



T.C. SANAYİ VE
TEKNOLOJİ BAKANLIĞI

8

BÖLGESEL YATIRIM TEŞVİKLERİNİN TÜRKİYE EKONOMİSİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

STRATEJİK ARAŞTIRMALAR ve VERİMLİLİK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Bu çalışma T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Stratejik Araştırmalar ve Verimlilik Genel Müdürlüğü tarafından TÜSSİDE yükleniciliğinde yürütülen “*Milli Teknoloji Hamlesi ve Stratejik Dönüşüm Programı Strateji Geliştirme ve Uygulama Danışmanlığı Projesi*” çıktılarından biri olan “*Bölgesel Yatırım Teşviklerinin Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri*” başlıklı çalışmanın özetlenmiş halidir.

Ankara - 2021

Yatırımcılara yönelik çeşitli teşvik imkânları sağlayan Yatırım Teşvik Sistemi kapsamındaki uygulamalar aracılığıyla; kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirilmesi, üretim ve istihdamın artırılması, uluslararası rekabet gücünü artıracak ve araştırma- geliştirme içeriği yüksek bölgesel ve büyük ölçekli yatırımlar ile stratejik yatırımların özendirilmesi, uluslararası doğrudan yatırımların artırılması, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılması, kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesi amaçlanmaktadır. 2012 yılında ana yapısı oluşturulmuş olan Yatırım Teşvik Sistemi'nde yıllar itibarıyla oluşan ihtiyaçlar doğrultusunda değişikliklere gidilmiş ve en son değişiklik 2020 yılında yapılmıştır. Yapılan değişiklikler ile yatırım bölgelerinin dağılımı da yeniden düzenlenmiştir.

ÇALIŞMANIN AMACI

Yatırım Teşvik Sistemi kapsamındaki uygulamalardan biri de "Bölgesel Teşvik Uygulamaları"dır. 2012 yılında güncellenen ve Yatırım Teşvik Sistemi'nin en kapsamlı boyutunu oluşturan Bölgesel Teşvik Uygulamaları; yüksek katma değerli yatırımlar ile üretim ve istihdamın artırılmasını, bölgesel ve büyük ölçekli yatırımların özendirilmesini, uluslararası doğrudan yatırımların çekilmesini ve özellikle bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasını hedeflenmektedir.

Bu çalışma kapsamında, bölgesel teşvik uygulamalarının; istihdam, yatırım, katma değer gibi makro göstergeler üzerindeki doğrudan ve dolaylı etkilerinin incelenmesi amaçlanmaktadır.

ÇALIŞMANIN KAPSAMI

2012'de yürürlüğe giren 3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar ile yatırım teşvikleri bugünkü halini almıştır. Bu değişiklik ile yatırım teşvikleri; bölgesel teşvik, öncelikli yatırım konuları, stratejik yatırım, genel teşvik olmak üzere dört temel kategoriye ayrılmıştır (Şekil 1).

2020 yılı sonu itibarıyla tüm yatırım teşvik programları kapsamında düzenlenen **50.335 teşvik belgesinin 27.434 tanesi (%55'i) bölgesel teşvik uygulamaları kapsamında** düzenlenmiştir. Bu çalışmanın kapsamını, sağlanan bölgesel yatırım teşviklerinin analizi oluşturmaktadır.

YATIRIM TEŞVİK SİSTEMİ

BÖLGESEL TEŞVİK

İller arasındaki gelişmişlik farkını azaltmayı ve illerin üretim ve ihracat potansiyellerini artırmayı hedeflemektedir.

ÖNCELİKLİ YATIRIM KONULARI

Belirli yatırım konularının 5. Bölge destekleri ile desteklenmesi hedeflenmektedir.

STRATEJİK YATIRIMLAR

Cari açığın azaltılmasına katkı sağlayacak katma değeri yüksek yatırımların desteklenmesi hedeflenmektedir.

GENEL TEŞVİK

Teşvik edilmeyecek yatırım konuları dışında kalan tüm yatırımları kapsamaktadır.

Şekil 1. Yatırım teşvik sistemi



Şekil 2. Teşvik bölgeleri (2020)

Bölgesel Teşvik Uygulaması

Teşvik uygulamaları kapsamında, ülke genelindeki tüm iller altı bölgede gruplandırılmıştır. Bu doğrultuda sağlanacak destek unsurları da bölgelere ve yapılacak yatırımın miktar ve sektörüne göre farklılık göstermektedir. Şekil 2’de 2020 yılı itibarıyla illerin Teşvik Bölgelerine dağılım haritası ve Tablo 1’de bölgeler arası teşvik unsurlarının farklılaşması gösterilmiştir.

