

TEŞVİK KOLLAMACILIK

"Teşvik sistemi kötü değildir, fakat tehlikelidir. Teşvik nedeniyle müdahalelere başlayan iktidarların bu müdahalelerini başka alanlara da yayma istekleri kolay önlenemez. Öte yandan, aşırı teşvik önlemleri ekonomiyi doğal gidişinden saptırabilir. Girişimciler doğal olarak kar getiren alanlara yönelir. İktidarın desteği olmadan yaşayamayan girişimler ise zarar eden girişimlerdir. Bu zararı karşılayan iktidar ise, bu parayı vergilerden sağlayacaktır. Yani, toplum zarar eden girişimlerin yükünü taşımak zorunda bırakılacaktır. Bunun gibi devlet teşvikleri girişimcilerin yükünü taşımak zorunda bırakılacaktır. Bunun gibi devlet teşvikleri girişimcilerin serbest piyasa düzenine göre hareket etmelerini engelleyecektir."

Benjamin Constant

"Hiçbir şey devletin parasını harcamaktan daha kolay değildir. Çünkü devletin parası hiç kimseye aittir."

Calvin Coolidge

I. GİRİŞ

Özel hırsızlık, bir bireyin sahip olduğu malların başka bireyler tarafından çalınması olayıdır. Kamusal hırsızlık ise mahiyeti itibarıyla özel hırsızlıktan tamamen farklıdır. Kamusal hırsızlık, kısaca kamu görevlilerince ve/veya vatandaşlarca kamusal kaynaklardan bir çıkar temin edilmesidir. Kamusal hırsızlık olayında başlıca iki taraf söz konusudur. İlk olarak "kamu görevlileri", görev ve yetkilerini kötüye kullanmak suretiyle kamusal kaynaklardan özel çıkarlar temin edebilmektedirler. Rüşvet, irtikap (zorla yiyicilik) ve zimmet kamu görevlilerince yapılan hırsızlık ve yolsuzluk olaylarına örnek teşkil etmektedir. İkinci olarak "vatandaşlar" kamusal kaynakları kendi çıkarları doğrultusunda kullanabilirler. Devlet malının vatandaşlarca yağmalanması kamusal hırsızlığın diğer yönünü oluşturmaktadır. Vatandaşların devlet ile olan ilişkilerinde haksız kazanç elde etmeleri söz konusu olabilir. Örneğin, kamu teşebbüsleri tarafından üretilen mallara zam yapılacağından önceden haberdar olan bazı kişiler, bu bilgi sızdırma ya da bilgi elde etme olayından haksız kazançlar temin edebilirler. Bu anlamda vurgunculuk, kamusal

hırsızlığa bir örnektir. Bir başka örnek de özel müteşebbislerin lobcilik yaparak haksız yere bir teşvik elde etmesi olayıdır. Bu "teşvik kollama" faaliyetleri de kamusal hırsızlığın bir yönünü oluşturmaktadır.

Bu araştırmanın konusu teşvik kollamacılık faaliyetleridir. Hemen belirtelim ki, geleneksel iktisat teorisinde teşviklerin sürekli olarak yararları üzerinde durulur ve iktisat politikasının en önemli araçlarından biri olan teşvik politikası ile makro ve mikro hedeflere (ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ödemeler bilançosunun iyileştirilmesi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, ekonomik istikrarın sağlanması v.s.) ulaşılabileceği savunulur. Bu çalışmada geleneksel bakış açısından tamamen farklı olarak teşvik politikalarının bazı sakıncaları üzerinde durulmaktadır. Önemle belirtelim ki, teşvikler ekonomi için yararlı olabilecekleri gibi, oldukça sakıncalı sonuçlar da doğurabilirler. Bu araştırmanın amacı teşvik sisteminin sakıncalarını ortaya koymak ve "iyi bir teşvik politikası nasıl olmalıdır?" sorusuna ilişkin öneriler geliştirmektir.

II.TEŞVİK TEORİSİ

A.Teşvik Kavramı ve Unsurları

Teşvik, devlet tarafından çeşitli amaçlarla özel ve/veya kamu teşebbüslerine bir karşılık mukabilinde veya karşılıksız olarak yapılan aynı veya nakdi yardımlardır. Teşvik kavramı yerine literatürde "sübvansiyon", "iktisadi gayeli mali yardım", "üreticiye yapılan transfer harcamaları", "primler", "ucuz krediler", "aynı yardımlar" gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Teşvik kavramını daha iyi bir şekilde ortaya koymak için yukarıda yaptığımız tanımları biraz açmak ve teşvik kavramının unsurlarını ele almak yararlı olacaktır.

