



EKONOMİDE TEŞVİKLER VE TÜRKİYE'DEKİ DURUM

DR. MUSTAFA ÖZÇAM
BAŞUZMAN

İÇİNDEKİLER

1. Teşvikler	1
2. Sanayi Teşvikleri ve Eğilimler	2
3. Tarımsal Teşvikler ve Eğilimler	4
4. Küçük ve Orta Boyutlu İşletmelere Teşvikler	8
5. Türkiye’de Durum	11
5.1. Tarım	12
5.2. Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler	14
6. Sonuç	16
Kaynakça	18

EKONOMİDE TEŞVİKLER VE TÜRKİYE'DEKİ DURUM

1. Teşvikler

Günümüzde hemen hemen her devlet sanayide, tarımda ve diğer birçok alanda teşvik ve destek politikaları uygulamaktadır. Bu teşvik ve destek politikaları doğrudan para transferleri, düşük faizli borçlar, alınan kredilere garantör olunması, vergi indirimleri ve ertelemeleri, ucuz girdi temini ve ürünlerin piyasa fiyatının üzerinde satın alınması gibi çeşitli şekillerde yapılabilmektedir. Teşvik ve destek politikalarının belli başlı amaçları ise aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Belirli bölgelerde ekonomik faaliyetlerin teşviki veya firmaların belirli bir bölgede kurulmalarının özendirilmesi,
- Piyasanın tek başına sunmayacağı hizmetlerin sağlanabilmesi,
- Belirli sanayi kollarındaki düşüşün yavaşlatılması (kömür ve demir-çelik sanayii gibi),
- Doğal olaylara bağlı dalgalanmaların azaltılması (tarımda olduğu gibi),
- Belirli üretici gruplarının gelir düzeylerinin korunması (tarımsal üreticiler gibi),
- Belirli gruplarda (genç, kadın ve engelliler gibi) istihdamın teşvik edilmesi,
- Yerli firmaların piyasa paylarının diğer ülke firmalarına göre artırılması,
- Araştırma-geliştirme faaliyetlerinin artırılması ve çevrenin korunması gibi piyasa mekanizmasının zayıf olduğu konuların desteklenmesi.

Teşvik ve destek politikaları toplumların genel refah düzeyini yükseltebileceği gibi birçok durumda rekabet ortamını bozarak tersi bir etki de yaratabilmektedir. Bu nedenle teşviklerin toplum refahını artırma amacına hizmet edip etmediğinin kontrol edilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu kontrolün bir ülke düzeyinde yapılmasında önemli bir sorun bulunmasa da, etkiler uluslararası düzeyde olduğunda yetki ve yaptırım sorunlarıyla karşılaşmaktadır. Uluslararası düzeydeki örgütlerden Avrupa

Birliğinde (EU) bu sorunlar büyük ölçüde aşılmışken, Dünya Ticaret Örgütü (WTO) ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) gibi diğer uluslararası düzeydeki kuruluşlarda sorunlar varlığını korumaktadır.

Teşvikler “tüm sektörleri kapsayan” ve “belirli sektörlerle yönelik” olmak üzere iki ana başlık altında toplanabilir. Tüm sektörleri kapsayan teşvikler ise bölgesel gelişim programları ve diğer yatay programlar olarak gruplandırılabilir. Diğer yatay programların belli başlı konuları; araştırma-geliştirme, küçük ve orta boyutlu işletmeler, istihdam ve beceri kazandırma, dış ticaret (özellikle ihracat), enerji kullanımında etkinlik ve çevrenin korunması olarak sayılabilir. Belirli sektörlerle yönelik teşvikler ise daha çok tarım, demir-çelik, kömür, demiryolları, gemi inşası, balıkçılık ve turizm üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Teşvik ve yardımların tanım ve ölçümündeki güçlükler bunlara ilişkin sayısal veri üretilmesini sınırlamaktadır. Bununla birlikte EU ve OECD gibi kuruluşlar aracılığıyla belli ölçüde toplu rakamlar türetilmektedir. Örneğin, 1996-1998 döneminde EU ülkelerinde tarım hariç sanayiye yapılan ortalama yıllık yardım tutarı 93 milyar euro'ya ulaşmaktadır. Bu rakam toplam hükümet harcamalarının %2.4'üne tekabül etmektedir.¹ OECD ülkelerinde 1998-2000 döneminde tarıma tapılan toplam destek ise tarımsal tahsilatların %35'ine ulaşmaktadır.² EU'da 1998 yılındaki toplam devlet teşvik ve yardımlarının dağılımına bakıldığında bunların %66'sının sektörel, %20'sinin bölgesel, %4'ünün araştırma ve geliştirmeye yönelik, %3'ünün küçük ve orta boyutlu işletmelere yönelik, yine %3'ünün istihdamı geliştirmeye yönelik ve kalan %4'ünün de diğer amaçlı yardımlar olduğu görülmektedir. %66'lık sektörel yardımlarda ise ulaşım 35 (özellikle demiryolları), tarım 14, kömürcülük 8, finansal hizmetler 4, gemi yapımıcılığı 2 ve diğer sektörler kalan 3 puanlık payı almaktadır.³

2. Sanayi Teşvikleri ve Eğilimler

OECD ülkelerinde 1970'li yıllarda sanayiye yapılan teşvik ve yardımlarda genel olarak bir artış olmasına karşın 1980'li yıllarda bu trendin tersine döndüğü ve 1990'lı

¹ OECD (2001), s.17'den EC (2000), s.53-54.

² OECD (2001), s.17.

