENEN TEŞVİKLER

1. GÜMRÜK MUAFİYETLİ İTHALAT

Ülkemizde ihracatçı firmaları desteklemek amacıyla getirilen teşviklerden ilki, gümrük muafiyetli ithalat için döviz kullanımudur. İhracatçı veya imalatçı ihracatçı firma ihraç edeceği mal için gerekli fiziki girdileri getirilen teşvikler çerçevesinde gümrükten muafiyetli olarak ithal eder. Bu ithal girdileri, firmanın ihraç malı için gerekli ithal mallarının alımını kolaylaştırmış olur. Bu teşvik yerli

⁷ ÇAYCIK, a.g.e., s. 5.

⁸ Arif NEMLİ, Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Politikası, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1979, s. 193.

imalatçıları döviz piyasasındaki dalgalanmalardan koruduğu gibi ithalattaki tıkanıklığını ihracatçılara yansıtmamış olmaktadır.⁹

İhracatçıların ihracat karşılığı getirdiği dövizlerin, ihracattan önce yapılan kadarının tenzilinden sonra, geri kalanın % 50'si yatırım malı, işletme malzemesi, hammadde ve yardımcı madde ile ambalaj malzemesi ithalinde kullanılmak kendilerine tahsis edilmektedir. Böylece dövizlerin diğer sanayicilere de ihracat için verilmesi de mümkün bulunmaktadır. Bütün bu dövizler ayrıca transfer önceliğine sahiptir. Bu kapsamda yapılan ithalata devlet gümrük muafiyeti uygulamaktadır. Bu teşviklerle ihracatçının yurt içindeki pazarını kaybetmemesi sağlanmakta döviz darboğazı ihracatçıya aştırılmakta ve dövizin gelme şansının devlet lehine artırılması sağlanmaktadır. Böyle bir uygulamanın batı ülkelerinde örnekleri bulunmamaktadır. Bu yöntemde ihracatçılarımıza batı ülke firmaları ile rekabetinde ek bir güç kazandırılmaktadır.

Bu haktan yararlanabilmesi için ihracat taahhüdünün kapatılması esnasında veya kapatma tarihini müteakip en geç 3 ay içerisinde müracaat edilmesi gerekir.

Kanunumuz bu belgeler kapsamında dikkate alınması gereken unsurları da şöyle belirtmiştir.

– Yapılan tahsis kapasite raporundaki tüketim miktarını yan sanayici ihtiyaçlarında ise ihracatta kullanılan miktarı geçemez. İhraç edilen nihai malulü imal etmeyen ancak üretimine katkıda bulunan belge sahibi firmalar, yan sanayici hükmündedir.

– Yapılacak ithalatta, ihracattan önce yapılan ithalat fiyatları dikkate alınır.

⁹ Bu teşvik ile birlikte, diğer bazı teşviklerden yararlanılması, "İhracatı Teşvik Belgesi" alınması şartına bağlıdır. Bu konudaki mevzuat ile ilgili olarak bkz. 29.1.1993 tarihli ve 20.2.1993 tarihli Resmi Gazeteler. İhracatı Teşvik Belgesi alınmasına ilişkin prosedür ve diğer açıklamalar için bkz. Atilla, Bağnaçık, Uygulamalı Dış Ticaret İşlemleri, Bilim Teknik Yayınevi, 1994, s. 813-856.

- Bu belgeler üzerinde bir defa tadilat yapılır. Geçici kabul hükümleri ile ihracat sayılan satış ve teslimler çerçevesinde gerçekleştirilen ihracatla ilgili ihracattan döviz kullandırılmaz.

Yukarıda belirtilen hükümler çerçevesinde düzenlenen ihracatı Teşvik Belgesine istinaden yapılan ithalatlar kesin ithal hükmünde olup, ayrıca kapatması yapılmaz.¹⁰

2. GEÇİCİ KABUL İLE MAL İTHALİNDE MUAFİYET

1615 sayılı Gümrük Kanunu'nun 118. maddesine dayandırılarak ham ve yarı mamul maddelerin yurda geçici olarak ithalinden ve en çok 2 yıl içinde bir işçilik gördükten sonra tekrar ihraç edilmesi halinde ithalde gümrük vergisi alınmamaktadır.

Bu rejim çerçevesinde, yapılan ihracatın başlıca iki avantajı bulunmaktadır. Birincisi, ithal yoluyla sağlanması zorunlu olan ham ve yardımcı maddeler üzerindeki gümrüklerin tamamen ortadan kaldırılması. İkincisi ise, bedelsiz olarak geçici kabul rejimi ile ithal edilen maddelerde transfer sorununu ortadan kaldırmasıdır.

Bu uygulamanın kapsamı ihracattan önce ve sonra olmak üzere iki aşamada açıklanabilir.

1. İhracattan Önce:

Dış ticaret sermaye şirketleri ile imalatçı ihracatçılara global, ihracatçılara ise proje bazında İhracatı Teşvik Belgesi düzenlemesi kaydıyla,

a- Kendilerinin ve/veya yan sanayicilerinin ihracını taahhüt ettikleri malların bünyesine giren oranda hammadde, yardımcı madde ve ambalaj malzemeleri için,

¹⁰ Bkz. RG. No. 21193, Tarih: 8.4. 1992 ve RG. No: 22023, Tarih: 16.8.1994.

b- Kendilerinin ve/veya yan sanayicilerinin ihraç konusu malların üretiminde kullanılan işletme ihtiyacı madde ve malzemeler için (yedek parça dahil) CİF ithal tutarı, FOB ihraç taahhüdünün % 2'sini geçmemek üzere, döviz kullanılabilir.

Proje kapsamı ithal ve ihraç malın özelliğine göre Dış Ticaret Şirketleri ile imalatçı ihracatçılara da proje bazında belge düzenlenebilir.

Firmaların 1615 sayılı Gümrük Kanunu'nun 118. maddesine göre bedelli veya bedelsiz geçici kabul talepleri proje bazında ihracatçı teşvik belgesine bağlanabilir.

İhracat sayılan satış ve teslimler ile geçici kabul hükümleri çerçevesinde düzenlenen İhracatçı Teşvik Belgeleri kapsamında işletme ihtiyacı madde ve malzemeler (yedek parça dahil) döviz kullanılabilir.

Sektörün durumuna ve ithal konusu malın iç piyasada gösterdiği özelliğe göre düzenlenecek belgenin türü belirlenir.¹¹

2. İhracattan Sonra:

a- İhracatı Teşvik Belgesi düzenlemesi kaydıyla yalnız imalatçı ihracatçılara İhracatı Teşvik Belgesine dayanarak gerçekleştirdikleri ihraç mamullerinden herhangi birinin bünyesine giren, hammadde yardımcı madde ve ambalaj malzemeleri (yan sanayicilerin ihtiyaçları dahil) ile 5 yıl süre ile devir ve temlik edilmemek kaydıyla direkt üretimleri ile ilgili gerçekleştirdikleri FOB ihraç değerinin % 10'unu aşmamak üzere ithal konusu malın iç piyasada gösterdiği özelliğe göre ihracattan sonra döviz kullanılabilir.

Döviz tahsis edilmek suretiyle bedeli ödenecek veya bedelsiz olarak dışarıdan getirilecek ham veya yarı mamul maddelerden elde edilecek mamul veya yarı mamul en geç teşvik belgesi süresinin bitiminden itibaren 6 ay içinde

¹¹ Bkz. Resmi Gazete, No: 21193, Tarih: 8.4.1992 ve RG. No: 22023, Tarih: 16.8.1994.

ihracat taahhüdünü yerine getirir.¹²

Uygulamada yurda geçici olarak sokulan ham ve yardımcı maddeler için gümrük, vergi, resim ve harçlar kadar teminat alınır. İhracatın gerçekleşmesinden sonra ise iade edilir. İhracatın gerçekleşmemesi halinde bu teminat irad kaydedilir.

Geçici kabul yolu ile ithalat, bedelli geçici kabul ve bedelsiz geçici kabul olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Bedelli geçici ithalde ithal listelerinde olsun veya olmasın, ithal edilecek ham ve yardımcı maddelerin bedelleri, ihracat yönetmeliğine ekli listeden yapılacak ithalat esaslarına göre mal bedelleri transfer edilir. İhracattan sonra katma değerler ile birlikte ithal edilen mal bedelleri döviz olarak yurda getirilir. Bedelsiz geçici ithalde ise ithal edilen hammadde, yarı mamul maddeler için herhangi bir ödeme yapılmaz. Ayrıca bu maddelerin ithal listelerinde bulunması şartı aranmaz.

Geçici kabulde ithalat süresi belirtilmedikçe ihracatı teşvik belgesi ihraç süresi (ek süreler dahil) bitiminden üç ay öncesine kadardır. Firma müracaatının uygun bulunması halinde Müsteşarlık bu süreyi uzatabilir. Geçici kabul süresinin uzatılması ihraç süresinin de uzatıldığı anlamına gelmez.

3. İHRACAT SAYILAN SATIŞ VE TESLİMLER İLE DÖVİZ KAZANDIRICI HİZMET VE FAALİYETLERE YÖNELİK TEŞVİKLER

Ülkemizin dış ticaretini geliştirmek, Türk firmalarını dünya ticaret seviyesine çıkarmak döviz piyasası darboğazını aşabilmek amaçları güden ihracat ve döviz kazandırıcı faaliyet teşvikleri, bazı satış ve işlemleri de ihracat saymış ve teşvik kapsamına almıştır.

¹² "Serbest Bölgelerde Uygulanacak Teşvik Tedbirlerinin Sektörlere Katkıları Yönünden Değerlendirilmesi"; Semih Matbaacılık, Ankara, 1990.

Bu satış ve işlemler gerçekte mali ihracı olmasa da dolaylı olarak ülke dış ticaretinde olumlu etki yapan işlemlerdir.

İhracat sayılan satış ve teslimler ile döviz kazandırıcı hizmet ve faaliyetler çerçevesinde gümrük muafiyeti ile vergi, resim ve harç istisnasından yararlanmak isteyen ihracatçılar HDTM'na müracaat ederek ihracatı teşvik belgesi almak zorundadırlar.

İhracat sayılan satış ve teslimler ile hizmet ve faaliyetler aşağıda belirtilmiştir.

a- Yatırım programlarında yer alan kamu yatırımlarından uluslararası ihaleye çıkarılanların ihalesini kazanan veya yabancı para ile finanse edilenlerin yapımını üstlenen firmaların;

1. Yerli firma olması halinde, uluslararası ihalelerde tamamı üzerinden, yabancı para ile finanse edilenlerde ise yabancı paraya isabet eden oranda yapılacak hizmet ve faaliyetler.