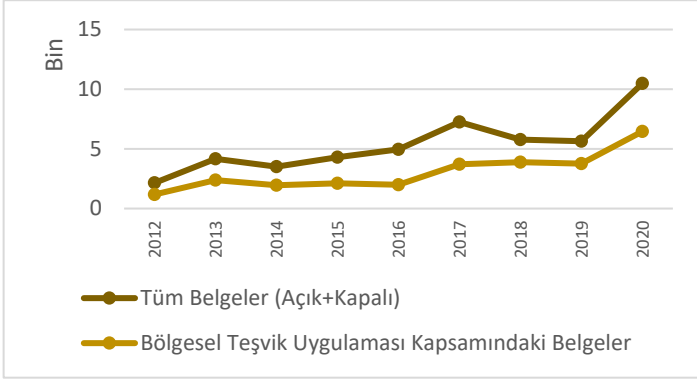
Bölgesel yatırım teşviklerinden faydalanmak isteyen girişimler gerekli koşulları sağladıkları takdirde, yatırım teşvik belgesi almaya hak kazanırlar.

Alınan belgeler, belgedeki yatırım ve istihdam koşulları yerine getirilene kadar **“açık”** olarak tanımlanır ve bu süreçte sadece KDV istisnası ve gümrük vergisi muafiyetlerinden yararlanılabilir. Bölgesel yatırım teşviklerinin diğer unsurları olan vergi indirim, sigorta primi işveren hissesi desteği, gelir vergisi stopajı desteği, sigorta primi işçi hissesi desteği, faiz desteği ve yatırım yeri tahsisinden faydalanılması için girişimlerin taahhütlerini yerine getirerek yatırım teşvik belgelerini **“kapalı”** duruma getirmeleri gerekmektedir.

Tablo 1. Bölgeler arası teşvik unsurlarının farklılaşması

Destek Unsurları			BÖLGELER					
			1.	2.	3.	4.	5.	6.
KDV İstisnası						✓		
Gümrük Vergisi Muafiyeti						✓		
Vergi İndirimi	Yatırıma Katkı Oranı ¹ (%)	OSB Dışı	15	20	25	30	40	50
		OSB İçi	20	25	30	40	50	55
Sigorta Primi İşveren Hissesi Desteği		OSB Dışı	2 yıl	3 yıl	5 yıl	6 yıl	7 yıl	10 yıl
		OSB İçi	3 yıl	5 yıl	6 yıl	7 yıl	10 yıl	12 yıl
Yatırım Yeri Tahsisi						✓		
Faiz Desteği		İç Kredi			3 Puan	4 Puan	5 Puan	7 Puan
		Döviz / Dövizle Endeksli Kredi	-	-	1 Puan	1 Puan	2 Puan	2 Puan
Sigorta Primi İşçi Hissesi Desteği			-	-	-	-	-	10 yıl
Gelir Vergisi Stopajı Desteği			-	-	-	-	-	10 yıl

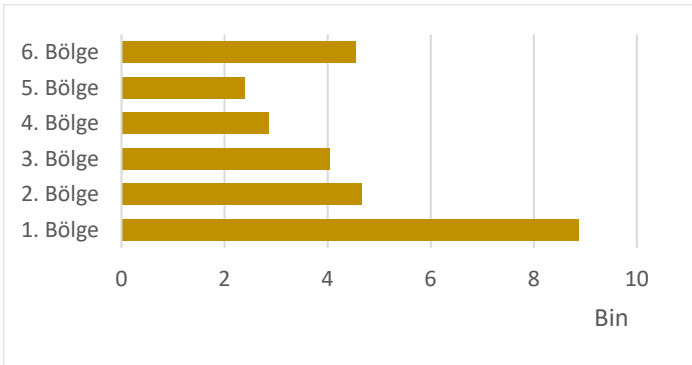
¹ Yatırıma Katkı Oranı; yatırımın yapıldığı bölgeye bağlı olarak belirlenen ve toplam sabit yatırım tutarının belirli bir yüzdesi ile hesaplanan bir üst sınır belirleme aracıdır. Yatırıma Katkı Oranı ne kadar yüksek ise o derece yüksek miktarda vergi indiriminden yararlanmak söz konusudur.