³ OECD (2001), s.23'den EC (2000).

yıllarda da düşüşün devam ettiği tespit edilmiştir.⁴ Düşüş eğilimi genel olarak EU ülkelerinde de gözlenmektedir. EU ülkelerinin yarısından fazlasında, sanayiye yapılan devlet yardımlarının yaratılan katma değere oranı 1997-99 döneminde 1994-96 dönemine göre düşmüştür. En büyük düşüşler Almanya ve İtalya’da olurken, en büyük yükselmeler Portekiz ve İrlanda’da olmuştur. Sadece imalat sanayi esas alındığında teşvik ve yardımların katma değere oranı İrlanda, Fransa ve İsveç hariç EU üyesi ülkeler ile diğer birçok ülkede 1997-99 döneminde 1989-91 dönemine göre düşmüştür. İmalat sanayiindeki teşvik ve yardım oranındaki düşüğe rağmen, bu sektördeki oranlar genel sanayideki oranlarla kıyaslandığında halâ yüksek kalmaktadır.⁵

Teşvik konuları ve amaçlarıyla ilgili eğilimlere bakıldığında, sektörel teşviklerden araştırma ve geliştirmenin desteklenmesi ve küçük ve orta boyutlu işletmelerin geliştirilmesi gibi yatay teşviklere kayıldığı görülmektedir. Bunun dışında çevrenin korunması, enerjinin etkin kullanımı, uluslararası rekabet gücünün artırılması, yeniden yapılanma ve beceri geliştirme amaçlı teşvikler de ön plana çıkmaktadır. Aşağıdaki tabloda EU ülkelerinde 1994-96 dönemi ile 1997-99 döneminde sanayi teşviklerinin dağılımı verilmektedir.⁶

Tablo 1 : EU Ülkelerinde Sanayi Teşviklerinin Dağılımı (%)

	Yatay					Sektörel			Bölgesel
	AR-GE	KOBİ	Ticaret	Çevre	Diğer	Çelik	Gemi Yap.	Diğer	
1994-96	7.3	5.3	3.3	2.3	6.0	3.4	3.1	24.3	45.1
1997-99	8.8	7.2	0.8	3.0	10.3	0.3	2.8	30.6	36.2

EU ülkelerinde bölgesel teşviklerde bir gerileme olsa da, %36.2 ile yine de en büyük payı almaktadır. Dünya Ticaret Örgütü verilerinden EU dışındaki ülkelerde de benzer bir dağılımın olduğu ve teşviklerin esas olarak bölgesel gelişime, araştırma ve geliştirmeye ve çelik-gemi yapımı dışındaki diğer sektörlerle yönelik olduğu anlaşılmaktadır.⁷

⁴ Lee (2002), s.6’dan Bureau of Economic Analysis (BEA) (2002) ve OECD (2002a).

⁵ Lee (2002) s.7’den EC (1998), EC (2001) ve OECD (1998).

⁶ Lee (2002) s.8’den EC (2001).

⁷ Lee (2002), s.11.

Daha önce de bahsedildiği gibi teşvikler birçok şekilde yapılabilmektedir. Belli başlı teşvik şekilleri olarak doğrudan yardımlar, faiz oranı indirimleri, vergi istisnaları ve ertelemeleri, ödeme koşulları uygun krediler (soft loans) ve sermaye katılımları sayılabilir. EU ülkelerindeki sanayi teşvikleri büyük ölçüde (%80-90 gibi) doğrudan yardımlar ve faiz indirimi olarak yapılmaktadır. Ayrıca bu iki teşvik şeklinin payında son yıllarda bir artış eğilimi de gözlenmektedir. Bununla birlikte, istisnai olarak Almanya ve Avusturya ödeme koşulları uygun kredileri, Fransa sermaye katılımlarını göreceli olarak daha yoğun kullanmakta, Portekiz, İrlanda, Danimarka ve Hollanda'da ise genel eğilimin aksine vergi kolaylıklarının payı artmaktadır.⁸

3. Tarımsal Teşvikler ve Eğilimler

Destek oranlarındaki düşüşe rağmen, tarım birçok ülkede yüksek düzeyde teşvik gören sektörlerden biri olma özelliğini korumaktadır. OECD ülkelerinde 1986-1988 döneminde tarıma yapılan toplam destekler (Total Support Estimate) yıllık ortalama 298 milyar \$ veya GSYİH'nin %2.3'ü düzeyinde olmuştur. Sözkonusu rakamlar 2001 yılı için sırasıyla 311 milyar \$ ve %1.3 olarak hesaplanmıştır. Bu transferlerin 3/4'ü doğrudan çiftçileri desteklemek amacıyla yönelik olup bunlar çiftçilerin gayrisafi tarımsal tahsilatlarının 1/3'ünü temsil etmektedir. Kalan 1/4'lük kısım ise araştırma, pazarlama ve altyapı konularındaki harcamalara gitmektedir. Ülkelerin destek oranları arasında büyük farklar bulunmasına karşın, genel olarak oranlarda bir düşüş eğilimi ve piyasa fiyatı destekleri ile üretim miktarı ve girdi kullanımına bağlı desteklerden doğrudan bütçeden yapılan ödemelere bir kayış görülmektedir. Özellikle yüksek destek oranlarına sahip EU ülkelerinde piyasa sinyallerini bozucu desteklerden diğer destek şekillerine kaymada belirli bir ilerleme sağlanmıştır. Bununla birlikte, piyasa fiyatı destekleri ile üretim miktarı ve girdi kullanımına bağlı destekler OECD ülkelerinin geneli için yapılan hesaplamalarda ortalama olarak tüm desteklerin 3/4'üne tekabül etmektedir.⁹

Tarımın desteklenme amaçlarını iki ana kategoride toplamak mümkündür. Bunlardan birincisi tarımda çalışanların gelirlerinin desteklenmesi, diğeri ise piyasa mekanizmasının eksikliklerinin (market failures) giderilmesidir. Tarımda çalışanların,

⁸ Lee (2002), s.11-13'den EC (1998, 2001)

⁹ OECD (2002b) s.5 ve OECD (2002c).

kendilerinin kontrolü dışındaki olay ve gelişmeler nedeniyle gelir düzeylerindeki düşüşün engellenmesi veya gelir düzeylerindeki istikrarsızlıkların giderilmesi birçok ülkedeki tarımsal destek politikalarının ana hedefini oluşturmaktadır. Tarımda gelir düzeyini etkileyen temel faktörler ise iklim koşullarındaki değişimler ve teknolojik ilerlemelerdir. Piyasa mekanizmasındaki aksaklıklar dolayısıyla da tarıma önemli ölçüde müdahale edilebilmektedir. Bu aksaklıklar esas olarak dışsallıklar ve kamu malı (public goods) olarak değerlendirilen unsurlar dolayısıyla piyasa sinyallerinin optimal bir üretim ve tüketim yapısı oluşmasına imkan tanımaması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin, tarımsal üretim sırasında böcek ilaçlarının çevreye verdiği zarar (olumsuz dışsallık) ile havanın temizlenmesine yapılan katkı (olumlu dışsallık) ürün fiyatlarında dikkate alınmamakta ve bu fiyata göre belirlenen üretim düzeyi ise optimal olmayabilmektedir. Kamu malı olarak değerlendirilen ve herkes tarafından tüketilen fakat bir bedel ödenmeyen unsurlarda da (temiz hava ve iyi bir doğa manzarası gibi) benzer bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu ürünlerin yapısı tüketicileri bir bedel ödemekten, üreticileri de bunları sunmaktan kaçınmaya sevk etmektedir.