2. Yabancı firma olması halinde, yabancı firmanın bu işte kullanacağı mal ve malzemeyi üreten yerli firmaların satış ve teslimleri.

3. Yerli ve yabancı firmaların ortaklığı şeklinde olması halinde, yerli firmaya kendi faaliyeti oranında yabancı firmaya ise (a-2) bendi çerçevesinde yerli imalatçı firmaların yapacakları satış ve teslimler.

b-1. İlgili birim tarafından onaylanan savunma...sanayi projelerini üstlenmiş, yerli imalatçı firmaların satış ve teslimleri.

b-2. İlgili birim tarafından onaylanan savunma sanayi açısından önem taşıdığı belirtilen savunma araç ve gereçlerini üreten yerli imalatçı firmaların ülkenin savunması ile ilgili kamu kurum veya kuruluşlarına satış ve teslimleri.

c- İmalatçılar tarafından gümrük hattı dışı eşya satış mağazalarına yapılan satış ve teslimler. (Bu mağazalarda yapılan satışlar hariç)

d-1. Yatırım teşvik belgesi kapsamında yer alan yatırım mallarını üreterek yatırım teşvik belgesi sahibi yatırımcılara teslim eden firmaların satış ve teslimleri,

d-2. İmalatçıların, tebliğlerde yer alan listelerde belirtilen malları üreterek yurt içindeki firmalara satış ve teslimleri. (Bu mallara örnek vermek gerekirse; buhar kazanları, gaz veya su gazı jeneratörleri, buhar türbünleri, beton pompaları sayılabilir.)

d-3. Yürürlükteki yatırımların, döviz kazandırıcı hizmetlerin teşviki ile yönlendirilmesine ilişkin karar esasları çerçevesinde CKA ithal edilebilecek firmalara ithal edebilecekleri sözkonusu maddeleri yurt içinde üreterek yerli imalatçı firmaların satış ve teslimleri.

e- Kamu kurum ve kuruluşlarınca uluslararası ihaleye çıkarılan yatırım malı ve sınai mamullerin ihalesini kazanan yerli imalatçı firmaların satış ve teslimleri.

f- Ambalaj malzemesi imalatçıların, ihracatı teşvik belgeleri süresi içinde teslim edilmek ve ihracatçının ihraç ürünü ile birlikte ambalaj olarak 12 ay içerisinde ihraç edilmek şartıyla yapılan ambalaj malı ve malzeme satış ve teslimleri.

g- Uluslararası ikili veya çok taraflı anlaşma hükümlerine göre yurt içinde bulunan yabancı kuruluşların yurt dışından getirme imkanına sahip buldukları sınai mamulleri teslim eden imalatçı firmalar ile 25.1.1988 tarih, 19705 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Türkiye Cumhuriyeti ile ABD Hükümetleri arasındaki ikili anlaşmalar kapsamına giren inşaat faaliyetlerine ait esas ve usulleri hakkındaki 2 sayılı tebliğ kapsamı dışında kalan tesislerin yapımını üstlenen müteahhit firmaların faaliyet ve teslimleri.

h- İmalatçıların yabancı uyruklulara, turistlere ve yurt dışında çalışan Türk vatandaşlarına yapacakları ve yıllık 100.000 \$'ı aşan ihracatçıların ise tek kalem malda 500.000 \$'ı aşan satış ve teslimleri.

1- Yap-işlet-devret modeli çerçevesinde HDTM tarafından uygun görülecek sektörlerde yapılacak yatırım projelerini üstlenen yerli firmaların yapacakları hizmet ve faaliyetler.

i- Kara, deniz veya hava ulaştırma hizmet ve faaliyetleri sonucunda kazanılan navlun bedellerinin serbest döviz olarak yurda getirilmesi ile kamu kurum ve kuruluşlarınca uluslararası ihaleye çıkarılmış taşımaları yüklenen firmaların bu işten bizzat sağladıkları navlun gelirleri.

j- Turizm müesseseleri ile seyahat acentalarının yurt içinde ve yurt dışındaki turizm faaliyetleri sırasında yaptıkları döviz karşılığı hizmet satışları.

k- Uluslararası ihaleye çıkan kamu projeleri veya yurt dışı müteahhitlik, müşavirlik ve mühendislik hizmetleri gibi döviz kazandırıcı hizmet projeleri.

l- Bedelleri döviz olarak alınmak kaydıyla yabancı bandıralı gemi, uçak ve tırların bakım ve onarımı ile bunlara yapılan mal ve hizmet (yakıt hariç) satışları.

m- Yabancı uyruklulara, turistlere veya yurt dışında çalışan Türk vatandaşlarına yapılan ve yıllık 100.000 \$'ı aşan satış ve teslimler (Free Shop Mağazalarında yapılan satışlar dahil).

n- Yalnız petrol türevi üreticilerinin, devletlerarası ikili veya çok taraflı anlaşma hükümleri çerçevesinde yurt içinde faaliyet gösteren yabancı veya uluslararası kuruluşlara serbest döviz karşılığı akaryakıt satış ve teslimleri.

Bu işlemlerin ülkemiz dış ticaretine olan katkısı açıktır. Kapsamı yukarıda belirtilen teşviğe konu olan kalemler görüldüğü gibi çok geniş bir alana yayılmaktadır. Burada amaç döviz tasarrufu sağlamak, ihracatı geliştirecek her

türlü faaliyeti desteklemektir. Bu şekilde ihracat ile ilgisi olmayan ticari faaliyetlerin dahi teşvik edilmesi ile ihracatçılarımıza Avrupa ülkelerinde bile olmayan bir destek sağlanmıştır.

B- KATMA DEĞER VERGİSİ KANUNUNDA DÜZENLENEN TEŞVİKLER

1. İthalat İstisnası

Gümrük Kanunu'nun 119. maddesinde ifadesini bulan "geçici muaflık" çerçevesinde yapılan ithalat için katma değer vergisi alınmamaktadır. Gümrük Kanunu'nun anılan maddesinde yer alan düzenlemesine aşağıda yer verilmiştir.

"Madde 119– Aşağıda yazılı maksatlarla memlekete geçici olarak girecek yabancı eşyanın vergileri, Bakanlıkça kabul ve tespit edilecek esas ve şartlar dairesinde, teminata bağlanır.

1.a) Tamir edilmek, boyanmak, temizlenmek veya benzeri bir işçilik görmek üzere gelen ve altı ay içerisinde çıkarılacak olan eşya,

b) Türkiye'de imal edilip ihracı yapılacak eşyanın tamamlayıcısı olan veya monte edilmek üzere Bakanlığın izni ile gelen ve üç ay içerisinde çıkarılacak olan eşya,

2. Altı ay içinde tekrar çıkarılmak üzere sergi, panayır ve pazarlar, koşu ve müsabakalar, konferanslar ve törenler için getirilen eşya ile tiyatro ve sirk heyetlerinin getirdikleri sahne ve temsil eşyası, takımları ve hayvanları,

3. Bir yıl içinde yurt dışına çıkarılmak şartıyla yabancı film ve televizyon müesseselerinin yurdumuzdaki faaliyetleri için getirecekleri film çekme makineleri ile alet ve malzemeleri, dekor ve aksesuarları ve boş filmleri,

4.a) Memleket eşyasının ihracında ambalaj maddesi olarak kullanılmak veya üzerlerine takılmak amacıyla gelen eşya, (bu hükümden faydalanacak maddelerin çeşitleri ve hangi eşyanın çıkışında kullanılacağı ve ne kadar süre

içerisinde çıkarılacağı, görebileceği işçilik ve fireleri ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak Bakanlıkça tespit olunur.)

b) Ticari olan veya olmayan eşya naklinde kullanılmak üzere dolu veya boş olarak gelen lifler, tüpler, masura, bobin vesair zarflar, makaralar ile askılar, (Bunların yurt içinde kalabilecekleri süre Bakanlıkça tespit olunur.)

c) Sanayide kullanılacak olup memleket dahilinde yapılmamasından dolayı imalatçıya bir külfet tahmil edeceği Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca kabul ve tespit edilecek kalıplar, altı ay içinde yurt dışına çıkarılmak kaydıyla,

5. Milletlerarası andlaşmalarla kabul ettiğimiz hükümler saklı kalmak şartıyla, siparişe mahsus olmak üzere getirilen her çeşit numunelik ve modellik eşya, (Altı ay içinde çıkarılmak ve yabancı fabrika ve sanat sahipleriyle bunların geçici ticaret memurları tarafından getirilmek ve karşılıklı olmak şartıyla.)

6. Ülke sanayii, ekonomisi veya sair alanlarında acil ve önemli ihtiyacında veya ihracatın geliştirilmesi maksadıyla kullanılacak ve bir yıl içinde yurt dışına çıkarılacak, kiralama veya sair surette getirilen eşya, (Bu fıkranın uygulama ilkeleri, ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak Bakanlıkça tespit olunur.)

7.a) Büyük inşaat, tesisat ve fenni araştırmalarla batık gemilerin çıkarılması işlerinde kullanıldıktan sonra tekrar yurt dışına çıkarılacak olan ve memlekette bulunmayan veya temini büyük külfeti gerektiren fenni vasıta ve taşıtlar ile bunların takımları, (Bu eşyanın çeşitleri ve yurt içinde kalabileceği süreler ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak Bakanlıkça tespit olunur.)

b) Balık avcılığında kullanılmak üzere hariçten getirilecek balıkçı gemileri ile bunların içinde bulunan balık avına mahsus lüzumlu teçhizat ve malzeme, (Bunların mahiyetleri ve yurt içinde kalabileceği süreler ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak Bakanlıkça tespit olunur.)

c) Tankerlerin ve sair gemilerin yıkanması, temizlenmesi ve tamiri için milletlerarası usullere göre getirilen ve patent icabı satılmayan tulumbar ve

sair fenni vasıtalar, (Bunların mahiyetleri ve yurt içinde kalabileceği süreler ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak Bakanlıkça tespit olunur.)

8. Hükümetin izni ile memleketimizde kazılar ve araştırmalar yapan şahıs veya heyetlerin bu maksatlar için getirecekleri eşya, (Bunların çeşitleri ve tekrar çıkış süreleri ilgili bakanlıkların görüşleri alınarak Bakanlıkça tespit olunur.)