Şekil 3. Yıllara göre yatırım teşvik belgesi sayıları

Yıllara göre açık ve kapalı belgelerin bir arada gösterildiği Şekil 3'e göre; **2012 yılında açılan belge sayısı 2.150 iken 2020 yılında açılan belge sayısı 10.480** olmuştur. 2020 yılında açılan belgelerden **6.460** tanesi, bölgesel teşvik uygulaması kapsamında düzenlenmiştir.

Açılan teşvik belgelerinin teşvik bölgelerine göre dağılımı (Şekil 4) incelendiğinde en çok belgenin ekonomik gelişmişliğin en yüksek olduğu birinci bölgede açıldığı görülmektedir. Verilen teşviklerin en yüksek tutarda olduğu ve ekonomik gelişmişliğin en düşük olduğu altıncı bölgede ise açılan belge sayısı ikinci bölgede açılan belge sayısına yakındır².



Şekil 4. Bölgelere göre açılan belge sayıları (2012-2020)

Kullanılan Veriler

Bölgesel teşvik uygulaması kapsamında sağlanan teşviklerin etkileri analiz edilirken, Girişimci Bilgi Sistemi (GBS)³ mikro veri seti kullanılmıştır. Analizlerde, 20 ve üstü sayıda çalışanı olan girişimler dikkate alınmıştır.

² Bir yatırım belgesi kapsamında birden fazla bölgede yatırım gerçekleştirilecek ise bu belgeler "Muhtelif Bölge" olarak sınıflandırılmıştır. İncelenen dönemde toplamda 26 adet muhtelif bölge teşvik belgesi verilmiştir.

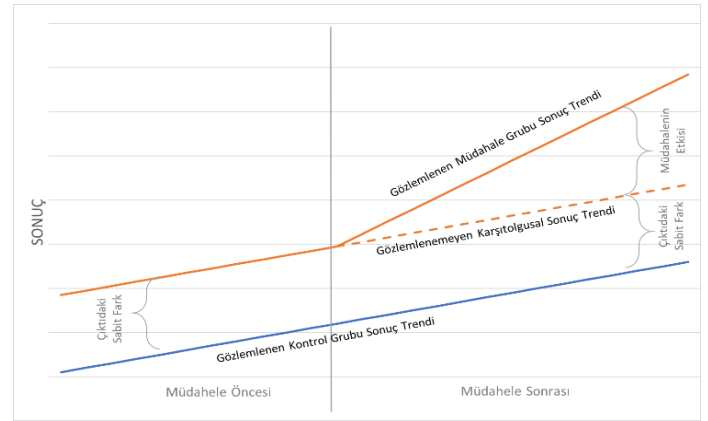
³ <https://gbs.sanayi.gov.tr>

Analizler öncesinde verilerin alt ve üst %1'lik dilimde bulunan aşırı değerler, analize uygun hale getirilmiştir. Analiz örnekleminde çalışan sayısı kriterine uygun yaklaşık 900.000 gözlem bulunmaktadır.

Bölgesel teşvik programı kapsamında bugüne kadar 27.343 belge düzenlenmiş olup, bu belgelerin **24.546 tanesi GBS'de bulunan 18.483 girişim ile eşleşmiştir**. GBS kapsamında bulunmayan girişimler ve kamu kurumları için düzenlenen belgeler analize dâhil edilmemiştir.

ÇALIŞMADA KULLANILAN YÖNTEMLER

Bölgesel teşvik uygulamasının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisini tespit etmek için, **farkın farkı** (difference-in-difference) yaklaşımı kullanılmıştır. Bu yaklaşımda, müdahale grubunun sonuç değişkeninde müdahale öncesi ile sonrası arasında gözlemlenebilen fark; müdahale uygulanmayan ve başlangıç dönemi itibarıyla benzer özellikler taşıyan gözlemlerdeki başlangıç dönemi ile bitiş dönemi farkı karşılaştırılarak, bu farkların farkı, politikanın etkisi olarak tanımlanmıştır. Şekil 5'te farkın farkı yaklaşımının ayrıntıları gösterilmiştir.



Şekil 5. Farkın farkı yaklaşımı ile etkinin tespit edilmesi

Farkın farkı yaklaşımı yürütülürken, **araç değişkeni yöntemi** kullanılmış ve regresyonlar iki fazda hesaplanmıştır. İlk fazda içsellik problemi taşıyan değişken tamamen harici bir araç değişken aracılığıyla kontrol edilmiş ve sistemin dışından gelen bir dışsal etki oluşturulmuştur.