Tarıma destek veya müdahale ile ilgili politikalar oluşturulurken yukarıda açıklanan amaçların net olarak ortaya konulması büyük önem taşımaktadır. Zira, uygulanan politikaların birçok durumda açıklanan bu iki ana amaç üzerinde de etkide bulunması hesap verilebilirliği ve reform girişimlerini engelleyebilmektedir. Örneğin, gelir düzeyinin korunması için öngörülen fakat etkin olmayan bir politika, piyasa mekanizmasındaki aksaklıkların azaltılmasına yaptığı marjinal katkı nedeniyle uygulanmaya devam edilebilmektedir.

Her ne kadar tarımda gelir düzeyinin korunmasına yönelik politikalar birçok ülkede açık olarak ön planda tutulsa da, bu desteğin hangi gelir gruplarına veya tarımın hangi kesiminde çalışanlara yönelik olduğu konusunda belirsizlikler bulunmaktadır. Tarımda çalışan kesimin gelir düzeyi birçok ülkede diğer sektörlerde çalışanlara göre düşük düzeydedir. Bununla birlikte, tarımda yüksek gelir düzeyine sahip önemli büyüklükte bir grup da bulunmaktadır. Ayrıca, tarımda düşük gelir düzeyine sahip grupların neden düşük gelire sahip olduklarının da irdelenmesi gerekmektedir. Düşük gelir düzeyi etkin olmayan üretimden mi kaynaklanmaktadır? Eğer böyleyse daha etkin alternatiflere veya sektörlerle

geçiş mümkün müdür? Eğer mümkünse gelir desteğine devam etmek anlamlı mıdır?

Bunların dışında gelir desteği politikalarında dikkate alınması gereken asıl önemli konu, gelir desteği amacıyla katlanılan maliyetlerin ne kadarının hedeflenen gruba gelir artışı olarak yansıdığıdır. Burada iki türlü kayıp sözkonusu olmaktadır. Birinci grupta kaynakların etkin olarak kullanılamaması, tüketim davranışlarındaki sapmalar ve gereken ek vergilemenin ekonomik faaliyetleri yavaşlatması gibi ekonomik maliyetler bulunmaktadır. İkinci gruptaki kayıplar ise dağıtım mekanizmalarındaki süreçler dolayısıyla gelir desteğinin bir bölümünün hedeflenen gruptan başka gruplara geçmesinden kaynaklanmaktadır. OECD ülkelerini kapsayan bir araştırmada dört ana gelir desteği politikasında aktarılan kaynakların kimlere ne oranda dağıldığı tahmini olarak belirlenmiştir.¹⁰ Ulaşılan sonuçlar aşağıdaki tabloda verilmektedir.

Tablo 2 : OECD Ülkelerinde Tarımda Gelir Destek Politikalarının Yansıma Oranları (%)

	Yetersizlik (Deficiency) Ödemesi	Piyasa Fiyatı Desteği	Tarımsal Arazi Ödemesi	Girdi Sübvansiyonu
Tarım Hanehalkı Çalışanı	11.5	10.4	0.7	7.8
Tarım Hanehalkı Arazisi	14.0	12.6	46.3	9.4
Tarımla Uğraşmayan Arazi Sahipleri	14.0	13.2	45.0	9.4
Girdi Sağlayıcılar	39.6	35.7	2.5	24.8
Kaynak Maliyetleri	20.9	28.2	5.4	48.6

Görüldüğü üzere tarımsal faaliyetlere dayandırılan bu destek politikalarının hiçbirinde, tüketiciler veya vergi mükelleflerinden transfer edilen tutarın %50'sinden fazlası tarım hanehalkına (tarım hanehalkı çalışanı ve tarım hanehalkı arazisine) ek gelir olarak yansımamaktadır. Yetersizlik ödemesi ve piyasa fiyatı desteğinde yansıma oranı 1/4 civarında iken, girdi sübvansiyonlarında 1/5'e düşmektedir. Tarımsal arazi miktarına dayalı ödemelerde ise, faydanın tamamına yakını arazi fiyatlarına artış olarak yansımaktadır. Bu durum toprak sahibi olmayan çiftçilerin arazi satınalma veya kiralama maliyetini yükselteceği için aslında sözkonusu çiftçiler için ek maliyet olarak değerlendirilebilir. Toprak sahibi çiftçiler servetleri artacağı için bundan yararlanıyor gibi görünseler de, bunun gelir artışı olmadığı ve uzun dönemde bir bütün olarak çiftçilerin

¹⁰ OECD (2002b) s.10'dan OECD (2002d).

genel refah düzeyindeki artışa katkının sınırlı olduğu hesaba katılmalıdır.

Tarımsal faaliyetlerle ilişkilendirilen bütün destek programlarının ortak özelliği, bireysel olarak hanehalklarını hedef alamamalarıdır. Örneğin, açık uçlu piyasa fiyatı desteğinde destek tutarı üretim miktarı ile ilişkilendirildiğinden, desteğin büyük kısmı zaten gelir düzeyi yüksek büyük çiftçilere gitmektedir. Yukarıda açıklanan destek programlarının aksine doğrudan gelir ödemeleri, özellikle tarımsal faaliyetle ilişkisi tamamen kesildiği zaman oldukça yüksek bir gelir transfer etkinliğine sahip bulunmaktadır. Bu yöntemle politika yapımcılar desteğe ihtiyaç duyan kesimi doğrudan belirleyebilmekte ve ödemeleri daha etkin olarak yapabilmektedir. Hedef kitlenin belirlenmesinde de sosyal güvenlik sistemi veya vergi sistemindeki veriler yararlanılabilecek kaynaklar olarak değerlendirilebilir. Bu yöntemin piyasa sinyallerini bozucu etkisinin olmaması nedeniyle dağıtım etkinliğinin yanısıra ekonomik etkinliğe de önemli katkı sağlanmaktadır.