9. İdari veya adli kaza için delil olarak getirilen tahkikat veya muhakeme sonunda çıkarılacak olan eşya,

10. Türkiye'de geçici bir zaman oturmak üzere gelenlerin kendilerine mahsus olan kaplama eşyası, (Bunların çeşitleri ve miktarları seyahatin maksadına göre ve devam süresine uygun olmak ve bir yıl içinde iade edilmek şartıyla.)

11. Yabancı memleketlerde oturan, fen ve sanat sahipleri ile işçilerin sanatlarını icra için Türkiye'ye gelişlerinde beraberlerinde getirdikleri veya kendilerinden bir ay önce veya bir ay sonraki süreler içerisinde kendi adlarına veya Türkiye'de ilgili olduğu müessese adına gönderilen ve bir yıl içerisinde çıkarılan, kendilerine mahsus cihaz ve aletleriyle takımları,

12. Yapılan andlaşmalara göre geçici olarak Türkiye'ye giren muharrrik ve müteharrrik demiryolu vasıtaları ile sınır nakliyatında kullanılan taşıtlar, (Gümrük ve Tekel ve Ulaştırma Bakanlıklarınca tespit edilecek esaslar dahilinde ve teminat aranılmaksızın.)

13. Türkiye'ye geçici ve belirli bir süre çalışmak. tetkik ve tahsilde bulunmak için gelen yabancıların beraberlerinde veya kendilerinden iki ay önce veya altı ay sonraki süreler içerisinde getirdikleri veya getirecekleri,

a) Kullanılmış ev eşyası iki yıl süre ile kalabilir. İlgilinin çalışma, tetkik ve tahsil süresinin ve ikametinin beş yılı aşması halinde eşya hakkında bu Kanununun 10. maddesinin 4. fıkrası hükümleri uygulanır.

b) Otomobil, minibüs, karavan ve motosikletler Türkiye'de iki yıl kalabilir. (Kanununun 12. maddesi hükmünden faydalanmayacak olan bu taşıtların özel bir trafik plakası taşımak ve memlekette kaldığı süre içerisinde, İçişleri Bakanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlıkça tespit edilecek esaslar dairesinde kullanılmak şartıyla.)"

2. İhracat İstisnası

Türkiye'den ihraç edilecek ürünlerin katma değer vergisi dolayısıyla fiyatının yükselmemesi ve dış pazarlarda rekabet gücü kazanabilmesi amacıyla¹³ ihraç teslimi ve yurt dışındaki müşteriler için yapılan hizmetler katma değer vergisinde istisna edilmiştir.

Bir teslimin ihracat teslimi sayılabilmesi için aşağıdaki şartların yerine getirilmesi gerekmektedir:

- Teslim yurt dışındaki bir müşteriye yapılmalıdır,
- Teslim konusu olan mal Türkiye Cumhuriyeti gümrük hattından geçerek bir dış ülkeye ulaşmalıdır. Teslim konusu malın ihraç edilmeden önce yurt dışındaki alıcı adına hareket eden yurt içindeki firmalar veya bizzat alıcı tarafından işlenmesi veya herhangi bir şekilde değerlendirilmesi durumu değiştirmez.

Yurt dışındaki müşteri deyimi; ikametgâhı, işyeri, kanuni ve iş merkezi yurt dışında olan alıcılar ile yurt içinde bulunan bir firmanın yurt dışında kendi adına bağımsız olarak faaliyet gösteren şubelerini ifade eder.

Bir hizmetin yurt dışındaki müşteriler için yapılan hizmet sayılabilmesi için aşağıdaki şartların yerine getirilmesi gerekmektedir;

¹³ İhracat istisnasının uygulanmasının bir diğer nedeni de AT ile uyumdur. AT ülkelerinin tamamına yakınında bu uygulama bulunmaktadır. Bkz. European Economic Communities, Inventory of Taxes, Luxemburg, 1991, Belçika s. 17, Danimarka s. 89, Almanya s. 169, Yunanistan s. 232, İspanya 288, Fransa s. 323.

- Hizmetler yurt dışındaki bir müşteri için yapılmalıdır,
- Hizmetten yurt dışında faydalanılmalıdır.

Yukarıdaki koşullara göre "ihracat teslimi" niteliğini taşıyan mal ve hizmetler için katma değer vergisi hesaplanmaz. Ayrıca, anılan malların "ihraç kaydıyla" satılması durumunda da aynı uygulama geçerlidir.

3. Katma Değer Vergisi İadesi

İhracatta vergi iadesi, ihracatını geliştirmek isteyen bir çok ülke tarafından kullanılan bir teşvik tedbiridir.¹⁴ Bu tedbirle ihracat edilen malın içindeki tüm vergiler ihracatçıya iade edilmekte ve ihraç edilen malın diğer ülke mallarıyla rekabet edebilme olanakları arttırılmaktadır. Fakat bu teşvik uygulanırken ihracatçıya ödenecek olan vergilerin ne kadarının geri verileceği önemlidir. Yani ihracatçıya ödenecek olan vergilerde sadece ihraç edilen ürünün bünyesine giren vergilerin mi, yoksa girdilerin bünyesine dahil vergilerinde mi iade edileceği teşvik açısından önemlidir.¹⁵ Ayrıca, vergi iadesi oranı hesaplanırken, ihraç edilen mala vergilerin oranından fazla bir vergi iadesi sağlanırsa gelir arttırıcı bir teşvikte sağlanmış olur.

Vergi iadesi selektif olarak uygulandığında, ülkenin ihracatı istenilen mal türlerine göre yönlendirilebilir ve ihraç ürünleri çeşitlendirilebilir.

Ülkemizdeki uygulama, ihraç edilen ürünün bünyesinde yer alan ve ihraç aşamasına kadar ödenen katma değer vergilerinin geri ödenmesi sözkonusudur. Örneğin, kot pantolon ihracatında ödenecek iadenin hesaplanması için, ipliğin pantolon haline gelmesi için geçirdiği bütün aşamalarda (kumaş-boya-kesim vb.)ödenmiş olan katma değer vergilerinin bulunması gerekmektedir.

¹⁴ Bkz. Selim KANETTİ, "KDV'nde İhracat İstisnası ve İhracatta Vergi İadesi", Maliye Araştırma Merkezi Konferanslar, 30. Seri, İstanbul, 1986, s. 52-63.

¹⁵ Ziyaettin BİLDİRİCİ, "İhracatla İlgili Vergi Teşvikleri ve Türkiye'deki Uygulama", Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 58, Ocak-Şubat 1992, s. 47.

Vergi iadesine hak kazanabilmek için, ihraç edilen mamule ilişkin, paranın 3 ay içinde yurda getirilerek yetkili bankalara bozdurulması gerekmektedir. Ayrıca, iadeyi alabilmek için; teminat mektubu veya inceleme raporu ya da yeminli mali müşavir onayı gerekmektedir.¹⁶

C- DİĞER DÜZENLEMELER

1. Gelir Vergisi Bağışıklığı

Gelir vergisi bünyesinde ihracatı özendirmek amacıyla yer alan düzenleme, dar mükelleflere yöneliktir.

GVK'nun dar mükellefiyeti düzenleyen 7. maddesi hükmüne göre; dar mükellefiyete tabi olanların ihracattan elde ettiği kazançlar, gelir vergisi dışındadır. Bu teşviğin uygulanabilmesi belirli koşulların varlığına bağlanmıştır. Bu koşullar;

- Kazanç sahibinin Türkiye'de yerleşmiş sayılmaması,
- Kazanç sahibinin iş bakımından muamelelerin bilfiil toplandığı ve yönetildiği merkezinin Türkiye'de bulunmaması,
- Malların ihraç edilmek üzere satın alınması veya imal edilmesi,
- Malın alıcısı veya satıcısının veya her ikisinin Türkiye dışında bulunması veya satış sözleşmesinin Türkiye dışında yapılmış olması,
- Malın yabancı ülkelere gönderilmesi.

Bu koşulları sağlayan dar mükellef gerçek kişilerin elde ettiği kazançlar, Türkiye'de elde edilmiş sayılmaz ve dolayısıyla bunlardan gelir vergisi alınmaz.¹⁷

¹⁶ Vergilendirme dönemi itibariyle 100 milyonu geçmeyen iade talepleri için, teminat mektubu, inceleme raporu ya da yeminli mali müşavir onayı gerekmez.

¹⁷ Bkz. Doğan ŞENYÜZ, Türk Vergi Sistemi (Gelir Vergisi), Ezgi Kitabevi, Bursa, 1994, s. 82.

2. Kurumlar Vergisindeki Düzenlemeler

Kurumlar vergisi kanununda ihracatı teşvik amacıyla irili ufaklı birçok düzenleme bulunmaktaydı. Ancak bu düzenlemelerin sağladığı yararlar (istisna edilen kısım) zamanla sürekli düşürülmüştür. Son olarak, 3946 sayılı kanunla ihracata yönelik düzenlemelerin tamamına yakını yürürlükten kaldırılmıştır.¹⁸

Kurumlar vergisi bünyesinde halen geçerli olan mal ihracatıyla ilgili bir bağışıklık bulunmamaktadır. Bununla beraber, yurda döviz girişini sağlayıcı turizm hizmetlerine yönelik bir istisna, halen yürürlüktedir. Hizmet ihracına yönelik olarak uygulanmakta olan bu istisnadan yararlanabilmek için;

- Turizmi Teşvik Kanunu hükümleri çerçevesinde "Turizm İşletme Belgesi" ve 1618 sayılı Seyahat Acentaları Birliği Kanunu gereğince "Seyahat Acentası İşletme Belgesi" almış olmak,

- Anılan belge konusu faaliyetlerinde sağlamış oldukları dövizleri yurda getirmek,

- Yurda getirilen dövizlerin yetkili bankalara bozdurulduğunu belgelemek gereklidir.

Bu koşulları sağlayan kurumların, belge konusu faaliyetlerinden döviz olarak elde ettiği hasılatın % 20'si 10 yıl süreyle kurum kazancından indirilir.

3. Konut Fonu Muafiyeti

İhracatı teşvik belgesi almak kaydı ile Türkiye üzerinden üçüncü ülkelere yönelik karayolu taşımalarında gümrük giriş ve çıkışlarda konut fonu alınmasıdır.

¹⁸ 3946 sayılı kanundan önceki uygulamalar için bkz. Abdurrahman Akdoğan, Vergilerin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi (Yasal Düzenlemelerin İşlevleri Açısından), Gazi Üniv. Yayını, Ankara, 1991, s. 296-318. Bu istisnaların eleştirisi için ayrıca bkz. TOBB, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1992, s. 54-57.

