

5084 SAYILI TEŞVİK YASASI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

• Neslihan İÇTEN İNCE •

Vergi Denetmeni

I - GİRİŞ

Vergiler ve vergi teşvikleri, ekonomik ve sosyal politika araçlarının en önemlileri arasındadır. Diğer ülkelere bakıldığında, genel olarak eğilimin teşvik uygulamalarının artık eski önemini kaybetmesi ve oldukça sınırlandırılması yönünde ise de, özellikle bölgesel teşviklerin hâlâ geniş ölçüde yer bulduğu ve küçük işletmelerin desteklendiği görülmektedir.

Ülkemizde de son yıllarda vergi istisnası ve muafıkların daraltılması yönünde adımlar atılmış olsa da bölgesel teşvikler bugüne kadar bu eğilimin dışında kalmıştır. Bu çerçevede; Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin bazı illerinde ve kalkınmada öncelikli yörelerde yeni yatırım sahalarının açılması, buralarda yaşayan insanlarımız için iş ve istihdam imkânlarının artırılması, gelir dağılımının iyileştirilmesi ve diğer bölgelere olan göçün önlenmesi amaçlarıyla, 21.01.1998 tarihli ve 4325 sayılı Kanun yürürlüğe konularak, söz konusu bölgelerde çeşitli vergi teşvikleri uygulanmıştır.

4325 sayılı Kanun'la getirilen teşviklerin bazı olumlu etkileri görülmekle birlikte, beklenen sonuçlar alınamamıştır. Bu sonucun ortaya çıkmasında, söz konusu Kanunun yürürlükte bulunduğu dönemde, ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik koşulların önemli ölçüde etkisi olmuştur. Bu nedenle 4325

sayılı Kanun'la hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesi için yeni önlemler içeren 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun¹ yürürlüğe konulmuştur.

Ancak, 12.05.2005 tarihli ve 5350 sayılı Kanun'la, 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunda kapsam değişikliği yapılmış olup, yazımızda değişiklik ve düzenleme sonrası teşvik müessesesi ele alınacaktır.

II-5084 SAYILI KANUN'UN AMACI

Bölgesel teşviklerin amacı; bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle, yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmaktır.

III-5084 SAYILI KANUN'UN KAPSAMI

5084 sayılı Kanun'un 2. maddesinde, 5350 sayılı Kanun'la yapılan değişiklik sonrası, gelir vergisi stopajı açısından bölgesel teşviklerin kapsamı;

a-Vergi ve sigorta prim teşvikleri ile enerji desteği açısından Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı'nca 2001 yılı için belirlenen fert başına GSYİH tutarı, 1500 ABD Doları veya daha az olan aşağıdaki iller (36 İl),

¹ 06.02.2004 tarih ve 25365 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

² 18.05.2005 tarih ve 25819 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

İL	Fert Başına GSYİH(\$)	İL	Fert Başına GSYİH(\$)	İL	Fert Başına GSYİH(\$)
Kırşehir	1488	Osmaniye	1157	Adıyaman	918
Sinop	1459	Düzce	1142	Kars	886
Giresun	1443	Çankırı	1136	Van	859
Amasya	1439	Siirt	1111	Iğdır	855
Uşak	1436	Gümüşhane	1057	Yozgat	852
Malatya	1417	Ordu	1064	Ardahan	842
Sivas	1399	Erzurum	1061	Hakkari	836
Tokat	1370	Bartın	1061	Bingöl	795
Diyarbakır	1313	Bayburt	1017	Bitlis	646
Afyonkarahisar	1263	Şanlıurfa	1008	Şırnak	638
Batman	1216	Mardin	983	Muş	578
Erzincan	1158	Aksaray	966	Ağrı	568

- Bu iller dışında kalan ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca 2003 yılı için belirlenen sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre endeks değeri eksi olan aşağıdaki iller (13 İl) ile

tihdam yaratılması ve uluslararası rekabet gücünün artırılması için Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarda öngörülen hedefler ile Avrupa Birliği normları ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak tasarrufla-