Bu etki, ikinci faz regresyonunda kullanılarak doğru ve yansız politika etkisi hesaplanmaya çalışılmıştır.

Araç değişken olarak, 2012/3305 sayılı mevzuata göre Bölgesel Yatırım Teşvik Belgesi almaya uygunluk durumunu gösteren kukla değişken tanımlanmıştır. Buna göre, 2012 yılından itibaren bölgesel yatırım teşviki almak için mevzuatta belirtilen sektör ve il özelliklerine uyum sağlayan girişimler uyum gösterdikleri tarihten itibaren 1 değerini, uygunluk göstermeyen girişimler ise 0 değerini almıştır.

ÇALIŞMANIN BULGULARI

Farkın farkı yönteminin uygulanması sonucunda elde edilen bulgular toplu olarak Tablo 2'de gösterilmiştir. Analizler yapılırken oluşan bu farkın teşvik programı neticesinde mi yoksa teşvik programı öncesinden gelen girişim farklılıkları nedeniyle bazı özelliklere sahip girişimlerin teşvik programına dâhil olurken geri kalanların programa başvurmamasından mı kaynaklandığı hususu dikkate alınmıştır.

Tablo 2. Teşvik belgesi alan ve almayan girişimlerin karşılaştırılması

Gösterge	Teşvik Belgeli	Teşvik Belgesiz
Satışlar (TL)	91.480	5.537
Fiziki sermaye (TL)	38.866	818
Yatırım (TL)	7.020	105
Çalışan sayısı	124	8
İhracatçı olma durumu (%)	40	13

Bu çalışmada ölçülmesi hedeflenen etki, teşvik programının neden olduğu ilave istihdam, yatırım ve katma değer değişikliklerinde gözlenen etkidir. Teşvikler; fiyat seviyeleri, rekabet durumları ve arz-talep dengesi gibi genel dengeye etkisi olan pek çok hususta da doğrudan veya dolaylı etkiye sahiptir. Bu kapsamda, etkiler, doğrudan ve dolaylı etkiler olarak ayrıştırılarak incelenmiştir.

Doğrudan Etkiler

İstihdam

Farkın farkı yöntemiyle ve araç değişken kullanılmadan etki hesaplandığında, teşvik alan girişimlerin teşvik

almayan girişimlere göre istihdamını ortalama %39,7 oranında artırdığı anlaşılmıştır. Bu oran, yatırım teşvik belgesini kapatmamış girişimler için %33,7, teşvik belgesini kapatan girişimler için ise %52,3'tür.

Araç değişkenin kullanıldığı durumda %54,8 olan ortalama etki, teşvik belgesini kapatan girişimler için %88,5'tir.

Uygulanan teşvik programının, doğrudan, teşvik alan girişimlerde 535.290 kişilik ilave istihdam artışına sebep olduğu söylenebilmektedir.

Yatırım

Yatırım teşvik programının hedeflediği bir diğer gösterge, girişim seviyesindeki yatırımlardır. Yatırım teşvik belgesi alan girişimler, taahhüt ettikleri yatırımları gerçekleştirmeden belgelerini kapatmamaktadır. Bu husus, yatırım belgelerini kapatamayacak durumda olan girişimlerin de kapatma ihtimallerini göz önüne olarak yatırım artışı göstermelerini beraberinde getirmektedir.

Yapılan analizlere göre, teşvik alan girişimler, yatırımlarını ortalama %71,2 artırmıştır. Bu tespiti parasal olarak yorumlamak gerekirse, teşvik alan girişimlerin yatırımlarını 45.480 Milyar TL artırdığı söylenebilmektedir.

Yatırım teşviklerinin etkisinin analizi açısından bir diğer önemli husus çalışan ücretlerindeki değişimdir. Girişim seviyesinde yapılan analizlerde toplam ödenen ücretlerde ortalama artışın %53,1 civarında olduğu görülmüştür. İstihdam artışına olan etkinin %54,8 olduğu düşünüldüğünde, ödenen maaş artışı istihdam artışı ile paralellik göstermektedir.

Katma Değer

Katma değer kavramı, bir mal ya da hizmetin üretim sürecindeki girdi ve çıktı arasındaki farkı tanımlamaktadır. Bu çalışmada girişimlerin ürettiği katma değer, girişimlerin toplam satışlarından yaptıkları satın almaların çıkartılmasıyla elde edilmiştir. Yapılan analizlere göre teşvik alan girişimlerde %70 oranında bir katma değer artışı gözlenmiştir.