Türkiye'deki karayolu ticaretini desteklemek ülkenin transit taşımacılığını cazip hale getirmek, ülke ihracatının ulaşım maliyetlerini düşürmek için getirilen bir tedbirdir Aksi halde "ihracatı ve döviz kazandırıcı faaliyetleri teşvik karar planınının 16. maddesinde belirtilen konut fonu kesilmektedir. Belirtilen bu mallar şunlardır:

1. Petrol yağları veya bitümenli minerallerden elde edilen yağlar (ham),
2. Yukarıdaki yağlara esas unsur olarak ağırlık itibariyle % 70 veya daha fazla petrol yağını içeren ve tarifenin başka yerlerinde belirtilmeyen veya bulunmayan müstahzarlar,
3. Petrol gazı ve gaz halinde diğer hidrokarbonlar,
4. Vazelin,
5. Parafin, petrol veya bitümenli minerallerden elde edilen mumlar, ozokerit, linyit mumu, turb mumu, parafinli kalıntılar,
6. Petrol bitümeni, petrol koku ve petrol yağlarından veya bitümenli minerallerden elde edilen yağların diğer kalıntıları.

Bu malların Türkiye üzerinden üçüncü ülkelere yönelik karayolu taşımalarında Teşvik belgesi almak kaydıyla konut fonu muafiyeti uygulanabilir. Beher metrik tondan 3 dolar tahsil edilen konut fonundan muaf olabilmek için "yatırımları ve döviz kazandırıcı hizmetleri teşvik fonu"na beher metrik fon için 1 dolar karşılığı Türk lirası yatırılması gerekmektedir.

Yani konut fonu muafiyeti teşviği, 3 dolarlık fondan vazgeçip bunu ihracatçının üçte birini ödemesi ve ödemenin dolar yerine Türk lirası ile yapması şeklinde gerçekleşmekte olup, kısmi bir nitelik taşımaktadır.

4. Vergi, Resim ve Harç İstisnası

1960'lı yıllardan bu yana süren uygulamaya göre; ihracatın ve döviz kazandırıcı faaliyetlerin finansmanında kullanılmak kaydıyla, bankaların kullandığı krediler, Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi, Damga Resmi, Hal Rüsmü ve harçlardan istisna edilmiştir.¹⁹

Bu düzenlemeyle, ihracatçıların kredi maliyetlerinin diğer kuruluşlara göre görece daha ucuz olması sağlanmış olmaktadır. Bu istisna, halen yürürlükte olup, ihracatçılarımızın kredi sağlamasında ve sigorta hizmetlerinde nisbi bir kolaylık sağlamaktadır.²⁰



¹⁹ Bkz. 16.9.1968 tarih ve 6/10649 sayılı ve 7.8.1970 tarih ve 7/1117 sayılı kararlar.

²⁰ Bkz. 94/5782 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RG. Tarih: 16.8.1994, No: 22023.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İHRACATI TEŞVİK EDİCİ VERGİ POLİTİKASININ ETKİNLİĞİ

I- DEĞERLEME YÖNTEMİ

Gelişme yolundaki ülkelerde, yatırım mallarının büyük ölçüde teknoloji ve sermaye yetersizliği sebepleriyle ülke içinde üretilmemesi, ithalatı zorunlu kılmaktadır. Hızlı bir ekonomik gelişme ile toplumun refah seviyesinin yükseltilmesi hızlı gelişmenin konjonktür dalgalanmalara maruz bırakılmadan devam ettirilebilecek ekonomik bağımlık derecesinin azaltılması zorunluluğu bazı teşvik tedbirlerini gerekli kılmakta olup, bu tedbirler arasında ihracatın geliştirilmesi en ön sırada yer almaktadır.¹

Gelişmekte olan ülkelerde olduğu kadar gelişmiş ülkelerde de ihracatın teşviki daima uygulanmış ve uygulanmaktadır. İhracat, ödemeler bilançosunun dengelenmesinde önemli bir araçtır. Gelişmiş ülkeler bu düzeylerini korumak için ihracatlarını arttırmak zorundadırlar. Gelişmekte olan ülkeler açısından ihracat daha da önemlidir. Çünkü bu ülkelerde dış ticaret devamlı açık vermektedir, bu açığın kapanması için en iyi çözüm ihracatın arttırılmasıdır.²

¹ Erkut ONURSAL, "İhracatı Teşvik Politikasının Gelişmiş Ülkelerde Uygulanması", Dış Ticarete Durum, 23-24 Ocak 1991, s. 8

² Ziyaattin BİLDİRİCİ, "İhracatla İlgili Vergi Teşvikleri ve Türkiye'de Uygulama", Vergi Sorunları Dergisi, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Sayı: 58, İstanbul, Ocak-Şubat 1992, s. 43.

Yukarıda da kısaca vurgulandığı gibi, gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerde ihracatı arttırmak amacıyla değişik türlerde teşvikler uygulanmaktadır. Bu teşviklerin etkinliği konusunda, çok farklı görüşler ortaya atılmıştır.

Objektif bir değerlendirme gerçekleştirebilmek amacıyla, önce değerlendirme yöntemi üzerinde durulması gerekmektedir. Bunun için önce "etkinlik" kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Bu kavramın tanımlanması değerlendirme yöntemimize de ışık tutacaktır.

Kavram olarak etkinlik, çalışır durumda olmak anlamına gelmektedir. Kavramı biraz açmak gerekirse, yüklenilen işlevin yetine getirilmesindeki başarı düzeyi olarak belirtilebilir.

İhracata uygulanan vergisel teşviklerden beklenen en temel işlev, ihracatın artması olduğuna göre, bu konudaki en önemli ölçüt, ihracattaki gelişim olmalıdır. Ancak, olaya salt ihracat rakamı olarak bakmak yanıltıcı olabilir. Bunu iki şekilde açıklayabiliriz.

İlk olarak, salt ihracat rakamı değil; ihraç edilen ürün türü sayısı ve ihracatın yönüdür (tarım-sanayi-hizmetler). İhraç edilen ürün sayısının çokluğu, ihracatın istikrarlı olmasını sağlamaktadır. İhracatın yönü ise, toplumsal olarak ekonomik gelişmenin hangi aşamasında olduğumuzu ortaya koyabilmesi bakımından önemlidir.

İkinci olarak, ihracat rakamıyla birlikte ihracatın içsel etkileri de dikkate alınmalıdır. Ülkemizin yapısı dikkate alındığında, bu etkilerden en önemlisi istihdam üzerindeki etkidir. Dolayısıyla olaya salt ihracat rakamı olarak bakmanın yanıltıcı olabileceği gözden kaçırılmamalıdır.

Bu yöntemsel sorunlara değindikten sonra, teşviklere ilişkin yaklaşımlara değinilecektir. Daha sonra da, Türkiye'de ihracata uygulanan vergisel teşviklerin etkinliği değerlendirilecektir.

II- TEŞVİK POLİTİKALARINA GÜNCEL YAKLAŞIMLAR

A. Genel Olarak

Ülkeden ülkeye baktığımızda, detayda oldukça farklı tedbir ve önlemleri görmek mümkündür. Ancak bazı detayları (verilen kredi oranları, kredi faiz maliyetleri, kolaylık getirilen vergi türleri ve kolaylık oranları, ağırlık verilen sanayi dalları vs. gibi) ihmal ettiğimizde; bir çok teşvik unsurunun, hemen her ülkede uygulanmakta olduğunu görmekteyiz. Örneğin, AT ülkelerinin tamamında ihracatta vergi iadesi uygulanmaktadır.

Teşvik politikalarına güncel yaklaşımlar, gelişmiş ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde olmak üzere ikiye ayrılarak incelenecektir.

B. Gelişmiş Ülkelerdeki Yaklaşımlar

Gelişmiş ülkelerde vergi sistemine ilişkin alternatif öneriler, sermayenin etkin vergilendirilmesi ile vergi sisteminin etkisizliği ile özellikle kurumlar vergisi'nin yatırımların bileşimi ve dağılımı üzerindeki beklenmeyen etkilerinin de dikkate alınmasına yönelik çalışmalar ağırlıktadır.³

Günümüzde gelişmiş ülkeler, geniş tabanlı, ancak artan oranlı olmayan bir tüketim vergisi seçeneğine doğru bir reform atılımı içindedirler. OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda bu yönde bir eğilim gözlenmektedir. Ancak bu ülkeler, gelir bölüşümü ve adaletsizliği endişesinden bağımsız olarak arz yönlü iktisat⁴ temeli bir reform hareketi içindedirler.

³ BATIREL-TEZEL-ÖNDER vd., a.g.e., s. 68.

⁴ Arz yönlü vergi politikası konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Robert E. KELEHER, "Arz Yönlü Vergi Politikası: Kanıtların Gözden Geçirilmesi", (Çeviren: COŞKUN Can AKTAN), Vergi Sorunları, 1991/3, s. 27-37,

Gelişmiş ülkelerde, son yıllardaki kamu harcamaları artışı kaçınılmaz bir biçimde vergi yükü artışını da beraberinde getirmektedir. Vergi yükünün arttırılma zorunluluğunu öncelikle bir vergi bileşimi sorununu gündeme getirir ve özellikle kamu geliri sınırlaması yönünden yüksek kazanç sağlayan geniş tabanlı gelir üzerinden alınan vergilere daha fazla yüklenmek gereği ortaya çıkmaktadır. Bu yüklenme, belli kesimlere sağlanan teşviklerin çoğalmasına yol açmış, bu teşviklerin çeşitliliği de vergi yükü dağılımını adaletsiz, vergi sistemini de karmaşık bir hale getirmiştir.⁵

Gelişmiş ekonomilerin gelir ve kurumlar vergilemesinde 1980'li yılların iktisat politikası amaçlarındaki değişmelere paralel olarak, bazı yeni düzenlemeler yapma gereği ortaya çıkmıştır. Böylece gelir ve kurumlar vergilemesinde geliştirilen bazı yaklaşımların benimsenmesi zorunlu olmuştur. 1980'li yıllarda ABD'de geliştirilen ve Batı Avrupa ülkelerini önemli ölçüde etkileyen vergi reform çalışmaları özellikle ekonomide etkinliği sağlamada ve vergi adaletini gerçekleştirmede olumlu sonuçlar yaratmıştır.⁶

Sistemlerin yeniden şekillendirilmesi niteliğini kazanan bu vergi reformları şu temel ilkeler dikkate alınarak gerçekleştirilmiştir:

Vergi uygulamalarında hemen hemen bütün vergi reformlarında olduğu gibi basitlik, eşitlik ve etkinlik gerçekleştirilmek istenmektedir. Kamu gelirleri açısından değişikliklerin etkisinin nötr olması benimsenerek, vergilerin daha geniş bir tabandan daha düşük oranlar halinde alınması amaçlanmıştır. Dolaysız vergilerden dolayı vergilere; dolaylı vergiler alanında ise gelir vergisinden kurumlar vergisine doğru bir kayma gerçekleştirilmiştir. Çeşitli gelir unsurlarına

⁵ Ömer Faruk BATIREL, "Gelişmiş Ülkeler Gelir ve Kurumlar Vergilemesindeki Yeni Yaklaşımlar", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İ.Ü. Yayını, 32. Seri-1988, İstanbul, 1990, s. 20.