İL	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi	İL	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi	İL	Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi
Kilis	-0,41175	Çorum	-0,32761	Elazığ	-0,10131
Tunceli	-0,40003	Artvin	-0,26018	Karaman	-0,09852
Kastamonu	-0,37558	Kütahya	-0,20684	Nevşehir	-0,07483
Niğde	-0,35582	Trabzon	-0,18582		
Kahramanmaraş	-0,34968	Rize	-0,17840		

b-Bedelsiz arsa ve arazi temini açısından (a) bendindeki iller ile kalkınmada öncelikli yöreler kapsamındaki diğer illerden oluşmaktadır. (2001 yılı sonrasında illerin fert başına GSYİH tutarlarının ve 2003 yılı sonrasında illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeks değerlerinin değişmesi, kapsamda bir değişiklik yaratmayacaktır.)

IV-KANUNLA SAĞLANAN TEŞVİK UNSURLARI

Ekonomik kalkınmanın sağlanması ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesi amacıyla, kamu kesiminden özel kesime doğru kaynak aktarımı şeklinde çeşitli teşvikler uygulanmaktadır. Bu teşvikler ile; bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi, is-

ri; katma değeri yüksek, ileri ve uygun teknolojileri kullanan yatırımlara yönlendirmek suretiyle, yatırımların desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Bu doğrultuda, 5084 sayılı Kanun ile aşağıda belirtilen teşvik unsurları aracılığıyla bazı illerde yatırım ve istihdam imkânlarının artırılması amaçlanmıştır.

a-Gelir Vergisi Stopaj Desteği: 5350 sayılı Kanun'la 5084 sayılı Kanun'un 3. maddesinde yapılan değişiklik sonrası, gelir vergisi stopaj teşvikinden;

-01.04.2005 tarihinden itibaren yeni işe başlayan gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri, en az otuz işçi çalıştırmaları koşuluyla yarattıkları istihdam,

-01.04.2005 tarihinden önce faaliyette bulunan gelir ve kurumlar vergisi mükellefleri, işçi sayısını en az yüzde yirmi oranında artırmaları ve çalıştırılan toplam işçi sayısının asgari otuz kişiye ulaşması halinde, yarattıkları ek istihdam ölçüsünde yararlanacaklardır.

Bu destek ile yeni istihdam edilen personelin ücretleri üzerinden yapılacak gelir vergisi stopajının genel kurallar çerçevesinde hesaplanarak kesilmesi, verilen muhtasar beyanname ile tahakkuk ettirilmesi, ancak tahakkuktan terkin edilerek ilave istihdam sağlayan işverene bu kadarlık bir ek imkan sağlanması öngörülmektedir.

b-Sigorta Prim Desteği: Yapılan düzenleme ile gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerinin, kapsama dahil illerdeki işyerlerinde yeni işe aldıkları işçiler için 506 sayılı Kanun'un 72 ve 73. maddeleri uyarınca prime esas kazançları üzerinden tahakkuk ettirilecek primlerin işveren hissesinin bir kısmının veya tamamının Hazinece karşılanması öngörülmektedir.

c-Enerji Desteği: 01.04.2005 tarihinden önce faaliyete geçen işletmeler, çalışan sayısını en az % 20 oranında artırmaları ve imalat sanayi, madencilik, turizm, konaklama, eğitim ve sağlık yatırımları için otuz kişiye ulaşılması halinde % 20 oranında elektrik enerjisinden yararlanacaklardır.

d-Bedelsiz Yatırım Yeri Tahsisi: Kanun'un 2. maddesinin (b) bendi kapsamındaki illerde en az otuz kişilik istihdam öngören yatırımlara girişen gerçek veya tüzel kişilere; Hazine'ye, katma bütçeli kuruluşlara, belediyelere veya il özel idarelerine ait arazi veya arsaların mülkiyeti bedelsiz olarak devredilebilecektir. Ancak, organize sanayi veya endüstri bölgelerinde yer alabilecek yatırımlar için, bu bölgelerde tahsis edilecek boş parsel bulunmaması şartı aranacaktır.

Uygulamadan sadece gelir veya kurumlar vergisi mükellefi olanlar yararlanacaktır. Dolayısıyla, gelir veya kurumlar vergisine tabi olmayanlar bu teşvikten yararlanamayacaklardır.