Tarıma müdahale amaçlarından ikincisi piyasa mekanizmasının eksikliklerinin giderilmesine yöneliktir. Dışsallıklar ve kamu malları dolayısıyla çıkan bu eksikliklerin giderilmesi ile ilgili önlemlerin değerlendirilmesinde daha fazla belirsizlik bulunmaktadır. Tarımla ilgili alınan önlemlerin birçoğunda hem gelirlere hem de piyasa mekanizmasının eksikliklerine etkide bulunan bir iç içe geçmişlik söz konusudur. Konuyla ilgili ampirik çalışmalar çok sınırlı olsa da, genel olarak, piyasa mekanizmasının eksikliklerine yönelik önlem ve etkilerin gelire yönelik önlem ve etkilerden tamamen ayrılarak değerlendirilmesinin ve müdahalelerin piyasa temelli araçlar kullanılarak aksaklığın doğrudan kaynağına yapılmasının etkin sonuçlar verebileceği söylenebilir. Müdahale sonucunda doğabilecek istenmeyen gelir etkilerinin ise ikinci aşama önlemlerle giderilmesi düşünülmelidir.

Tarımda 1980'lerden buyana oluşan eğilimler değerlendirildiğinde özetle, destek oranlarının azaldığı ve piyasa mekanizmasını daha az bozucu araçlara doğru bir kaymanın söz konusu olduğu söylenebilir. Bu gelişmeler bir yandan çevreye daha az baskı yaratırken diğer yandan çiftçilere gelir transferinde ve diğer politika amaçlarının gerçekleştirilmesinde daha etkin sonuçlar vermektedir. Bu eğilimlere rağmen piyasa sinyallerini bozucu yöntemlerin hala ezici bir hakimiyete sahip olması, tarımdan gelen

yükün tüketiciler ve vergi mükellefleri tarafından taşınmaya devam edildiğini göstermektedir.

4. Küçük ve Orta Boyutlu İşletmelere Teşvikler

Küçük ve orta boyutlu işletmelere (KOBİ) hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde çok çeşitli teşvik ve destekler verilmektedir.¹¹ KOBİ'lerin desteklenme sebepleri olarak genellikle, büyük işletmelere oranla daha çok iş olanağı yaratmaları, daha etkin çalışmaları ve gelir dağılımının eşitlenmesine ve diğer sosyal amaçların gerçekleştirilmesine daha büyük katkıda bulunmaları gösterilmektedir. Bununla birlikte, birkaç ülkede göze çarpan başarıların dışında uygulanan teşvik ve destek programlarının çok da tatminkar sonuçlar vermediği görülmektedir. Bu konuda yapılan son çalışmalardan birinde KOBİ'lerin klasik desteklenme sebeplerinin geçerli olmayabileceği, bu nedenle piyasa mekanizmasının daha etkin çalışmasını sağlayacak farklı yaklaşımların daha iyi sonuçlar verebileceği iddia edilmektedir.¹²

Ekonomilerdeki ağırlığı ülkeden ülkeye farklılıklar gösterse de, KOBİ'ler birçok ülkede işletme sayısının %90'dan fazlasını temsil etmekte ve toplam istihdamın yarıdan fazlası bu işletmelerce gerçekleştirilmektedir. Genel eğilim olarak ülkelerin gelişmişlik ve gelir düzeyi arttıkça işletme büyüklüğünün de arttığı, dolayısıyla KOBİ'lerin ağırlığının azaldığı gözlenmektedir. KOBİ'lerin istihdamdaki ağırlığı, bunların sanki büyük işletmelere kıyasla daha emek yoğun çalıştığı ve yeni istihdam yaratılmasına daha fazla katkıda bulunduğu izlenimi vermektedir. Oysa, emek yoğun çalışma işletme büyüklüğünden ziyade çalışılan sektörle ilişkilidir. Dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerde KOBİ'lerin istihdamın daha yüksek oranda kısmını sağlamaları da bu ülkelerin ürettikleri mal gruplarından kaynaklanmaktadır. Yeni iş olanakları yaratma konusunda da görünüşten daha farklı bir durum sözkonusudur. Her ne kadar KOBİ'ler aracılığıyla brüt olarak daha fazla iş imkanı yaratılsa da, KOBİ'lerde kapanma (veya iflas etme) oranlarının da yüksek

¹¹ KOBİ'lerin tanımlanmasında esas olarak çalışan sayısı veya aktif büyüklüğü dikkate alınmaktadır. Bununla birlikte, ülkeler arasında işletmelerin göreceli büyüklüklerinin farklı olması, tanımların da farklılaşmasına neden olmaktadır. Küçük işletmeler için alt sınır genellikle 5-10, üst sınır ise 50-100 çalışan olarak belirlenmekte, orta boyutlu işletmelerde ise üst 100-250 çalışan olarak belirlenmektedir.

¹² Hallberg (2000). Çalışmada, ileri sürülen temel fikri destekleyen geniş bir literatüre yer verilmektedir.

olması nedeniyle istihdama net katkının sistematik olarak yüksek olmadığı görülmektedir.

KOBİ'lerin daha etkin çalıştığı sonucuna da varılamamaktadır. İşgücü etkinliği veya toplam faktör etkinliği belirli bir sektör içinde veya farklı sektörler arasında önemli ölçüde değişebilmektedir. Bunun dışında birçok çalışmada en az etkinliğe sahip işletmelerin en küçük işletmeler olduğu sonucuna da varılmaktadır. Etkinlik daha çok teknoloji, yönetim kabiliyeti ve çevresel politika ortamından etkilenmekte, sırf KOBİ olmaktan dolayı belirgin bir avantaj bulunmamaktadır.