Dolaylı Etkiler

Dolaylı etkilerin tespit edilmesi için kullanılan yöntem ve sonuçların yorumlanma usulü doğrudan etkilerden bazı farklılıklar göstermektedir. Bu araştırmada kullanılan şekliyle, yatırım teşviki almış olan bir girişimin ürün sattığı ve ürün aldığı bütün girişimler, teşvik alan girişimin yatırım ekosistemini oluşturmaktadır.

Dolaylı etkilerin analiz edilmesi amacıyla dört adet yeni değişken (teşvik alan girişimden satın alma, teşvik alan girişime satış, teşvik alan girişimden satın alma oranı ve teşvik alan girişime satış oranı) üretilmiştir. Bu değişkenlerden; teşvik alan girişimden satın alma ile teşvik alan girişime satış kukla değişkenler olarak kullanılmıştır⁴.

İstihdam

Farkın farkı yönteminin dolaylı etkileri bulmak amacıyla kullanımı sonunda; yatırım teşviklerinin, yatırım ekosisteminde bulunan girişimlere istihdam etkisi; teşvik alan girişime satış yapan girişimler için **%8,8**, teşvik alan girişimden satın alma yapan girişimler için de **%10,1** seviyesinde artış olarak hesaplanmıştır.

Satış ve satın alma oranı değişkenleri kullanıldığında ise dolaylı istihdam etkilerinin katsayıları **0,088** ve **0,060**'tır. Buna göre, yatırım ekosisteminde bulunan girişim, toplam satışlarının yarısını teşvik alan girişime yaptığı takdirde istihdamı **%4,4** civarında artacaktır. Benzer bir hesaplama ile aynı girişimin toplam satın almalarının yarısı teşvikli bir girişimden ise istihdamı **%3** civarında artacaktır.

Yatırım

Yatırımı açısından oluşan dolaylı etkiler farkın farkı yöntemi ile hesaplandığında teşviklerin yatırım teşvik ekosisteminde bulunan girişimlere olan yatırım etkisi, teşvik alan girişimden satın alma yapan girişimler için **%3** seviyesinde artıştır. Buna göre, teşvik alan girişimlerin yatırım ekosisteminde bulunan girişimler,

ekosistemde bulunmadıkları duruma göre yaklaşık **%3** seviyesinde yatırımlarını artırmışlardır. Satış oranı değişkeni kullanıldığında ise dolaylı yatırım etkilerinin katsayısı **0,034**'tür. Buna göre, yatırım ekosisteminde bulunan girişim, toplam satışlarının yarısını teşvik alan girişime yaptığı takdirde yatırımı **%1,7** civarında artacaktır.

Katma Değer

Benzer şekilde farkın farkı yöntemi ile katma değer açısından dolaylı etkiler hesaplandığında; yatırım teşviklerinin teşvik ekosisteminde bulunan girişimlere olan katma değer etkisi, teşvik alan girişime satış yapan girişimler için **%8,6**, teşvik alan girişimden satın alma yapan girişimler için de **%6,3** seviyesinde artıştır.

Satış ve satın alma ortalaması değişkenleri kullanıldığında ise dolaylı katma değer etkilerinin katsayıları **0,089** ve **0,086**'dır. Buna göre, yatırım ekosisteminde bulunan girişim toplam satışlarının yarısını teşvik alan girişime yaptığı takdirde ürettiği katma değeri **%4,5** civarında artacaktır. Benzer bir hesaplama aynı girişimin toplam satın almalarının yarısı teşvikli bir girişimden ise üretilen katma değer **%4,3** civarında artacaktır.

Doğrudan ve Dolaylı Etkilerin Muhasebe Hesapları

Gerçekleşen istihdam dikkate alındığında, **1 ilave istihdamın teşvik maliyetinin yaklaşık 85.700 TL** olduğu hesaplanmıştır. Ortalamada yatırım destek taahhüdü açısından her **0,99 TL teşvikin 1 TL ilave yatırıma** sebep olduğu tespit edilmiştir. Muhasebe hesabıyla, yaklaşık **9 kuruşluk vergi teşvikinin 1 TL katma değer artışına** sebep olduğu görülmüştür.