Kamu kurum ve kuruluşlarına ait iktisadi işletmeler, kurumlar vergisi mükellefi olması koşuluyla bu teşvikten yararlanacaklardır.

Teşvikin uygulanmasında; mükelleflerin tam ve-

ya dar mükellef olup olmadıkları ve hangi faaliyetle iştiğal ettikleri herhangi bir önem arz etmemektedir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu veya uluslararası anlaşma hükümlerine istinaden yapılan hizmet ve yapım işlerinin gerçekleştirilmesine yönelik faaliyetler ile ilgili olarak yaratılan istihdam artışları nedeniyle gelir vergisi stopajı teşviki uygulanmayacaktır.

Bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarınca 2886 ve 4734 sayılı Kanunlara göre veya uluslararası anlaşma hükümlerine istinaden ihalesi yapılan inşaat işleri (köprü, baraj, okul, kamu binası yapımı gibi) ile ulaşım, temizlik, güvenlik işleri gibi hizmet işleri teşvikten yararlanamayacaktır.

Devlet İhale Kanunu ile Kamu İhale Kanunu'na göre kamu kurum ve kuruluşlarınca ihalesi yapılan veya uluslararası anlaşma hükümlerine istinaden yapılan her türlü mal teslimi işlerinin gerçekleştirilmesine yönelik olarak, Kanun kapsamına dahil illerde faaliyette bulunan işletmeler, gerekli diğer koşulları sağlamaları halinde teşvikten yararlanabileceklerdir.

V-ÖNERİLER

Bölgesel teşvikler yönünden 5084 sayılı Kanun uyarınca kapsama alınan 36 ile, 5350 sayılı Kanun ile 13 il daha eklenerek, bu kapsam 49 ile çıkarılmıştır. Ancak, 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun'da, 5350 sayılı Kanun'la bazı değişiklikler yapılmış olsa da, değişiklik sonrası kanun hükümleri kamuoyu beklentilerini karşılamaktan uzaktır. Söz konusu kanun hükümleri değerlendirildiğinde beklenen amacın gerçekleşebilmesi için bazı değişikliklere gidilmesi gereğinin bulunduğu anlaşılmakta olup, bunlar aşağıdaki başlıklar altında sıralanmıştır.

A-Teşvikler Bölge ve İl Bazında Değil Sektörel Bazda Çıkarılmalıdır: Bölgelerarası eşitsizliğin giderilmesi noktasında kapsama alınan bu illere (49 ile) aynı teşvik unsurlarının uygulanması, kanunun amacına uygun düşmemektedir. Çünkü söz konusu Kanun ile yatırım ve istihdam imkanının artırılması amaçlanıyorsa, öncelikle her ilin sosyo-ekonomik yapısının ortaya konulması, imalatını veya üretimini gerçekleştireceği kalemlerin belirlenmesi ve teşviklerin sektörel bazda çıkarılması gerekmektedir.

5084 sayılı Kanun kapsamındaki illere sektör belirlenmeden uygulanan aynı teşvik hükümleri, yatırımların bazı illerde yoğunlaşmasına, bazı illerde ise yatırım miktarının az ya da hiç olmamasına neden olmaktadır.

B-Teşvikler Dinamik Bir Yapıya Sahip Olmalıdır: Bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltarak az gelişmiş bölgelere ilave destekler sağlamaya yönelik olan teşvik sisteminin, bölgelere belirli bir dönemde ilk hareketi sağlayıcı ve cesaretlendirici olması, gelişmelerle birlikte mevcut teşvikleri azaltıp yeni ortaya çıkan sorunların çözümüne yönelik olarak yeniden şekillendirilmesi, yani dinamik bir yapıda olması gerekmektedir.³

C-Bürokratik İşlemler Azaltılmalıdır: Bu bölgelerde bedelsiz arsa ve arazi tahsisinde de hem yasal olarak hem de pratikte ciddi zorluklarla karşılaşmaktadır. Alt yapının gitmediği, parselasyonun yapılmadığı, planlamanın olmadığı, yerleşim yerlerine uzak dağ başındaki yerlerde yatırım yapmak mümkün değildir. Kamu idareleri, mahallinde sürekli zorluk çıkarabilmektedirler. Çeşitli kamu kurumlarına ait fabrika, atölye, depo, bina gibi yerlerin verilmesi istenmediği gözlenmektedir. Bazı hallerde de bu yerlerin bedeli karşılığında satışı veya devri, yatırımcıya pahalı gelmektedir. Öte yandan, bedelsiz arsa ve arazi tahsisini engelleyen çok sayıda istisna hükümleri ve yerel yöneticilerin olumsuz tavırları, açıkçası bu teşviği etkin olmaktan uzaklaştırmaktadır.⁴ Ayrıca, yatırımcıların kredi temininde yaşadıkları bürokratik işlemler de hafifletilmelidir.