⁶ Orhan ŞENER, "AET ve OECD Ülkelerindeki Reform Eğilimleri Yönünden Türk Vergi Sisteminin Ekonomik Analizi", 6. Türkiye Maliye Sempozyumu, H.Ü. Yayını, Şafak Matbaacılık, Ankara, 1990, s. 79.

karşı vergi davranışındaki farklılıkların elden geldiği ölçüde kaldırılmasına çalışılmıştır. Kurum kazançları üzerindeki çifte vergilemeye son verilmesi, gelir ve kurumlar vergilerinin birleştirilmesi özel bir ilgi alanı oluşturmuştur.⁷

Sanayileşmiş ülkeler, kurumlar vergisi sistemlerinde mevcut yatırım indirimi, hızlandırılmış amortisman şeklindeki teşviklerin amacının yatırımları özendirmekten çok enflasyonun kurumların vergi yüklerini hafifletmek olduğunu ifade etmektedir.

Batı'da teşvik anlayışında önemli gelişmeler olmakta ve giderek teşviklerden uzaklaşmaktadır. Batı'yı bu yola yönelten çeşitli nedenler vardır. Bunları şöyle sıralayabiliriz.⁸

•Özellikle sanayiye verilen sübvansiyonlar sorun olmaya başlamıştır. Bu sübvansiyonlar ekonomilerin global anlamda geliştirilmesi anlayışına uluslararası düzeyde engel olmuştur.

•Sanayiye sağlanan destek, özellikle günümüz ekonomik konjonktürü içinde, çeşitli çalkantılar nedeniyle risk oluşturmaya başlamıştır. Bu durum, daha çok yüksek teknoloji alanı özelliği olan az sayıdaki sanayilerde görülmüştür.

•Kamusal yardım programlarının ve tedbirlerinin uluslararası düzeyde şeffaflığı kaybolmuştur. Bu durum, uluslararası rekabete doğru gelişmeleri engelleyici sonuçlar doğurmaya başlamıştır.

•Teşvikler aynı zamanda istatistiksel bilgi yanlışlıklarına da yol açmıştır.

İşte bütün bu faktörler, özellikle sanayiye verilen sübvansiyonların, ulusal ve uluslararası rekabette bozulmalarına neden olmuştur. Yani malların, hizmetlerin ve sermayenin daha serbest dolaşımında, sözkonusu teşviklerin,

⁷ Mehmet AKBAY, "Batı Ülkelerine 80'li Yıllar Vergi Reformları", Hesap Uzmanları Konferansları, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APKK Yayını, Ankara, 1991, s. 29.

⁸ Nevzat SAYGILIOĞLU, "Batı'da Teşvik Anlayışı", Banka ve Ekonomik Yorumlar, Haziran 1993, s. 13-14.

rekabet eşitsizliği yarattığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla; 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren başlamak üzere, teşviklerin sayısında ve tutarında azalma ortaya çıkmaya başlamıştır.

OECD tarafından yapılan araştırmalar da bu gelişmeyi doğrulamaktadır. Şöyle ki, 1986-1989 dönemine ilişkin olarak yapılan araştırmaya göre:

•Sözkonusu teşvik programlarının ortalama yıllık maliyeti 66 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir.

•Bu tutar, OECD ülkeleri imalat sanayiinde yaratılan katma değerinin yıllık tutarının % 2,5 gibi bir değere ulaşmıştır.

•Sözkonusu tutar endekslenip 1986 yılı 100 olarak kabul edildiğinde; 1987 yılının 89'a , 1988 yılının 84'e, 1989 yılının 64'e düştüğü tespit edilmiştir.

•Genel nitelikli müdahale araçlarından uzaklaşıldığı ve daha spesifik müdahale alanlarına yönelme olduğu belirlenmiştir.

Görüldüğü gibi artık Batı'da teşvikler çekiciliğini yitirmekte ve giderek azalma ve belli alanlara yönelme eğilimine girmektedir.⁹

C. Gelişmekte Olan Ülkelerdeki Yaklaşımlar

Doğu Asya ülkelerinin düşük vergi politikası uygulayarak yüksek büyüme hızı elde etme başarısının ve Birleşik Devletlerdeki vergi indirimi gayretlerinin belirginliğinin üçüncü dünyaya sızmasına neden olacağı ileri sürülmektedir. Örneğin; Hindistan son yıllarda vergi oranlarında belirgin bir indirim yaptı. Bir kalkınma hamlesi sağlamak için % 97,75 olan en yüksek oran 1975 yılında % 77'ye indirildi. Daha sonra % 66'ya indirilen oran Rajiv Gandhi yönetimi sırasında % 50'ye indirildi. Vergi indirimleri ve serbest piyasa stratejisi uygulayarak

⁹ SAYGILIOĞLU, a.g.m., s. 14.

önemli gelişmeler sağlayan diğer bir ülkede Sri Lanka'dır.¹⁰

Bu indirimler ile birlikte vergi teşvikleri de tartışılmaya başlanmıştır. 28 gelişmekte olan ülke üzerinde yapılmış bir araştırma, vergi teşviklerinin etkinliklerinin yok denilebilecek düzeyde olduğunu ortaya koymuştur. Yapılan araştırmalar bu sonucu farklı açılardan yorumlamaktadırlar. Birinci yorum, kalkınmakta olan ülkelerde vergi oranlarının düşük olması veya kaçakçılık nedeniyle fiili vergi yükünün hafif olması, buna bağlı olarak da teşviklerin yabancı sermaye çekmek için yarışan hükümetlerin çabaları biçiminde geliştirilmektedir. Son yorum ise, anılan teşvik önlemlerinin, sadece adının teşvik olduğu ve bunların güçlü baskı gruplarının etkisiyle yürürlüğe konulduğunu ileri sürmektedir.¹¹

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde teşviklere ilişkin yaklaşımları bu şekilde özetledikten sonra, ülkemizde uygulanan ihracat teşviklerinin sonuçlarına değinilecektir.

III. İHRACATTA UYGULANAN VERGİ TEŞVİKLERİNİN YARATTIĞI SONUÇLAR

İhracatta vergi teşviklerinin sonuçları incelenirken; önce ihraç teşviklerinin gösterdiği gelişim, sonraki ihracattaki gelişim ortaya konulacak, daha sonra da ihracattaki gelişim ile teşviklerdeki gelişim arasındaki bağlantı incelenecektir. Böylece, konuya objektif bir yaklaşım gerçekleştirileceği umulmaktadır.

¹⁰ Bruce BARLETT, "Vergi İndirimleri Sorunu", (Çeviren: Metin TAŞ) U.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 1-2, U.Ü. Basımevi, Bursa, Mart-Kasım 1992, s. 269.

¹¹ İzzettin ÖNDER, "Kaynak Dağılımı, Vergiler ve Teşvikler", İktisat Dergisi (Özel Sayı- "Vergi Reformu"), s. 139.

A. İHRACAT TEŞVİKLERİNDEKİ GELİŞİM

Özellikle 80'li yıllardan sonra yaygınlaşan teşvik uygulamaları, çeşitli çevrelerden yoğun eleştiriler almıştır. Vergisel teşvikler de bu bağlamda çok eleştirilmiş, özellikle "hayali ihracat" adıyla bilinen uygulama nedeniyle, teşvik politikalarının savunucuları, zor durumda kalmıştır.

Vergisel teşviklerdeki gelişim konusunda en çok eleştiri konusu olan uygulama, kurumlar vergisinde yer alan bağışıklık hükümleridir. Büyük bir kısmı 3946 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılan bu bağışıklıkların devlete olan maliyeti konusunda elimizde oldukça kısıtlı veriler bulunmaktadır.

Örnelemek gerekirse, kurumların döviz kazandırıcı işlemler nedeniyle 1986 yılı itibariyle, kazançlarından düştikleri miktar 312 milyar liradır. Bu miktar, anılan yılda toplam kurumlar vergisi matrahının yaklaşık % 15'idir.¹²

Bu konuda yapılmış çalışmalarda yer alan veriler arasında tam bir tutarlılık bulunmamaktadır. Ulaşabildiğimiz bazı verilerden oluşan tablolar aşağıda yer almaktadır.

Tablo 1: Kurumlar Vergisinde Yer Alan İhracata Yönelik İstisnaların Tutarları (Milyon TL)

İstisna Türü	Yıllar		
	1985	1986	1987
- Dar mükelleflerin Yurt Dışı Kazançları			
- İhracat İstisnası	11,947	60,717	70,656
- Sanayi Ürünü İhracı	69,514	28,611	39,509
- Tarım Ürünleri	137,497	199,070	565,424
- Dış Navlun İstisnası	14,830	34,397	25,435
- Turizm İstisnası	7,874	20,681	39,509
- Turizm İstisnası	7,112	29,681	54,702
TOPLAM	248,774	373,157	886,235

Kaynak: Şenatalar, Önder vd., a.g.ç., s. 86.

¹² ŞENATALAR, ÖNDER vd., a.g.ç., s. 83.

Tablo'dan görüldüğü üzere, üç yıl gibi kısa bir süre içinde ihracata yönelik uygulanan vergi teşviklerinde dört katına yakın bir artış gerçekleşmiştir. Bu artış, özellikle sanayi ürünü ihracında daha da belirgin olarak gerçekleşmiştir.

Aşağıdaki tabloda ise, bazı istisnaların daha geniş bir zaman diliminde gösterdiği gelişime yer verilmektedir.

Tablo 2: Kurumlar Vergisinde Yer Alan Bazı İstisnaların Tutarı (Milyar TL)

İstisna Türü	Yıllar			
	1986	1987	1988	1989
- Sanayi Ürünü	137,5	199,1	659,4	1553,6
- Tarım Ürünleri	14,8	34,4	25,4	29,0
- Turizm İstisnası	7,1	27,6	54,7	69,3

Kaynak: İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, Türk Vergi Sistemi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri, Yılmaz Ofset, İstanbul, 1991, s. 65.