İş koşullarının iyileşmesine, gelir dağılımının eşitlenmesine katkı ve diğer benzer amaçlara gelince, burada da KOBİ'ler lehine fazla kanıt bulunmamaktadır. Genel olarak büyük işletmelerde iş koşulları ve eğitim olanakları daha iyi olmakta ve bu işletmelerde çalışanlar daha fazla iş güvenliğine sahip olmaktadır. KOBİ sahipleri ve çalışanlarının gelir grubunun ortanın altında olması nedeniyle bunların gelirinde meydana gelecek artış gelir dağılımında bir iyileşmeye yolaçabilecektir. Ancak, gelir dağılımının düzeltilmesinde daha alt gelir gruplarının hedef alınması daha iyi sonuçlar vereceğinden, KOBİ'ler aracılığıyla bu amacın gerçekleştirilmesi etkin bir strateji olmayabilir.

Bütün bu açıklamalar KOBİ'lerin desteklenmesinde öne sürülen "klasik" nedenlerin pek de geçerli olmadığını göstermektedir. "Küçük işletmeler daha etkindir" önermesi geçerli olmamakta, bunun yerine işletme büyüklüğü ölçek ekonomileri, piyasada diğer taraflarla işlem maliyetleri ve piyasanın mevcut yapısı gibi faktörler tarafından belirlenmektedir. Peki bu durum karşısında özellikle gelişmekte olan ülkelerde KOBİ'ler desteklenmeli midir ve eğer desteklenecekse bu nasıl olmalıdır? KOBİ'ler desteklenmelidir, ancak bu destek bunların küçük olması nedeniyle birçok avantaja sahip olduğu, dolayısıyla bu durumlarını devam ettirmeleri için değil, gelişmekte olan ülkelerdeki koşulların daha çok KOBİ ağırlıklı bir işletme tarzı oluşturduğu ve bunların gelecekteki daha gelişmiş bir özel sektörün ve özel sektöre dayalı büyümenin temellerini oluşturduğu için yapılmalıdır.

Bu bakış açısına göre KOBİ'lere yapılacak destek de esas olarak bir özel sektör geliştirme programı çevresinde, bu işletmelerin mevcut koşullarına göre olmalıdır. KOBİ'lerin küçük olduğu, büyük firmalara göre genel iş ortamı, finansman olanakları ve iş geliştirme ile ilgili hizmetlere ulaşım açısından dezavantajları bulunduğu kabul edilerek

bu dezavantajlara yolaçan koşullar değiştirilmeye, aksaklıklar giderilmeye çalışılmalıdır. Bu yaklaşım, yoğun olarak finansman ve finansman dışındaki diğer hizmetlerde KOBİ'lere sübvansiyon öngören daha önceki klasik yaklaşımdan kökten bir farkı temsil etmektedir. Zira burada, aksaklıkların sübvansiyon edilmesi yerine, aksaklıklara neden olan koşulların düzeltilmesi üzerinde durulmaktadır. Bu koşullar genel iş ortamı, finansman ve iş geliştirme hizmetleri olmak üzere 3 ana grupta aşağıda kısaca değerlendirilmektedir.

Gerek büyük gerekse küçük işletmeleri etkileyen genel iş koşulları (business environment) makroekonomik istikrar, ticaret ve yatırım serbestliği, finansal sektörün rekabetçi yapısı, eğitim sistemi, fiziksel altyapı ve haberleşme ağının gelişmişlik düzeyi gibi unsurlar tarafından belirlenmektedir. Bu koşulların bir kısmı doğrudan KOBİ'lerin aleyhine olabilmektedir. Piyasaya girişle ilgili engeller, maliyetli ve zaman alıcı yasal zorunluluk ve prosedürler, belirli işler için yüksek sabit maliyetler bunların belli başlıcalarıdır. Bütün bunlar KOBİ'lerin durumunu dikkate alacak ve belirli esneklikler tanıyacak şekilde iyileştirilebilir.

KOBİ'lerin gelişimini sınırlayıcı en önemli faktörlerden biri finansman imkanlarına ulaşmada yaşanan güçlüklerdir. Bunun başlıca sebepleri olarak bankacılık sektöründeki rekabet eksikliği, risk ve işlem maliyetlerinin yüksekliği (gerçekte veya algılamada), bankaların KOBİ'ler hakkında bilgi sağlamada karşılaştığı güçlükler ve yasal düzenlemelerdeki yetersizlikler nedeniyle bankaların kredi sözleşmelerini uygulamada karşılaştığı sorunlar sayılabilir. Ayrıca, uygun risk yönetimi araçlarının eksikliği ve KOBİ'lerin teminat vermedeki yetersizlikleri nedeniyle bankaların gözetim ve sermaye yeterliliği oranları açısından yaşadıkları olumsuzluklar sorunları daha da artırmaktadır. Bunların sonucunda KOBİ'leri desteklemek amacıyla genelde hükümetler kalkınma bankaları aracılığıyla düşük faizli krediler verilmesi ve bu kredilerde garanti mekanizmaları oluşturulması eğilimine girmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin mali sistemlerinde kamu bankalarının ağırlığı, bu ülkeler tarafından düşük faizli kredi verilmesi yoluna başvurulmasını iyice teşvik etmiştir. Bu klasik yaklaşım KOBİ'lerin finansman imkanlarını sınırlayan sorunların çözümüne veya hafifletilmesine yönelik olmadığı için beklenen faydaları sağlamamış, ayrıca sistemin kendi kendini sürdürebilir bir yapısı olmayışı ve kredilerdeki yüksek geri ödememe oranları, ülkelerde başlangıçta düşünülenin

çok üzerinde maliyetlere neden olmuştur. Oysa, yukarıda bahsedilen ve KOBİ'lerin finansman olanaklarını sınırlayan koşulların ortadan kaldırılmasına veya hafifletilmesine yönelik, piyasa mekanizmasına dayalı politikalardan çok daha iyi sonuçlar alınması beklenebilir. Bu amaçla, KOBİ'lere kredi veren bankalarla ilgili sermaye yeterlilik oranlarının ve diğer düzenlemelerin gözden geçirilmesi; kredi sözleşmesi ve teminatlarla ilgili düzenlemeler yapılarak KOBİ kredilerindeki riskin azaltılması; risk sermayesi ve finansal kiralama gibi yeni finansal araçların geliştirilmesine imkan sağlayacak ortamın düzenlemeler ve diğer yollarla sağlanması; başvuru, değerlendirme, gözetim ve ödeme sürecindeki maliyetleri azaltacak yeni kredi verme mekanizmalarının geliştirilmesi (kredi puanlama tekniği (credit scoring techniques) gibi); kredi bürolarının kurulması; KOBİ'lere iş planları ve finansal projeksiyonlar hazırlanmasında yardım edecek mekanizmaların oluşturulması gibi yollarla kredi yeterlilikleri ile ilgili bilgilerin artırılması; önemli faydalar sağlayabilir.¹³