D-Teşvik Türleri (Unsurları) Genişletilmelidir: 5084 sayılı Kanun'la getirilen vergi ve sigorta prim teşvikleri, enerji desteği ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin edilmesi şeklindeki düzenlemeler, yatırımları ve istihdam imkanlarını artırma amacıyla yetersiz kalmaktadır. Kapsama alınan iller içindeki doğu illerimizde, ilin sektör yapısına uygun ve bölgenin sorunlarını giderecek ilave teşviklerin çıkarılmasına ihtiyaç vardır.

E-Yatırımcı Üzerindeki Vergi Yükü Hafifletilmelidir: (Vergi Sistemi Caydırıcı Olmamalı) Ülkemizde

uygulanan vergi sistemi yatırımcı ve girişimci için caydırıcı nitelik taşımaktadır. Bu nedenle, gelir ve kurumlar vergisi oranlarının düşürülmesi, ücretler üzerindeki vergi yükünün hafifletilmesi, doğu ve batı illeri için farklı katma değer vergisi oranlarının uygulanması sağlanmalıdır. Örneğin, Erzurum İli'ndeki Palandöken Dağı'nda kış turizmüne yönelik tüm teslim ve hizmetlerin farklı katma değer vergisi oranlarına tabi olması gerekmektedir.

F-Teşvikler Uzun Süreli Olmalıdır: Uygulama süreleri çok kısa veya belirsizdir. Aynı yıl içinde bile değiştirilen düzenlemeler vardır.⁵

VI-SONUÇ

5084 sayılı Kanun'un amacı; ülke genelinde istihdamın artırılması ve bu istihdamın ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük olan yörelerde gerçekleştirilmesi suretiyle, ülkemizdeki bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltmaktır.

Bu çerçevede, 5084 sayılı Kanun'la vergi ve sigorta prim teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak, yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle getirilen teşvik unsurları ile yatırımları ve istihdam imkanlarını artırmak şeklindeki amaç, doğu illerimizde gerçekleşmeyecektir. Bu noktada, özellikle doğu illerimiz için gerçekçi, uygulanabilir ve ilin sosyo-ekonomik yapısına uygun süre ve konudaki teşviklerin çıkarılmasına ihtiyaç vardır. Ancak bu şekildeki destekleme ile bir bölgenin gelişmesi, yatırımların ve istihdamın artırılması sağlanabilir.

Kişisel görüşümüze göre, objektif olarak sınıflandırılacak her il, sektör ve konuya uygun, öteden beri faaliyette bulunan işletmeleri de kapsayacak genişlikte teşvikler hazırlanmalıdır. Teşviklerin sektörel bazda çıkarılması ile her il gelişeceğinden, İstanbul, İzmir ve Bursa gibi gelişmiş illerimize olan göç azalacaktır. Yürürlükteki teşvik mevzuatı batı illerimiz için bir kazanım sağlayacaktır. Ancak, doğu illerimiz için talep edilen sektör ve konularda destek verilmediği sürece işgücü ve sermaye göçü artarak devam edecektir.

³ Ömer BİLEN, "Bölgesel/Yerel Kalkınmada Kullanılabilecek Finansal Sistemler, Aracı Kurumlar ve Türkiye için Önermeler", Yayın No:DPT:2677, Ağustos 2003, s.38.

⁴ Nevzat SAYGILIOĞLU, "Bölgesel Teşviklere Bakış", Yaklaşım, Ocak 2005, Sayı:145, s.32.

⁵ Nevzat SAYGILIOĞLU, "Bölgesel Teşviklere Bakış", Yaklaşım, Ocak 2005, Sayı:145, s.31.