Tablo 2'de yer alan rakamlardaki gelişim; Tablo 1'e oranla daha da astronomiktir. Özellikle sanayi ürünü ve turizm istisnasındaki artış, dört yılda on katı olarak gerçekleşmiştir.

Yukarıdaki tablolarda gözümüze iki husus çarpmaktadır. Bunlardan ilki, tablolar arası tutarsızlıktır. Bu konuda, ülkemizdeki istatistiki bilgilerin tutarsız olduğu dışında bir şey söylemek mümkün değildir. İkinci husus ise, sözkonusu teşviklerin oldukça hızlı bir gelişim göstermesidir. Kurumlar vergisi bünyesinde yer alan bu ihracat teşviklerinin büyük bir çoğunluğu 3946 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Aşağıdaki tabloda ise, ihracatta uygulanan katma değer vergisi iadeleri yer almaktadır.

Tablo 3: İhracatta KDV İadesi Tutarları

Yıllar	KDV İade Yüzdeleri	KDV İade Miktarları (Milyon TL)
1986	29,8	214,138
1987	17,6	251,897
1988	31,3	330,855
1989	76,7	584,757
1990	77,4	686,61
1991	97,2	1,353,589

Kaynak: Vergi İstatistikleri Yıllığı, s. 98 ve 103.

Tablo 3'de yer alan verilerin incelenmesinden de aynı sonuç ortaya çıkmaktadır. İhracata uygulanan vergi iadesi hem yüzde cinsinden ve hem de parasal tutar cinsinden altı yıllık bir süreçte beş katından fazla bir artış gerçekleştirmiştir.

Aşağıdaki tabloda ise, ihracata uygulanan teşviklerin ağırlıklı ortalamaları yer almaktadır.

Tablo 4: İhracata Sağlanan Ağırlıklı Ortalama Sübvansiyon Oranları

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
- Vergi İadesi	11,3	3,1	1,9	0,2	-0,9	-3,8
- Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu	0,3	0,2	0,2	1,6	2,1	12,7
- İhracat Kredisi	6,0	3,2	3,6	5,9	9,1	9,1
- Kurumlar V. İstisnası	1,7	1,6	2,1	2,5	3,0	3,0
- Navlun Primi	0,0	0,0	0,08	0,15	0,15	0,15
- Vergi İadesi Avansı	0,0	0,0	0,0	1,1	1,0	0,0
- Kaynak Kullanımını	0,0	4,0	2,2	0,0	0,0	0,0
Destekleme Fonu						
- KDV İstisnası	0,0	7,5	9,5	9,5	8,4	7,8

* Ağırlıklar, İmalat Sanayi ihracatının toplam ihracat içindeki paylarını göstermektedir.

Kaynak: Okan H. Aktan, "GATT ve AT Mevzuatı Karşısında Türkiye'nin İhracatı Teşvik Politikası: Geçmiş Geleceği", 3. İzmir İktisat Kongresi, DPT Yayını, Cilt: 6, Ankara, 1993, s. 23.

Yukarıdaki tablolar değerlendirildiğinde, ülkemizde ihracata dönük olarak uygulanan vergisel teşviklerin hayli yüksek boyutlara ulaştığı gözümüze çarpmaktadır. Bu boyutlardaki vergi teşviklerinin yarattığı sonuçları ortaya koyabilmek için, ihracatın gösterdiği gelişimin de gözönüne alınması gerekmektedir. Aşağıda, ülkemizde, teşviklerin yaygın olarak uygulandığı dönemlerde ihracatın gelişimine yer verilmektedir.

B. İHRACATTAKİ GELİŞİM

1980 sonrası ihracat artışı çok hızlı bir gelişme göstermiştir. 1980 yılında 2910 milyon dolarolan ihracat 1988 yılında 11662 milyon dolara erişmiş, 1988'den sonra ise duraklama sürecine girerek 1990'da 12959 milyon dolar olmuştur. ithalat ise 1980'de 7909 milyon dolardan 1988'de 14340 milyon dolara çıkmış, 1990'da ise rekor bir artışla 22302 milyon dolara yükselmiştir. Bu durumu aşağıdaki tabloda görmek mümkündür.

Tablo 5: Türkiye'nin İhracat ve İthalatının Gelişimi

	1980	1985	1988	1990
İhracat (Milyon \$)	2910	7958	11662	12959
İthalat (Milyon \$)	7909	11343	14340	22302
Dış Ticaret Açığı (Milyon \$)	4990	3385	2678	9343
İhracatın İthalatı Karşılama Oranı	0,37	0,67	0,81	0,52

Kaynak: DİE İstatistik Yıllıkları.

Tablo'dan görüldüğü gibi ithalat ve ihracatımız sürekli artmaktadır. Ancak, ihracattaki artış daha yüksek oranda gerçekleştiği içi; ihracatın ithalatı karşılama sürekli düşmektedir. Özellikle 1988 yılı bu açıdan oldukça iyi bir yıl olarak göze çarpmaktadır. 1988 yılında, ihracatın ithalatı karşılama oranı % 81 olarak

gerçekleşmiştir. Ne yazık ki, daha sonra bu oran 1990'larda % 52'lere kadar gerilemiştir.

İhracatın bileşimi incelendiğinde ise, en çok dikkati çeken gelişme imalat sanayi ihracatındaki artıştır. 1965'te 0,20 düzeyinde olan imalat sanayi ihracatının toplam sanayi içindeki payı 1980'de 0,36 ya ve 1990'da 0,79 a kadar yükselmiştir. İmalat sanayi ihracatının GSMH içinde aldığı pay da giderek artmış, 1965'te 0,01 iken 1980'de 0,02'ye, 1988'de ise 0,16'ya kadar yükselmiş, 1990'da 0,10'a düşmüştür. Yukarıdaki tablo ve bilgilerden çıkarılacak sonuç şudur: 1980'lerden sonra Türkiye ekonomisinde görülen imalat sanayi ihracatı artışı, mevcut kapasitelere dayalı sanayi ihracatını yansıtmaktadır. İmalat sanayi üretiminin payında giderek bir duraklama görülmekte ve yatırım süreci hızını kaybetmektedir.¹³

Etkin bir hükümet desteğine dayanarak 20. yüzyıldaki sanayileşme çabalarında başarılı olan ülkelere örnek olarak Japonya, Güney Kore, Tayvan'ı gösterebiliriz. Aynı müdahalelere rağmen Türkiye daha az başarılı olmuştur. Bunun nedeni dünya konjonktürünün uygun olduğu yıllarda değil, korumacı eğilimlerinin arttığı 1980'li yıllardan sonra teşvik politikaların uygulamaya konulmasıdır. Türkiye ihracat teşvik politikasında geç kalmıştır.¹⁴

"5 Nisan Kararları"ndan sonra, ihracatın ithalatı karşılama oranı % 90'lara ulaştı. Ancak, bu durum döviz fiyatının ani yükselmesi ve belirsizlik nedeniyle sonucu ithalatın azalması ile birlikte, ihracatımızın dış ülkeler açısından ucuzlamasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.¹⁵

¹³ Nurhan YENTÜRK, "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde İhracatın Yapısal Gelişimi", 3. İzmir İktisat Kongresi, Cilt: 6, DPT Yayını, Ankara, 1993, s. 102.

¹⁴ Mustafa ÖZAL, "Teşvik Politikaları ve Özelleştirme", Dış Ticarete Durum, Kasım-Aralık 1988, s. 189.

¹⁵ Türkiye'nin ihracat performansına ilişkin analitik yorum için bkz. Binnaz Baykara, "Türkiye'nin İhracat Performansının Sabit Piyasa Payı Analizi", Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Sayı: 6, 1990/2, s. 1-5.

C. İHRACAT VE TEŞVİKLER ARASINDAKİ İLİŞKİ

Tablo 5'te yer alan ihracat verilerine göre, ihracatımız 1980 yılına göre 1990'da % 345 artmıştır. 1985 yılı baz alındığında ise, artış % 62,8 dir. Aynı kıyaslama 1988 ve 1990 yılları arasında % 220 artmasına rağmen, anılan yıllar arasında yapıldığında ise, artışın sadece % 11 oranında gerçekleştiği ortaya çıkmaktadır.

Konuya vergi teşvikleri açısından bakıldığında ortaya şu sonuçlar çıkmaktadır. İhracata uygulanan KDV iadesi dikkate alındığında; KDV iadesi 1988-1990 arası % 107,3 artmasına rağmen, ihracat sadece % 11 oranında artmıştır. Aynı şekilde vergi iadesi 1986-1990 yılları arasında ihracatta gerçekleşen artış % 60'lar dolayındadır. Diğer vergi teşvikleri dikkate alındığında da benzeri bir görünüm ortaya çıkmaktadır. Örneğin, sanayi ürünü ihracatı istisnasının parasal tutarı 1986-1989 yılları arasında % 1030 oranında artmasına rağmen, anılan dönemde ihracattaki artış % 70 civarında gerçekleşmiştir. Aynı dönemde tarım ürünlerine yönelik uygulanan istisna % 100, turizm istisnası % 876, dış navlun istisnası % 400 oranında artmıştır.

Vergisel teşvikler açısından bakıldığında ortaya çıkan görünüm şudur: Vergi teşviklerinde meydana gelen astronomik artışlara rağmen ihracatta gerçekleşen artış oldukça düşük düzeyde kalmıştır. Diğer teşvikler de dikkate alındığında ortaya çıkan görünüm bundan farklı değildir. Aşağıdaki tabloda, 1984 yılı baz alınarak ihracat ve teşvik endekslerinin yıllar itibariyle konumu yer almaktadır.

Tablo 6: İhracat ve Teşviklerin Gelişimi (Bazı Yıl 1984)

<u>Yıllar</u>	<u>İhracat Endeksi</u>	<u>Teşvik Endeksi</u>
1984	100.00	100.00
1985	111.56	166.87
1986	104.52	277.21
1987	142.85	419.54
1988	163.49	742.44
1989	162.98	1332.63
1990	181.67	1860.63

Tablodaki veriler, DİE yılları, HDTM'dan sağlanan veriler, Bütçe Gerçekleri ve Vergi İstatistiklerinden değerlendirilmiştir.

Görüldüğü gibi, teşviklerde artış ihracata oranla, 6 yıl gibi kısa bir sürede 10 katın üzerinde gerçekleşmiştir. Buradan çıkan sonuç, ihracat ile teşvikler arasında –en azından anılan yıllar itibarıyla– nedensellik bulunmadığıdır. Ancak bu hipotezin, özellikle 1980 lerin başında meydana gelen hızlı ihracat artışını da açıklayabilmesi gerekir.