-Teşvikler devlet tarafından verilir. Daha açık bir ifadeyle teşvikler, kamu kurum ve kuruluşları ve kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından bizzat veya görevlendirecekleri kurumlar aracılığıyla verilir.

-Teşvikler, özel ve/veya kamu teşebbüslerine verilir. Teşvikler, esasen özel sektörde faaliyet gösteren teşebbüslere verilir. Bununla birlikte devlet kendi kurduğu teşebbüslere (kamu iktisadi teşebbüslerine) de teşvikler verebilir.

-Teşvikler makro ve mikro ekonomik amaçlar doğrultusunda verilir. Teşvikler genel olarak üretimi destekleme ve idame amacına yöneliktir. Özel kişilere tüketim amacıyla yapılan yardımlar teşvik ya da sübvansiyon olarak adlandırılmaz. Bu türde devlet yardımlarına (örneğin, fakirlere ve işsizlere yapılan devlet yardımı) literatürde "sosyal gayeli mali yardım" denilmektedir. Önemle belirtelim ki, teşvikler çok farklı amaç ve hedefler doğrultusunda verilebilir. Teşvikler üretimi destekleme ve idame amacının ötesinde önemli bir iktisat politikası aracı vazifesini de görebilirler.

-Teşvikleri esasen bir tür "negatif vergi" olarak görmek mümkündür. Devlet belirli kesimleri vergiden muaf tutabilmekte, belirli kesimlere ise toplanan vergilerin bir kısmını bir karşılık mukabilinde veya karşılıksız olarak transfer edebilmektedir. Teşvikler, yukarıda da belirttiğimiz gibi, bir tür "iktisadi gayeli transfer harcaması"dır.

-Teşvikler aynı ve/veya nakdi olarak yapılan devlet yardımlarıdır. Aynı teşviklere bedelsiz tohumluk ve gübre dağıtımı örnek verilebilir. Nakdi teşvikler ise devlet tarafından yapılan parasal yardımlardır. Aynı ve nakdi teşvikler karşılık mukabilinde yapılabileceği gibi karşılıksız olarak da yapılabilirler.

-Teşvikler açık ve doğrudan yapılabileceği gibi dolaylı olarak da yapılabilir. Örneğin, dış ticarete ihracatın artırılması amacı doğrultusunda devlet tarafından ihracatçılara doğrudan teşvikler (ucuz ihracat kredisi, yapılan ihracat esas alınarak prim verilmesi v.s.) verilebilir. Bu tür devlet yardımlarına Açık Teşvik veya Doğrudan Teşvik adı verilebilir. Bunun dışında devlet dış ticarete ihraç ürünlerine vergi istisna ve muafiyetleri getirebilir. Ayrıca ihraç ürünlerinin yurtiçi deniz ve demiryolu ulaşımında özel indirimli tarifeler uygulayabilir. Bu ikinci türde teşviklere Gizli Teşvik veya Dolaylı Teşvik adı verilir.

III. EKONOMİK ÇIKAR VE BASKI GRUPLARI (PLÜTOKRASI) VE TEŞVİK KOLLAMA

Bireylerin ve örgütlü bazı kimselerin, yani çıkar ve baskı gruplarının devletten üretken bir hizmet karşılığı olmaksızın bir ekonomik transfer sağlamaya çalışmalarına Rant Kollama ya da Transfer Kollama adı verilir. Burada belirli kesimler siyasal iktidar ve bürokrasi üzerinde etkili olmaya çalışarak, fazladan ya da tamamen haksız bir kazanç elde etmeye çalışmaktadırlar. Rant kollamanın; tarife kollama, lisans kollama, kota kollama, monopol imtiyazı kollama, teşvik kollama gibi değişik türleri mevcuttur.

Teşvik kollama, devletten çeşitli türde teşvik elde etmek için yapılan her türlü lobicilik faaliyetlerini ifade etmektedir. Teşvik kollamacılık faaliyetlerinde genellikle iki ve bazan üç taraf söz konusu olmaktadır. Bunlar; devlet, bireyler ya da çıkar ve baskı grupları ve teşvik alınmasında aracılık eden kişiler ve/veya kurumlardır.