KOBİ'lerin desteklenmesinde işçi ve yönetici eğitimi, pazarlama, teknoloji geliştirme ve uygulama, iş bağlantılarının geliştirilmesi ve diğer danışmanlık faaliyetleri gibi iş geliştirme hizmetleri de önem taşımaktadır. Klasik olarak bu hizmetler kamu kurumları veya diğer kuruluşlar tarafından ücretsiz veya önemli ölçüde sübvansede edilerek sağlanmaktadır. Fakat bu hizmetlerin çok genel bir çerçevede sağlanması ve spesifik ihtiyaçlara cevap vermemesi, maliyetlere dikkat edilmemesi ve başarı değerlendirmesinin hemen hemen hiç yapılmaması, sonuçların da etkin olmamasına yolaçmaktadır. Oysa bu hizmetlerin talep merkezli ve özel sektör tarafından kendi kendini sürdürebilir bir yapıda sağlanması daha iyi sonuçlar verebilecektir. Bu konuda mikro finansman modellerinde olduğu gibi bir "sistem yaklaşımı" uygulanabilir. Böylece kamunun rolünün giderek azaldığı, ihtiyaçlara yönelik, düşük maliyetli ve KOBİ'ler tarafından bedeli istenerek ödenen hizmetler sağlanabilir.

5. Türkiye'de Durum

Türkiye'de teşviklerin boyutlarına ilişkin toplulaştırılmış veriler oldukça sınırlıdır. Bununla birlikte, mevcut verilerden teşviklerin yüksek düzeyde olduğu anlaşılmaktadır.

¹³ Hallberg (2000), s.12-13.

Örneğin, 1989-91 döneminde imalat sanayiine yapılan teşvikler bu sektördeki katma değer in ortalama %6'sı olarak hesaplanmıştır. Bu, sözkonusu dönemde veri sağlanan 16 OECD üyesi ülke içinde en yüksek oranı temsil etmektedir.¹⁴ Bu bölümde sadece Türkiye'de tarım ve KOBİ'lere verilen teşvik ve yardımlar değerlendirilecektir.

5.1. Tarım

Türkiye OECD ülkeleri içinde tarımı en çok destekleyen ülkelerden biridir. Tarıma yapılan toplam destekler (Total Support Estimate) 1999-2001 döneminde yıllık ortalama 9.6 milyar \$ veya GSYİH'nin %5.1'i olarak hesaplanmıştır. OECD ülkelerinde aynı dönemde toplam destek ise ortalama olarak GSYİH'nin %1.3'ü olarak gerçekleşmiştir. Bunun dışında genel eğilimin aksine Türkiye'de destek oranının da geçmişe göre artmış olduğu görülmektedir. Türkiye için sözkonusu rakamlar 1986-88 döneminde 3.1 milyar \$ ve %3.5 olarak hesaplanmıştır.¹⁵

Üreticilere yapılan desteğin (Producer Support Estimate) Türkiye'de ve ortalama olarak OECD ülkelerinde türler itibariyle dağılımı aşağıdaki tabloda verilmektedir.¹⁶

Tablo 3 : Türkiye'de ve OECD Ülkelerinde Üreticilere Yapılan Desteğin Türler İtibariyle Dağılımı (%)

	Türkiye		OECD	
	1986-1988	1999-2001	1986-1988	1999-2001
Piyasa Fiyatı Desteği	65	77	77	64
Üretim Miktarına Dayalı Ödemeler	0	6	5	6
Cari Ekilen Alan/Hayvan Say. Day. Öd.	0	0	7	12
Geçmişte Ekilen Alan/Hayv. Say. vb. Day. Öd.	0	4	0	5
Girdi Kullanımına Dayalı Ödemeler	34	13	9	8
Girdi Sınırlılıklarına Dayalı Ödemeler	0	0	1	3
Toplam Tarımsal Gelire Dayalı Ödemeler	0	0	1	1
Diğer Ödemeler	0	0	0	0

Daha önce de değinildiği gibi OECD ülkelerinde genel eğilim olarak piyasa mekanizmasını (veya sinyallerini) en çok bozan destek türlerinden (piyasa fiyatı desteği, üretim miktarına dayalı ödemeler ve girdi kullanımına dayalı ödemeler) daha az bozucu

¹⁴ Lee (2002), s.7'den OECD (1998).

¹⁵ OECD (2002c), s.51.

¹⁶ OECD (2002c), s.47.

destek türlerine bir kayma sözkonusu olsa da, sözkonusu en çok bozucu türler halâ toplam üretici desteklerinin 3/4'ünü oluşturmaktadır. Bu genel eğilimin Türkiye için de geçerli olduğu görülmektedir.