Gerçekten, 1980-1984 arasında ihracatta, dolar cinsinden 3 katına yakın bir artış gerçekleşmiştir. Bu artışta teşviklerin hiçbir etkisi olmadığını söylemek mümkün değildir. Ancak, 1984 sonrası gelişim, bunun tam tersi bir durum ortaya çıkarmaktadır.

İhracatımızın 1980'li yılların başındaki gelişimine bakıldığında, sanayi ürünleri ihracatındaki artışın, genel ihracat artışını geride bıraktığı gözlenmektedir.

Genel olarak, ihracatımızda görülen hızlı gelişme, tüketimin büyük ölçüde sınırlanmış olması ve dolayısıyla stokların birikmiş olmasına bağlanabilir. "Kemer sıkma" politikaları sonucu stokların artmış olması, ihracat artışına neden olan en önemli etkidir.

İhracatın 1984 yılından sonra hızını kaybetmesi de yukarıdaki hipotezi destekler niteliktedir.

Sonuç olarak; genelde teşviklerin, özelde vergisel teşviklerin ihracatın artışında etkisi olmadığı söylenemez. Ancak, bu etki ihracatın artmasında itici olabilecek düzeyde bir etki değildir. Hatta, bu etkinin önemsiz olduğu da söylenebilir. Nitekim, çalışmamızın önceki bölümlerinde de vurgulandığı gibi, diğer ülkelerdeki durum da bu hipotezimizi doğrulamaktadır.

Ülkemizde bu gerçek ne yazık ki, henüz tam olarak farkedilememiştir. Her ne kadar KVK bünyesinde yer alan ihracat teşviklerinin büyük bir kısmı 3946 sayılı yasa ile kaldırılmışsa da, buradaki hareket noktası teşviklerin etkisiz olduğu değil; vergi tabanının genişletilmesi olmuştur. Başka bir deyişle, vergi teşviklerinin kaldırılmasının ana nedeni, teşviklerin etkisiz olduğu yargısı değil; kamusal gelirlerin artırılmasıdır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Ekonomik bütünleşmeyi başlatmak ve sürdürmek durumunda olan ülkeler, bu amacını gerçekleştirmek üzere hammadde, makina, teçhizat ve teknik bilgiye ihtiyaç duyarlar. Bu ihtiyacın karşılanabilmesi ise dış alımı ve dolayısıyla döviz sağlanmasını gerektirir. Döviz sağlanması noktasında, en sağlam kaynak ise ihracat olmaktadır. Kuşkusuz, bir ülke ihracat yapmadan da döviz sağlayabilir. Bu, ancak bağış ya da borçlanma yoluyla mümkün olabilir. Günümüz dünyasının ekonomik gerçekliği gözönüne alındığında, bir ülkenin diğer bir ülkeye nedensiz bağış yapması düşünülemez. Borçlanma ise, hem faiz ödemesini gerektirmesi ve hem de geri ödenmesi sözkonusu olduğundan, zorunlu kalınmadıkça başvurulmaması gerekmektedir. Bu durumda bir ülkenin kalkınma sürecinde ihracatını artırarak döviz sağlanması kaçınılmaz olmaktadır.

Ülkelerin döviz gereksinimi gerçeğine karşı, başlıca iki seçenek gündeme gelmiştir. Bunlardan ilki, ülkenin dışarıdan ithal etmesi gereken malların ithal edilmeyip, bunların yurt içinde üretilmesidir. İthal ikamesi olarak bilinen bu seçenek, günümüzde fazla ilgi görmemektedir. İkinci seçenek ise, ihracata yönelik dış ticaret politikasıdır. Bu seçeneğin temeli, döviz gereksinimini ihracatı artırarak gidermektedir. İhracata yönelik dış ticaret politikası, ihracatı kolaylaştırmak için teşvik tedbirlerinin uygulamasını öngören bir politikadır.

Ülkemiz kalkınma sürecini başlatmış ve sürdürmeye çalışan bir ülke konumunda olması dolayısıyla, özellikle teknik bilgi ve bazı hammaddelerin ithalatını yapmak üzere şiddetle dövize ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyacı gidermek üzere 1980'li yıllara kadar ithal ikameci bir strateji benimsenmiştir. 1980'den sonra, Türkiye'nin dış ticaret politikası köklü bir değişim sürecine girmiştir. Bu dönemde, ihracata yönelik sanayileşme politikasının uygulama araçları olarak "irili-ufaklı" bir dizi teşvikler gündeme gelmiştir.

Türkiye'nin ihracatını arttırmak amacıyla uyguladığı teşviklerin bir kısmı da vergi teşvikleridir. Vergi teşvikleri ve diğer teşviklerin yürürlüğe konulması ile birlikte, ihracatımızda özellikle 1987 yılına kadar önemli artışlar gerçekleştirilmiştir. Ancak bu artış, 1987 yılından günümüze kadar olan süreçte, son derece yavaş gerçekleşmiştir.

Bu dönemde ihracata uygulanan teşviklerde olağanüstü bir artış gerçekleşmiştir. Bu hızlı gelişim sonucunda teşviklerle ilgili uygulama, uzmanları dahi izlemekte zorlayacak derecede karışmıştır. Diğer bir nokta ise, bu teşviklerden özellikle, vergi iadesi ile ilgili olarak bir dizi usulsüzlük ve yolsuzlukların gündeme gelmesidir. Kamuoyunda "hayali ihracat" olarak adlandırılan bu olay, teşvik politikasının gözden geçirilmesi gerektiğinin ilk işaretlerini vermekteydi.

İhracata uygulanan teşviklerin önemli bir bölümünü oluşturan vergi teşvikleri de 1980 sonrası dönemde, çok hızlı bir gelişim göstermiştir. Özellikle, kurumlar vergisi yükümlüleri ihracata yönelik bağımsızlık nedeniyle vergi ödemeyen bir duruma gelmişlerdir. Vergilerin genelliği kuralıyla çelişen bu görünüm, kamuoyunda rahatsızlık yaratmıştır. Vergi teşvikleri konusunda ortaya çıkan tartışmalar, bu teşviklerle ihracat arasında bir ilişki olup olmadığının sorgulanmasını gerektirmektedir.

Çalışmamızda ortaya konulduğu gibi, vergi teşvikleri ile ihracat arasında çok güçlü bir ilişki yoktur. Gerçekten, teşviklerin çok hızlı gelişimine rağmen, ihracatta özellikle 1987'den sonra ciddi bir artış gerçekleştirilememiştir. Bu, vergi teşviklerinin ihracattaki artışta hiçbir etkisi olmadığı anlamına gelmez. Ancak, Türkiye'de teşvikler konusunda ölçü kaçırılmıştır. Başka bir söyleyişle "araç" "amaç" haline getirilmiştir. Teşviklerin uygulanması konusunda "sınır" iyi belirlenememiştir. Bu da, beraberinde yolsuzlukları getirmiştir.

Teşvikler konusunda ölçünün kaçırılmış olduğu noktasından hareket ettiğimizde, özellikle 80'lerin başlarında gerçekleşen hızlı ihracat artışını da açıklayabilmek gerekmektedir. Bu dönemdeki hızlı artışta vergi teşviklerinin hiçbir etkisi olmadığı söylenemez. Ancak, bu dönemdeki ihracat artışı konusunda başka etkenler de sözkonusudur. Bu etkenlerin en önemlisi, "kemer sıkma" politikaları sonucunda iç tüketimin önemli ölçüde sınırlandırılması sonucu, stokların birikmesidir.

İhracatta vergisel teşviklerin "belirleyici" olabilecek düzeyde etkili olmadığı gerçeğini kabul ettiğimizde, mevcut vergi teşvikleri konusunda ne yapılması gerektiği sorusunun yanıtlanması gerekmektedir. Bunu yapmadan önce, model olarak aldığımız Batı ülkelerinde bu teşviklerin kaldırıldığını vurgulamak gerekmektedir. Salt gelişmiş ülkelerde değil; yapısı bize benzeyen gelişmekte olan ülkelerde de vergi teşvikleri konusunda hakim yaklaşım, bunların tasfiye edilmesi yönündedir.

İhracatı teşvik edici önlemlerin etkin bir biçimde uygulanması, bazı konuların gözönüne alınmasını gerektirir. Bunlardan ilki, teşviklerde mümkün olduğunca özel üretim yardımlarından kaçınmaktır. Diğer bir nokta, uygulanacak teşviklerin rakip ülkeler tarafından misillemeye yol açmayacak türden olması ve hedef pazarı durumundaki ülkelerde de korumacı eğilimleri güçlendirmemesi gerektiğidir. Üçüncü olarak; teşvikler ihraç potansiyeli olan üretimler için ve mümkün olabildiğince yeni ihraç ürünlerine yönelik olarak kullanılmalıdır. Son olarak, teşviklerin istikrarlı bir yapıda olması gerekmektedir. Teşviklerde sıklıkla yapılan değişiklikler, bu teşviklerin faydasını azaltır.

Ülkemizde uygulanan vergi teşvikleri yapılması gereken düzenlemeler aşağıda kısaca özetlenmiştir.

Gümrük Kanunu'nda düzenlenen teşvikler, ihraç edilecek ürünlerde kullanılacak madde ve malzemelerin gümrük vergisi ödemeksizin ithal edilmesini sağlama amacına yöneliktir. Bu yönüyle, bu düzenlemenin korunmasında büyük yararlar vardır. Ancak, uygulamanın kötüye kullanılmaması için etkin bir denetim sistemine ihtiyaç bulunmaktadır.

Katma Değer Vergisi bünyesinde yer alan ithalat istisnası da, ihraç edilecek ürün ile ilgili olarak yapılacak ithalatın katma değer vergisi dolayısıyla maliyetinin artmamasını sağlamaya yöneliktir. İyi bir denetim ile birlikte bu uygulamanın da korunmasında yarar vardır.

İhracat istisnası ise, ihraç edilecek ürüne katma değer vergisi katmayarak, ürünün dış pazarlarda fiyat olarak rekabet şansı bulmasını sağlamaya yönelik bir uygulamadır. Bu uygulamanın sürdürülmesi gerekmektedir.

Vergi iadesi uygulaması kapsamı daraltılarak, "selektif" bir niteliğe kavuşturulmalıdır. Bunun nedeni, rekabet gücümüzün olduğu mallar için bu uygulamanın sürdürülmesi, devletin gereksiz yere almış olduğu vergiyi geri vermesini içermektedir. Bu nedenle, bu uygulamanın ihraç potansiyeli olan yeni alanlarla sınırlandırılması daha yerinde olacaktır.