Teşvik kollamacılık olayında birinci taraf teşvik veren ya da dağıtan Devlet'tir. Merkezi Devlet, teşvikleri genellikle merkezi bir kurum tarafından dağıtmaktadır. Bireysel ya da kurumsal olarak devletten teşvik elde etmeye çalışanlar teşvik kollamacılık olayında ikinci kesimi oluşturmaktadır. Bazen bireyler, bir örgüt ya da kurum kanalıyla değil kişisel çaba ve gayretleri ile bir teşvik elde etmeye çalışabilirler. Bu türde faaliyetleri bireysel teşvik kollama olarak adlandırmak mümkündür.

Bazen de ortak menfaatleri etrafında birleşen bazı kimseler, oluşturdukları bir kurum aracılığıyla devletten bir teşvik elde etmeye çalışabilirler. Bu ikinci türde faaliyetler ise "kurumsal teşvik kollama" olarak adlandırılabilir. Bu tür teşvik kollamacılık yapanlar çıkar ve baskı grupları olarak adlandırılır. Siyasal süreçte çıkar ve baskı gruplarının egemenliği demokrasinin yozlaşması anlamına gelir. Çağdaş demokrasilerde halkın kendi seçtiği temsilcileri çıkar ve baskı gruplarının etkisi altında kalabilmekte ve o kesimlerin çıkarlarına hizmet eden kimseler haline gelebilmektedirler. Bunun da ötesinde, çıkar ve baskı grupları çoğunlukla zengin kimselerin oluşturdukları kurumlar olduğundan, bunlar daha başlangıçta kendi çıkarlarına uygun kimselerin parlamentoya seçilmesi ve kendilerine daha sonra kanun simsarlığı yapmaları için çaba sarfedebilirler.

Siyasal karar alma sürecinde halk yerine çıkar ve baskı gruplarının egemenliği Plütokrazi¹ olarak adlandırılabilir. Plütokratlar (zengin ve nüfuz sahibi kimseler), demokrasilerde bir takım zengin klüpleri ve dernekleri, kamu yararına çalışan gönüllü kuruluşlar, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, mesleki teşekküller (ticaret ve sanayi odaları, v.b.), işveren sendikaları ve benzeri şekillerde örgütlenirler. Bu birliklerin oluşturulmasının temel amacı, siyasal iktidarı, bürokrasiyi, basını ve kamuoyunu kendi çıkarları doğrultusunda etkilemektir.

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal karar alma sürecindeki temel fonksiyonları "lobicilik"tir. Çıkar ve baskı grupları başlıca iki şekilde lobicilik yaparlar;