Türkiye’de tarımın yüksek oranda ve etkin olmayan bir sistemle desteklenmesi devlete ve ekonomiye yıllar itibariyle biriken büyük maliyetler yüklemiştir. Sistemin etkin hale getirilmesi, piyasa sinyallerinin ön plana çıkarılması, dünya piyasalarındaki fiyatlarla bağların kurulması ve mukayeseli avantaja sahip olunan alanlarda yoğunlaşılması amacıyla, 2000 yılında Dünya Bankasının işbirliği ve finansman desteğiyle kapsamlı bir reform programı başlatılmıştır. Program dört ana parçadan oluşmaktadır:¹⁷

1. Sürdürülemez bir yapıda ve yıllık yaklaşık 6 milyar \$’lık maliyeti olan mevcut destek sisteminin hemen hemen tamamen kaldırılarak yerine doğrudan gelir destek sisteminin uygulamaya konulması (Gelir desteği sistemi tarımsal arazilere dayalı olarak ve ödemeler arazi sahiplerine değil kullanıcılara yapılacak şekilde oluşturulmuştur. Kademeli bir geçiş öngörülmüş, 2001 yılında gelir desteği almaya uygun çiftçilerin %25’i, 2002 yılının sonunda ise %75’i sisteme dahil edilmiştir.),

2. Piyasa sinyallerini bozucu teşviklerin kaldırılması ile (özellikle fındık ve tütünde) çiftçilerin başka ürünleri geçişinin sağlanması (Geçiş yapan çiftçilerin maliyetlerinin karşılanması amacıyla bir defaya mahsus ödemede bulunulması öngörülmektedir.),

3. Tarım satış kooperatifleri ile tarım satış kooperatifleri birliklerinin yeniden yapılandırılması,

4. Reform çalışmalarıyla ilgili bilgilendirme, eğitim, danışmanlık ve değerlendirme gibi hizmet ve işlevlerin uygulamaya konulması.

Reformların mali etkilerini daha iyi ortaya koyabilmek amacıyla önceden uygulanan belli başlı tarımsal destek programlarıyla yeni programın mali boyutu aşağıda yıllar itibariyle verilmektedir.¹⁸

¹⁷ World Bank (2001).

¹⁸ World Bank (2001), s.28.

Tablo 4 : Türkiye’de Uygulanan Bellibaşlı Tarımsal Desteklerin ve Reform Programının Mali Boyutu (Milyon \$)

	1999	2000	2001	2002	2003
1. Kredi Sübvansiyonu	956	139	198	0	0
2. Gübre ve Diğer Girdi Destekleri	290	194	147	0	0
3. KİT'lere Bütçeden Transferler (görev zararı ve sermaye)	244	243	189	0	0
4. KİT'lerin Açıkları	9,308	6,526	4,740	5,186	3,814
<i>TMO</i>	1,374	306	172	0	0
<i>Şeker Fabrikaları</i>	662	841	371	0	0
<i>Tekel</i>	922	909	797	75	0
<i>Çaykur</i>	104	24	28	14	7
5. Pamuk ve Yağ Tohumu Primi	265	293	166	0	0
6. Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri	582	602	0	0	0
7. Çiftçilerin Ürün Değişirmesi	0	0	69	104	0
8. Doğrudan Gelir Destek Ödemeleri	0	0	500	2,400	1,900
Toplam	5,399	3,551	2,637	2,593	1,907

Reformların uygulanması ile oldukça sade ve uç noktada bir tarım destek sistemi kurulmuş olacaktır. Bu açıdan uygulanan program sadece gelişmekte olan değil, gelişmiş ülkeler için de örnek alınıp değerlendirilebilecek bir yapıdadır.

5.2. Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler

Türkiye ekonomisinde KOBİ'lerin önemli bir ağırlığı bulunmaktadır. İşletmelerin %95'inin çalışan sayısı 10'dan, %99.8'inin çalışan sayısı ise 500'den azdır. Toplam istihdamın %34'ü 0-9 çalışanı bulunan işletmelerce, %64.3'ü ise 250'den az çalışanı bulunan işletmelerce sağlanmaktadır. İmalat sanayiindeki üretimin %7.8'i 0-9 çalışanı bulunan işletmelerce, %39.1'i ise 250'den az çalışanı bulunan işletmelerce yapılmaktadır.¹⁹ Türkiye’de KOBİ’ler temelde iki kanaldan desteklenmektedir. Bunlardan birincisi Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) tarafından sunulan hizmet ve programlar, diğeri ise Halk Bankası tarafından sağlanan finansman olanaklarıdır.

KOSGEB küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin teknolojik yeniliklere süratle

¹⁹ OECD (2002e), s.240-244.

uyumlarını sağlamak, rekabet güçlerini yükseltmek, ekonomiye katkılarını ve etkinliklerini artırmak amacıyla 1990 yılında kurulmuştur. KOSGEB'in sunduğu belli başlı hizmetler ve programlar; bilgilendirme ve işletmeler arası işbirliği, girişimciliğin ve teknolojik girişimciliğin desteklenmesi, laboratuvar hizmetleri, üretim sürecine ilişkin danışmanlık, kalite geliştirme, modernizasyon ve teknoloji geliştirme, teknik, yönetim, finansman ve mevzuat konularında eğitim, sanayi alanlarının projelendirilmesi, bölgesel kalkınmanın desteklenmesi, pazar araştırma ve ihracatın geliştirilmesi olarak sayılabilir.

KOBİ'lere finansman desteği ise esas olarak Halk Bankası tarafından verilen düşük faizli krediler yoluyla sağlanmaktadır. Verilen kredilerin belli başlı türleri genel amaçlı sanayi, yüksek teknoloji, iş makinaları, turizm, serbest meslek, onarım, seracılık, fuar ve sergilere katılma, ürün geliştirme, bilgisayar yazılımı, işyeri yenileme ve edindirmedir. Banka tarafından ayrıca esnaf ve sanatkarlar ile yeni girişimcilere (kadınlar ve gençlere) yönelik krediler de verilmektedir. Bunun dışında Almanya ile işbirliği içinde bir Kredi Garanti Fonu oluşturulmuş ve teminat verme imkanı olmayan KOBİ'lerin Bankadan kredi almasına olanak tanınmıştır. Halk Bankası kredilerinin yanısıra Eximbank tarafından KOBİ'lere yönelik ihracat kredileri de verilmektedir. KOBİ'lerin desteklenmesinde yeni bir yaklaşım olarak, bunlara ortaklık şeklinde katılarak finansman ve diğer konularda destek sağlamak amacıyla Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, KOSGEB, Halk Bankası, 16 ticaret ve/veya sanayi odası ile diğer bazı kuruluşların katılımıyla KOBİ Yatırımlarına Ortaklık A.Ş. adı altında bir şirket kurulmuş, ancak henüz kapsamlı olarak faaliyete geçmemiştir.