⁴ Bir girişim teşvik almış girişimden herhangi satın alım yaparsa, teşvik alan girişimden satın alma değişkeni 1, diğer durumlarda 0 değerini almaktadır. Aynı şekilde bir girişim teşvik almış girişime herhangi bir satış yaparsa, satış değişkeni 1, diğer durumlarda da 0 değerini alır. Teşvik alan girişimden satın alma oranı ve teşvik alan girişime satış oranı değişkenleri ise yatırım ekosisteminde bulunan girişimlerin toplam satın alma ve satışlarındaki teşvikli girişimden, sırasıyla, satın alma ve teşvikli girişime satış oranlarını göstermektedir ve 0 ile 1 arasında bir değer almaktadır.

SONUÇ

Çalışmada bölgesel teşvik uygulamasının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisini tespit etmek için, farkın farkı yaklaşımı kullanılmıştır. Söz konusu yaklaşım uygulanırken de araç değişkeni yöntemi kullanılmış ve iki fazda regresyon yürütülmüştür. Çalışmada ölçülmesi hedeflenen etki, teşvik programının neden olduğu ilave yatırım, istihdam vb. ekonomik performans değişikliklerinde gözlenen etkidir. Etkiler, doğrudan ve dolaylı etkiler olarak ayrıştırılarak incelenmiştir. Bu doğrultuda pek çok bulgu ortaya konmuştur. Bununla birlikte genel olarak değerlendirildiğinde aşağıdaki hususlar ifade edilebilir:

- ▶ Yatırım teşvikleri, teşvikten faydalanan girişimlerin istihdam ve yatırımlarını artırmaktadır. Ekonominin genelinde istatistiki olarak anlamlı bir istihdam artışına neden olup olmadığı analize açık olmakla birlikte, bölgesel yatırım teşviklerinin teşvik alan girişimlerin istihdamına olan doğrudan etkisi, **%54,8** düzeyinde istihdam artışıdır.
- ▶ Tüm bölgeler için istihdamda bir artış eğilimi gözlenirken en yüksek istihdam artışının **altıncı bölgede** olduğu gözlenmiştir. Bölgesel yatırım teşviklerinin teşvik ekosistemindeki girişimlerin istihdamına olan dolaylı etkisinin, pozitif fakat sınırlı olduğu tespit edilmiştir.
- ▶ Bölgesel yatırım teşviklerinin yatırım etkisi ise teşvik alan girişimlerin yatırımlarının **%71,2** seviyesinde artmasıdır.
- ▶ Teşvik almamış fakat teşvik ekosistemindeki girişimlerin yatırımına olan dolaylı etkisi pozitif fakat sifıra yakın seviyededir. Teşviklerin dolaylı istihdam etkilerine ve doğrudan yatırım etkilerine nazaran, dolaylı yatırım etkileri oldukça sınırlı kalmaktadır.

- ▶ Bulgular, teşviklerden yararlanan girişimlerin istihdam artışıyla orantılı olarak toplam ücret ödemelerinde artışa yol açtığı fakat teşviklerden elde edilen pozitif faydanın çalışan başına prim olarak yansıtılmadığına işaret etmektedir.
- ▶ Yapılan analizler, bölgesel yatırım teşvikleri içerisinde en yüksek etkinin katma değer üzerine olduğu göstermiştir. Bölgesel yatırım teşviklerinin teşvik alan girişimlerin katma değerine olan doğrudan etkisi **%101,3** katma değer artışıdır. Bölgesel yatırım teşviklerinin teşvik ekosistemindeki girişimlerin katma değerine olan dolaylı etkisi pozitif fakat sınırlıdır. Bölgesel yatırım teşviklerinde görülen en önemli etki, katma değer boyutunda gözlemlenmektedir. Bu açıdan yatırım teşviklerinin ekonomiyi canlandırdığı değerlendirilmektedir.
- ▶ Teşvik politikalarının yatırıma etkisinin girişim büyüklüğünden bağımsız olduğu istihdam etkisinin ise girişim büyüklüğü arttıkça azaldığı gözlemlenmiştir. Girişim büyüklüğüyle gerçekleşen azalış etkisinin artan yatırımın otomasyonundan kaynaklanabileceği değerlendirilmektedir.
- ▶ Bölgesel yatırım teşviklerinin istihdama, yatırımlara ve katma değere doğrudan etkilerinin pozitif yönlü olduğu, en güçlü etkinin katma değerde görüldüğü, dolaylı etkilerin de pozitif olmakla birlikte doğrudan etkilerle karşılaştırılınca kısıtlı kaldığı gösterilmiştir.

Çalışma Hakkında İletişim Kişisi

Faik Yücel GÜNAYDIN

(Sanayi ve Teknoloji Uzmanı)

E-posta: faikyucel.gunaydin@sanayi.gov.tr