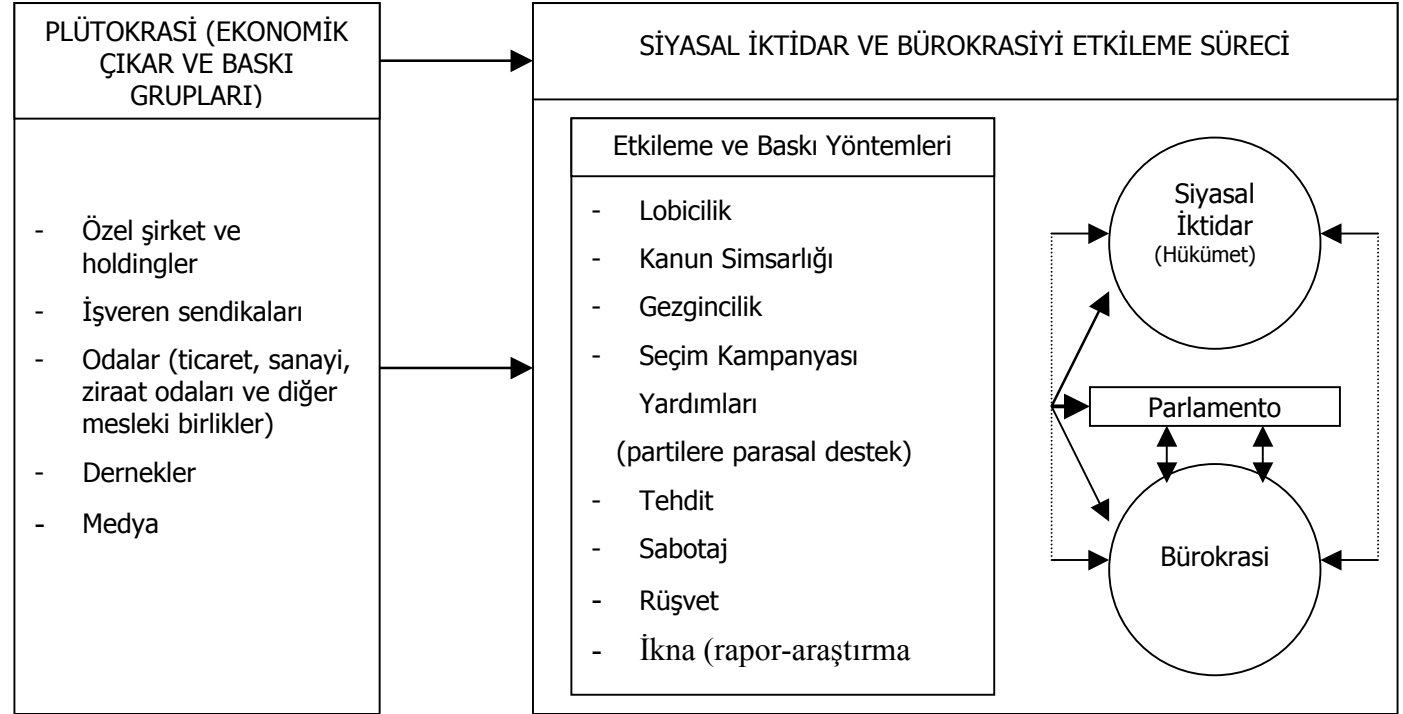
-Seçim öncesinde bir siyasal partiye parasal ve diğer şekillerde yardımda bulunurlar. "Seçim Kampanyası Finansmanı" olarak adlandırılan bu birinci yöntemde, çıkar ve baskı grupları seçim sonrasında, destekledikleri partinin iktidarı kazanması halinde iktidar üzerinde etkili olmaya çalışarak çıkar ve rant sağlamaya çalışırlar.

-Çıkar ve baskı grupları, seçim sonrasında bazı milletvekillerinin parlamentoda kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesini sağlamaya çalışırlar. İngilizce "Influence Peddling" olarak adlandırılan bu ikinci yöntemde, bir milletvekili veya bürokratin özel kişi ve kurumlar lehine bir tür "gezgincilik" yaparak diğer milletvekilleri ve bürokratları etkilemesi sözkonusudur. Çıkar ve baskı grupları, gezgincilerin özellikle nüfuzlu, sözü geçen ve iş bitiren kimseler olmasına özen gösterirler.

Plütokrasinin teşvik kollamacılık faaliyetlerinde siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkileme sürecini bir şema yardımıyla açıklamak mümkündür (Bkz. Şekil:1).

¹ Plütokrazi, parasal gücü elinde bulunduran zenginlerin siyasal yaşama ve yönetime egemen olmaları demektir. Plütokrazi kelimesi eski Yunanca'daki "Plutos" (zenginler) ve "Kratos" (iktidar) kelimelerinin birleştirilmesiyle türetilmiş bir kavramdır. Plutoskratos, kısaca "zenginlerin egemenliği" demektir.

Şekil: 1 – Plütokrazi ve Teşvik Kollamacılık



Plütokratlar, siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkilemede çeşitli yöntemleri kullanırlar. Bu yöntemlerden birisi, yukarıda belirttiğimiz gibi seçim öncesinde siyasal partilere yapılan parasal yardımlardır. "Kaz gelecek yerden tavuk esirgenmez" atasözünün ifade ettiği gibi, plütokratlar seçimi kazancıklarını ümit ettikleri ya da seçimi kazanmalarını istedikleri partilere parasal yardımda bulunabilirler. Seçimi, destekledikleri partinin kazanması halinde çeşitli şekillerde devletten rant kollarabilirler. Teşvik kollama bunlardan sadece birisidir.

Çıkar ve baskı gruplarının siyasal iktidarı ve bürokrasiyi etkileme yöntemlerinden birisi de çeşitli raporlar ve araştırmalar hazırlamak, seminerler ve sempozyumlar düzenlemek suretiyle teşvik elde etmeye çalışmalarıdır. Bu yöntem "ikna etme" olarak adlandırılmaktadır. Bu tür faaliyetler, pekala teşvik elde etme konusunda başarılı sonuçlar verebilmektedir.