Halk Bankası tarafından verilen kredilerin faiz oranlarının piyasadaki geçerli oranların (ve Bankanın mevduat olarak topladığı kaynağın maliyetinin) çok altında olması yıllar boyunca çok büyük miktarlarda zararların birikmesine yol açmıştır. Nisan 2001 itibarıyla 6.9 katrilyon TL'ye ulaşmış olan sözkonusu görev zararı, uygulanmakta olan Ekonomik Program çerçevesinde Devlet borçlanma senedi verilerek kapatılmış ve Bankanın Konsolide Devlet Bütçesinde ödenek olmadan görev zararı yaratacak uygulamalara girmesini engelleyecek düzenlemeler yapılmıştır. (2000 yılı sonu itibarıyla Bankanın aktif büyüklüğü 10.7 katrilyon TL'dir.) Bunun dışında Bankanın açtığı kredilerde geri dönüş oranları da oldukça düşük düzeyde gerçekleşmiştir. Örneğin,

Bankanın 2001 yılı bilançosundaki toplam kredi tutarı 1.2 katrilyon TL olarak görülmektedir. Aynı yıl şüpheli hale gelen veya tahsil imkanı tamamen kaybolan krediler için ayrılan ve gelir tablosuna zarar olarak yazılan karşılık tutarı ise 1.1 katrilyon TL'dir. Bundan bankanın açtığı kredilerin yaklaşık yarısının ödenmediği anlaşılmaktadır.

6. Sonuç

Günümüzde tarımda, sanayide ve diğer alanlarda birçok teşvik ve destek programı uygulanmaktadır. Teşvikler toplum refahını artırabildiği gibi, birçok durumda etkin uygulanmadıkları ve piyasa mekanizmasını bozdukları için tersi etkide de bulunabilmektedir. Dünya genelinde teşviklerle ilgili eğilimlere bakıldığında, genel olarak bir düşüş gözlenmekte, sanayide sektörel teşviklerden araştırma-geliştirmenin desteklenmesi ve küçük ve orta boyutlu işletmelerin geliştirilmesi gibi yatay teşviklere, tarımda ise doğrudan gelir ödemeleri gibi piyasa mekanizmasını daha az bozucu araçlara doğru bir kayma eğiliminin olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, en çok desteklenen alanlardan biri olan tarımda, piyasa sinyallerini yoğun olarak bozan piyasa fiyatı destekleri ile üretim miktarı ve girdi kullanımına bağlı destekler hâla %75 gibi büyük bir ağırlığa sahip bulunmaktadır. Sanayi teşviklerinde ise ağırlık %80-90 ile doğrudan yardımlar ve faiz indirimlerinde bulunmaktadır.

Türkiye'de tarımsal ve KOBİ'lere verilen teşvik ve destek sistemleri incelendiğinde etkin olmayan ve sürdürülmesi zor bir yapıyla karşılaşılmaktadır. Tarımda 2000 yılına kadar uygulanan teşvik politikalarının tamamına yakınının piyasa mekanizmasını önemli ölçüde bozucu olması ve maliyetlerin kontrol edilmemesi, yıllar boyunca çok büyük yüklerin oluşmasına neden olmuştur. Ancak, 2000 yılından itibaren uygulanmaya başlanan reform programıyla tarımsal teşvik sisteminde köklü değişikliklere gidilerek mevcut sistem hemen hemen tamamen kaldırılmış ve doğrudan gelir desteğine dayalı bir sistem uygulamaya konulmuştur. Reformlarla, hem piyasa sinyallerinin etkisi artırılmış hem de tarımsal teşviklerde ön planda tutulan gelir desteğinin etkin olarak uygulanmasının koşulları sağlanmıştır.

Türkiye'de KOBİ'lerle ilgili teşvikler ise büyük ölçüde piyasa mekanizmasının aksaklıklarını gidermek yerine aksaklıkların sübvansede edilmesine dayandırılmış ve yine bu

alanda da büyük maliyetlerin birikmesine neden olunmuştur. 2000 yılında yapılan düzenlemelerle etkin olmayan sistemin durdurulmasında önemli bir adım atılmıştır. Piyasa mekanizmasına dayalı etkin bir teşvik sisteminin kurulmasında ise 1990 yılında beri faaliyette bulunan KOSGEB merkezi bir rol oynayacak konumdadır. Ayrıca, Halk Bankası aracılığıyla, “klasik” faiz sübvansiyonu temelli bir finansman teşvikinden piyasa mekanizmasının aksaklıklarını gidermeye odaklı sürdürülebilir finansman modellerine geçilmesi çok daha etkili sonuçlar verebilecektir.

KAYNAKÇA

Bureau of Economic Analysis (BEA), *National Income and Product Account Tables*, 2002, Washington, D.C.

EC, (1998), “Sixth Survey on State Aid in the European Union in the Manufacturing and in Certain Other Sectors”, 1998, COM(98) 417, Brussels, Belgium.

EC, (2000), “Eighth Survey on State Aid in the European Union”, EC, COM(2000)205 final, Brussels, 11 April 2000.

EC, (2001), “Ninth Survey on State Aid in the European Union”, 2001, COM(2001)403 final, Brussels, Belgium.

Hallberg, Kristin, “A Market-Oriented Strategy For Small and Medium-Scale Enterprises”, International Finance Corporation, Discussion Paper Number 40, April 2000, Washington.

Lee, Frank, “OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Industry”, OECD Workshop on Environmentally Harmful Subsidies, 7-8 November 2002, Paris.

OECD, (1998), *Spotlight on Public Support to Industry*, 1998, Paris.

OECD, (2001), “Competition Policy in Subsidies and State Aid”, DAFPE/CLP(2001)24, 12 November 2001.

OECD, (2002a), *National Accounts of OECD Countries*, 2002, Paris.

OECD, (2002b), “Agricultural Policies in OECD Countries : A Positive Reform Agenda”, Kasım 2002.

OECD, (2002c), “Agricultural Policies in OECD Countries : Monitoring and Evaluation 2002- Highlights”, 2002.

OECD, (2002d), “The Incidence and Efficiency of Farm Support”, 2002.

OECD, (2002e), *OECD Small and Medium Enterprise Outlook*, 2002, Paris.

World Bank, (2001), “Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$600 Million to the Republic of Turkey for an Agricultural Reform Implementation Project/Loan”, Report No:21177-TU, June 6, 2001.