Gelir vergisi bünyesinde yer alan; dar mükellef gerçek kişilerin ihracat dolayısıyla elde ettiği kazançların vergiden bağışık tutulması, teknik olarak ülkemizin malının bir aracı eliyle satılması sonucunu doğurmaktadır. Bu uygulama, ihracatımızın artmasını teşvik edici nitelikte olduğundan, uygulamanın sürdürülmesi yararlı olacaktır.

Kurumlar vergisi bünyesinde bulunan ihracata yönelik bağışıklıkların büyük bir kısmı 3946 sayılı yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu teşviklerin kaldırılması son derece yerindedir. İhracatçı kurumlar, diğer düzenlemelerle kendilerine sağlanan olanaklar nedeniyle zaten yeterli teşviği görmektedirler.

Ayrıca, kurumlar vergisi bağışıklığına gerek bulunmamaktadır.

Turizm istisnası ise, sürekli ve kısmi bir nitelik taşımaktadır. Ülkemizin turizm potansiyeli ile birlikte turizmin önemi dikkate alındığında, bu uygulamanın sürdürülmesi gereği ortadadır.

Türkiye üzerinden üçüncü ülkelere yönelik karayolu taşımacılığına getirilen kısmi konut fonu muafiyeti, karayolunu desteklemek ve ihracatımızın ulaşım maliyetlerini düşürmek için uygulanmaktadır. Bu uygulamanın da korunmasında yarar vardır.

İhracatçılarımızın kredi ve sigorta mahiyetlerini azaltmaya yönelik olarak uygulanan vergi, resim ve harç istisnası da, korunması gereken, yerinde bir uygulamadır.

Vergisel teşviklerle ilgili olarak belirtilmesi gereken önemli bir nokta da şudur: Teşviklerle ilgili yasal düzenleme yapılırken, idareye geniş takdir yetkisi tanınmaktadır. Anayasal normları zorlayıcı bir nitelik taşıyan bu durum, teşvikler konusunda idarenin keyfi davranmasına yol açabilecektir. Bu bakımdan, sürdürülmesi gerekli görülen vergisel teşvikler konusunda idarenin takdir yetkisi ortadan kaldırılmalıdır. Bu, hem hukuksal normlar arası çatışmayı ortadan kaldırması ve hem de teşviklerin şeffaf ve istikrarlı olmasını sağlaması bakımından gereklidir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

KİTAPLAR

- AKDOĞAN, Abdurrahman, Vergilerin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi (Yasal Düzenlemelerin İşleyişleri Açısından), Gazi Üniv. Yayını, Ankara, 1991.
- BAĞRIAÇIK, Atilla, Uygulamalı Dış Ticaret İşlemleri, Bilim Teknik Yayınevi, 1994.
- BALİ, O. Orhan, Yatırımların ve İhracatın Teşviki ve Kredilendirilmesi, Ankara, 1977.
- BAŞARAN, Nihat, Türkiye'de İhracatın Geliştirilmesi, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 1989.
- BATIREL, Ö.F.-TEZEL, A.-ÖNDER, İ. vd., Türk Vergi Gelirlerini Arttırma Yolları, Alternatifler ve Beklentiler, İTO Yayınları, İstanbul, 1989.
- BERKSOY, Taner, Az gelişmiş Ülkelerde İhracata Yönelik Sanayileşme, Belge Yayınları, İstanbul, 1982.
- ÇAYCIK, Bülend, Vergi Sistemimizdeki Koruma ve Teşvik Tedbirleri, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1968.
- DİNLER, Zeynel, Bölgesel İktisat, U.Ü. Basımevi, Bursa, 1986.
- ERDOĞAN, Engin, 24 Ocak Ekonomik İstikrar Tedbirlerinin Türkiye'nin İhracatında Meydana Getirdiği Yapısal Değişim, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 1988.

- GÜLALP, Haldun, Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri, Yurt Yayınevi, Ankara, 1983.
- İstanbul Mülkiyeliler Vakfı, Türk Vergi Sistemi ve Ekonomi Üzerindeki Etkileri, Yılmaz Ofset, İstanbul, 1991, s. 65.
- İYİBOZKURT, M. Erol, Güncel Ekonomik Sorunlarımız, Uludağ Üniv. Basımevi, Bursa, 1991.
- İYİBOZKURT, M. Erol, Uluslararası İktisat Teorisi, U.Ü. Basımevi, Bursa, 1985.
- KARLUK, Rıdvan, Türkiye'de İhracata Yönelik Dış Ticaret Politikası ve İhracatın Yapısal Analizi, Eskişehir İTİA Yayınları, Eskişehir, 1981.
- KARLUK, Rıdvan, Uluslararası Ekonomi, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1984.
- KAZGAN, Gülten, Ekonomide Dış Açık Büyüme, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1985.
- MANİSALI, Erol, Gelişme Ekonomisi, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yay., İstanbul 1978.
- NEMLİ, Arif, Gelişmekte Olan Ülkelerde Vergi Politikası, Gür-Ay Matbaası, İstanbul, 1979.
- SEYİDOĞLU, Halil, Türkiye'de Sanayileşme ve Dış Ticaret Politikası, Ankara, 1982.
- SEYİDOĞLU, Halil, Uluslararası İktisat (Teori-Politika-Uygulama), Turhan Kitabevi Ankara, 1986.
- ŞAHİN, Hüseyin, Türkiye Ekonomisi, Uludağ Üniv. Yay., Bursa, 1993.
- ŞENATALAR, Burhan, ÖNDER, İzzettin, vd., Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Politikası, Tüses Yayını (Çoğaltma), tarih yok.
- ŞENYÜZ, Doğan, Türk Vergi Sistemi (Gelir Vergisi), Ezgi Kitabevi, Bursa, 1994.

TOBB, Vergi Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1992.

TÜSİAD, "Dış Ticaret Raporu", İstanbul, 1986.

MAKALELER

AKBAY, Mehmet, "Batı Ülkelerine 80'li Yıllar Vergi Reformları"; Hesap Uzmanları Konferansları, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APKK Yayını, Ankara, 1991.

AKTAN, Okan H., "GATT ve AT Mevzuatı Karşısında Türkiye'nin İhracatı Teşvik Politikası: Geçmiş Geleceği", 3. İzmir İktisat Kongresi, DPT Yayını, Cilt: 6, Ankara, 1993.

Alberto VALDES, "Third World Interests in The Uruguay Round" New Challengess to Global Agriculture, 1987.

BARLETT, Bruce, "Vergi İndirimleri Sorunu", (Çeviren: Metin TAŞ) U.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 1-2, U.Ü. Basımevi, Bursa, Mart-Kasım 1992.

BATIREL, Ömer Faruk, "Gelişmiş Ülkeler Gelir ve Kurumlar Vergilemesindeki Yeni Yaklaşımlar", Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İ.Ü. Yayını, 32. Seri-1988, İstanbul, 1990.

BAYKARA, Binnaz, "Türkiye'nin İhracat Performansının Sabit Piyasa Payı Analizi", Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Sayı: 6, 1990/2.

BİLDİRİCİ, Ziyaattin, "İhracatla İlgili Vergi Teşvikleri ve Türkiye'de Uygulama", Vergi Sorunları Dergisi, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Sayı: 58, İstanbul, Ocak-Şubat 1992.

ERTÜRK, Emin, "Tarife ve Ticaret Genel Anlaşmasının Mahiyeti Üzerine", U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 4, Sayı: 2, 1983.

European Economic Committees, Inventory of Taxes, Luxemburg, 1991, Belçika s. 17, Danimarka s. 89, Almanya s. 169, Yunanistan s. 232, İspanya 288, Fransa s. 323.

HANRAHAN, Charles E. "Agriculture in the Uruguay Round", New Challenges to Global Agriculture, 1987.

İYİBOZKURT, M. Erol, "İhracat Politikamız", U.Ü.İ. ve İdari Bilimler Fak. Dergisi, Cilt IV, Sayı: 2, (Kasım 1983).

KANETİ, Selim, "KDV'nde İhracat İstisnası ve İhracatta Vergi İadesi", Maliye Araştırma Merkezi Konferanslar, 30. Seri, İstanbul, 1986.

KELEHER, Robert E., "Arz Yönlü Vergi Politikası: Kanıtların Gözden Geçirilmesi", (Çeviren: COŞKUN Can AKTAN), Vergi Sorunları, 1991/3.

ONURSAL, Erkut, "İhracatı Teşvik Politikasının Gelişmiş Ülkelerde Uygulanması", Dış Ticarete Durum, 23-24 Ocak 1991.

ÖNDER, İzzettin, "Kaynak Dağılımı, Vergiler ve Teşvikler", İktisat Dergisi (Özel Sayı "Vergi Reformu").

ÖZAL, Mustafa, "Teşvik Politikaları ve Özelleştirme", Dış Ticarete Durum, Kasım-Aralık 1988.

SAYGILIOĞLU, Nevzat, "Batı'da Teşvik Anlayışı", Banka ve Ekonomik Yorumlar, Haziran 1993.

SCHOTT, Jeffrey J. and MAZZA, Jacquelin, "Trade in Services and Developing Countries", Journal of World Trade Law, Vol. 20, No: 3, (May-June, 1986).

"Serbest Bölgelerde Uygulanacak Teşvik Tedbirlerinin Sektörlere Katkıları Yönünden Değerlendirilmesi"; Semih Matbaacılık, Ankara, 1990.

SOYGUN, Gültekin, "İhracat Kredi Sigortası Yeni Bir Soluk Olabilir mi?", MPM (Verimlilik), Ankara, 1984.

ŞENER, Orhan, "AET ve OECD Ülkelerindeki Reform Eğilimleri Yönünden Türk Vergi Sisteminin Ekonomik Analizi", 6. Türkiye Maliye Sempozyumu, H.Ü. Yayını, Şafak Matbaacılık, Ankara, 1990.

YENTÜRK, Nurhan, "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde İhracatın Yapısal Gelişimi", 3. İzmir İktisat Kongresi, Cilt: 6, DPT Yayını, Ankara, 1993.

DİĞERLERİ

- DİE İstatistik Yıllıkları
- HDTM Verileri
- Gelir Vergisi Kanunu
- Gümrük Kanunu
- Katma değer Vergisi Kanunu
- Kurumlar Vergisi Kanunu
- Resmi Gazeteler
- Vergi İstatistikleri