Bir başka yöntem lobcilik ve kanun simsarlığıdır. Ekonomik çıkar ve baskı grupları; hükümet üyeleri, yasama organı üyeleri ve bürokratlarla gizli görüşmeler yaparak kendi çıkarları doğrultusunda yasal düzenlemeler yapılmasını sağlayabilirler. Lobcilik ya da "kanun simsarlığı" yapanlar; milletvekilleri, bürokratlar, profesyonel yöneticiler v.b. kimseler olabilir.

Teşvik kollamacılıkta tehdit ve sabotaj gibi yöntemlere de başvurulabilir. Siyasal iktidarı bir dahaki seçimlerde desteklememe tehdidinde bulunma, bir başka siyasal partiyi destekleme tehdidinde bulunma veya medya yoluyla siyasal iktidarı yıpratmaya çalışma tehdidinde bulunma sözkonusu olabilir. Ayrıca, hükümetin çalışmalarını baltalama ve köstekleme, yani "Sabotaj"da sözkonusu olabilir.

Şüphesiz ekonomik gücü elinde bulunduran önemli bir çıkar grubu da medyadır. Medya, siyasal iktidar ve bürokrasi üzerinde etkili olmaya çalışarak, bizzat kendisine veya aracılık yaparak bazı kesimlere teşvikler ve diğer türde rantlar sağlanmasında etkili olabilir.

Nihayet teşvik kollama yöntemlerinden birisi de rüşvettir. Plütokratlar ve teşvik kollayan kişi ve gruplar bazı milletvekillerine ve bürokratlara rüşvetler teklif ederek teşvik elde etmeye çalışabilirler.

IV. SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu araştırmanın sonucu ve vermek istediğimiz mesaj liberal düşünür Benjamin Constant'ın ifadelerinde açık bir şekilde yer almaktadır: "*Teşvikler kötü ve yararsız değildir, ama tehlikelidir*".

Çalışmamızda ele aldığımız gibi, ekonomik teşvik politikası başlıca şu nedenlerden dolayı gereklidir:

-Bölgesel dengesizlikler ve geri kalmış yörelerin kalkındırılması,

-Küreselleşme ve uluslararası rekabet gerçeği karşısında sanayinin rekabet gücünün korunması ve güçlendirilmesi,

-Üretime, yatırıma ve ihracata yapılacak destek ve yardımlarla ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması.

Bu temel faktörler dışında başka amaçlar için de teşvik politikası uygulanabilir. Teşvikler, tekrar belirtelim ki, makro ve mikro ekonomik hedefleri gerçekleştirmede önemli bir iktisat politikası vazifesi görebilir. Ancak teşvik politikasından istenilen etkinliğin ve başarının elde edilmesi iyi bir teşvik politikası ve mevzuatı oluşturulmasına bağlıdır. Aksi takdirde teşvikler kamusal hırsızlığın kaynağı durumuna gelebilirler.

Teşvikler, makro ve mikro ekonomik hedefleri gerçekleştirmede önemli bir ekonomi politikası aracıdır. Ancak, teşvik politikasından istenilen etkinliğin ve başarının elde edilmesi iyi bir teşvik politikası ve mevzuatı oluşturulmasına bağlıdır. Teşvik sistemi aşağıdaki ilkeler ve amaçlar doğrultusunda yeniden yapılandırılmalıdır:

-Bölgesel dengesizlikler ve geri kalmış yörelerin kalkındırılması,

-Küreselleşme ve uluslararası rekabet gerçeği konusunda sanayinin rekabet gücünün korunması ve güçlendirilmesi,

-Üretime, yatırıma ve ihracata yapılacak destek ve yardımlarla ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması.

İyi bir teşvik politikası oluşturulması konusunda dikkate alınması gerekli hususlar ve yapılması gerekli düzenlemeleri ise şu şekilde özetleyebiliriz:

- Teşvikler, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, güçlendirilmesi ve ona işlerlik kazandırılması amaçları doğrultusunda uygulanmalıdır.
- Teşvik türleri piyasa ekonomisinin gelişmesini sağlayacak şekilde belirlenmelidir. Teşviklerin türleri mümkün olduğu ölçüde az sayıda, fakat etkinliği yüksek olmalıdır. Aynı ve / veya karşılıksız nakdi teşvikler yerine vergisel teşvikler , garanti teşvikleri vb. teşvik türlerine önem verilmelidir.
- Teşvik politikasının uygulanması, izlenmesi ve denetlenmesi ile ilgili bağımsız bir kurum oluşturulmalıdır. Teşviklerle ilgili yetki ve sorumluluklar bu bağımsız kurum bünyesinde toplanmalıdır.
- Teşviklerin tek bir mevzuat içerisinde toplanması önem taşımaktadır. Sektörlere sağlanacak teşviklerle ilgili esaslar bu mevzuatta toplanmalıdır. Teşviklerin uygulanma süresi açık bir şekilde belirlenmeli ve bu suretle yatırımcı ve işletmecilere güvence verilmelidir. Kısaca teşvik politikası sık sık değiştirilmemeli ve kalıcı olmalıdır. "Kalıcı" derken, teşviklerin hiç sona ermeyecek şekilde sürekli olması kastedilmemektedir. Aksine teşvikler sektörlerin gelişmesiyle birlikte kaldırılmalıdır.

- Teşvikler ekonomik kalkınmada öncelikli sektörlerle verilmelidir. Bunun için sektör önceliklerinin tespiti gereklidir.
- Teşvikler ekonomik kalkınmada öncelikli bölgelere verilmelidir. Bunun için bölge önceliklerinin tespiti gereklidir.
- Teşvikler piyasa ekonomisinde rekabeti geliştirici ve destekleyici olmalıdır. Üretim aşamasında verilen teşvikler maliyet düşürücü bir etki göstereceğinden özellikle dış rekabet gücünü artırır.
- Teşvik mevzuatı açık, net ve anlaşılır olmalıdır. Teşvikleri uygulamakla görevli kurumun şeffaf olması, başvuru şartları ve başvuruları kabul etme kriterleri önceden tespit edilmeli ve açıklanmalıdır.
- Teşvik türleri kadar teşviklerin hangi aşamada verildikleri de önemlidir. Teşvikler öncelikle üretim, yatırım ve işletme aşamasında verilmelidir. Teşvikler eğer izlenirse ve denetlenirse ekonomik büyümede ve kalkınmada yararlı olur. İhracata verilen teşvik, yatırım ve işletme teşviklerinden farklı olarak nihai aşamada verilen bir teşviktir. İhracat teşviklerinin özellikle nakdi halde verilenlerin ekonomide tekrar yatırımlara yönelmesi kesin değildir. Bu açıdan teşvik politikasında, yatırım ve işletme teşvikleri, ihracat teşviklerinden daha ağırlıklı ve kapsamlı olmalıdır.
- Teşvikler ekonomide kaynakların daha etkin ve verimli olarak kullanılacağı sektörlerle ve bölgelere öncelikle verilmelidir.
- Teşviklerin finansman kaynakları sağlam ve yeterli olmalıdır. Teşviklerin verilmesinde bürokrasi ve kırtasiyecilik en aza indirilmelidir.
- Teşvikler teknolojik gelişmeyi ve teknik buluşları uyarıcı olmalıdır. Geleceği olan bazı kilit sektörlerde AR-GE teşvikleri önem taşımaktadır.
- Dünyadaki gelişmeleri yakından izleyen ve küreselleşme olgusunu dikkate alan bir teşvik politikası oluşturulmalıdır.
- Teşvikler esasen bir transfer harcamasıdır. Teşvikler, vergi olarak ödenen paraların belirli sektörlerle ve bölgelere transferinden başka bir şey değildir. Teşviklerin amaçları doğrultusunda kullanılmaması vergi bilinci ve vergi ahlakı üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilir. Bu nedenle teşvikler sonuçta savurganlığa, israfa ve hırsızlığa dönüşmemelidir.
- Teşviklerin toplam maliyeti makul ve kabul edilebilir sınırlar içinde olmalıdır. Teşviklerin bütçe maliyeti, toplam kamu harcamalarının ve GSMH'nin belirli ve makul bir oranı olmalıdır.
- Sektörler, teşvikler ile belirlenen süre içerisinde uluslararası rekabete karşı korunmalıdır. Bunun ötesinde korumacılığın sürdürülmesi doğru değildir.

- Teşvikler bazı sanayilerde yenileme ve atılım yatırımlarını da desteklemelidir.
- Teşvikler ölçek ekonomilerinin sözkonusu olduğu sektörlerde önem taşımaktadır. Bu sektörlerde birim başına maliyetlerin az olduğu bilinmektedir. Bu yüzden ölçek ekonomilerini dikkate alan bir teşvik politikası uygulanmalıdır.