

Türkiye’de Turizm Sektörü Teşviklerinin Değerlendirilmesi

Yrd. Doç. Dr. Boran TOKER

Akdeniz Üniversitesi, Alanya İşletme Fakültesi, Turizm İşletmeciliği Bölümü, ALANYA

ÖZET

Bu çalışmada, turizm işletmelerine sağlanan teşvikler ele alınmıştır. Bu kapsamda, özellikle Turizmi Teşvik Kanunu ve turizm işletmelerine sağlanan diğer teşvikler ele alınıp incelenmiştir. Çalışmada öncelikle, sektörün teşvik edilmesini gerektiren nedenler ile teşvik sisteminin tarihsel gelişimi incelenmiştir. Ayrıca, teşvik türleri ile teşvikler sayesinde yatırımlarda, turistik yatak sayılarında ve turizm gelirlerinde elde edilen artışlar da incelenmiştir. Teşvik sisteminin aksak yönleri ve turizm faaliyetlerinin sona ermesi ile devir halinde teşviklerin durumu gibi konular değerlendirilmiştir. Özellikle hibe türü teşviklerin, yatırım kararlarında oldukça etkili olduğu, fakat vergi türü teşviklerin bu konuda fazlaca etkili olmadığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Teşvikler, Turizm Teşvik Kanunu, Turizm İşletmeleri.

The Evaluation of Tourism Sector Incentives in Turkey

ABSTRACT

This study deals with the incentives given to tourism organizations. In this framework, especially, Tourism Incentive Law and other incentives provided to the tourism organizations have been examined. In this study, primarily, the reasons for the encouragement of the tourism sector and the historical progress of the incentive system have been examined. Besides, types of incentives and, thanks to incentives, the improvements in the investments, number of beds and the tourism incomes were studied. The problems faced and the topics such as the end of tourism activities and the situation of incentives in case of transfer of the businesses have been evaluated. It was understood that donations were more effective in investment decisions but tax-subsidized ones were not much effective on this matter.

Key Words: Incentives, Tourism Incentive Law, Tourism Organizations.

GİRİŞ

Turizm politikalarının temelinde, turizm sektörünün geliştirilmesi ve yönlendirilmesi hedefi vardır. Bu bakımdan turizm sektörünün teşvik edilmesi ve korunması büyük ölçüde devlete düşen bir görevdir. Devlet, koruma sistemi anlayışı ile turizm sektörünü çeşitli imkanlar çerçevesinde teşvik etmektedir.

Bu bakımdan turizm sektöründe özel sektör lokomotif işlevi görürken, devlet ise trenin ilerleyeceği demiryolu gibidir. Eğer demiryolu iyi dizilmiş ve hedef iyi belirlenmiş ise tren güvenli ve hızlı bir biçimde ilerleyecektir (Ulutürk, 1998: 163).

Bir teşvik sisteminin temel amacı ve işlevi ise kıt kaynakların, seçicilik ölçüleri çerçevesinde tayin ve tespit edilen ekonomik faaliyetlere tahsisi ve bu yolla yatırım, üretim, istihdam ve ihracatın artırılmasıdır.

1. Turizm Sektörünün Teşvik ve Korunmasını Gerektiren Nedenler

Turizmin milli ekonomi açısından taşıdığı önem ve turizm sektöründe faaliyet gösteren işletmeler bakımından karşılaşılan bazı önemli sorunlar, her ülkede olduğu gibi Türkiye’de de devletin turizm sektörünü teşvik etmesini ve bazı koruyucu önlemler almasını gerektirmiştir (Olalı, 1984: 213).

Turizm sektörünün teşvik edilmesini ve korunmasını gerektiren nedenler şunlardır (Usta, 1992: 145):

- Turizm emek-yoğun bir sektör olduğu için istihdam yaratıcı etkisinin olması,
- Ülkeye döviz sağlaması ve ödemeler dengesine olumlu katkıda bulunması,
- Bölgeler ve sosyal gruplar arasındaki gelir dağılımı ve ekonomik gelişme farklılıklarını azaltıcı etki yaratması,
- Vergi gelirlerini arttırması,
- Ülkenin bir bakıma ekonomik değeri olmayan doğal ve tarihsel varlıklarının değerlendirilmesini sağlaması,
- Yatırımlar sayesinde katma değer yaratılması,
- Ülkeler arasında ve bir ülkenin insanları arasında sosyal kaynaşmayı, kültürel alışverişi ve barış duygusunu geliştirmesi.

2. Türkiye’de Turizm Sektörüne Sağlanan Teşvik Tedbirleri

Türkiye’de turizm yatırımları kamu ve özel sektör tarafından gerçekleştirilmektedir. Son yıllarda ise turizm sektöründeki üst yapı özel sektöre, alt yapı ise kamu kesimince yapılmaktadır. Kamunun bir görevi de özel sektörün ekonomik faaliyetlerini yürüteceği istikrarlı ortamı sağlamak, belirlenen öncelikler yönünden teşvik ve yönlendirmeyi yapmaktır (Ulutürk, 1998: 164).

Türkiye’deki teşvik sisteminin tarihsel gelişimini inceleyecek olursak; 1950 yılında çıkarılan “5647 Sayılı Turizm Müesseseleri Teşvik Kanunu”, turizmin geliştirilmesi amacıyla çıkarılan ilk yasal düzenlemedir. Bu yasayla, hangi işletmelerin “Turizm Müessesesi” olacakları, yasanın konusu olan teşvik tedbirlerinden hangi işletmelerin yararlanacakları, teşviklerden yararlanma koşulları ve turizm işletmelerinin denetlenmesine ilişkin ilkelere ait düzenlemeler yapılmıştır.

Turizm endüstrisindeki yatırımları teşvik amacıyla 1953 yılında ikinci bir teşvik kanunu daha çıkarılmıştır. 6086 sayılı “Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu” ile turizm alanında yatırım yapacak özel teşebbüsün çeşitli bakımlardan teşvik edilmesi sağlanmıştır. Bu kanunla getirilen teşvik tedbirlerinden belki de en önemlisi, turizm yatırımlarının on yıl süreyle vergi muafiyetinden yararlanmalarının sağlanması olmuştur.

1980’li yılların başlarında ise turizm sektöründe yeni hedefleri belirleyen 20.06.1980 gün ve 8/1133 sayılı “Turizm Teşvik Çerçeve Kararı” ile sektör için yeni yasal bir çerçeve geliştirilmiştir. Bu genel çerçeve kapsamında, yatırımların yoğunlaştırılacağı alanların tespiti ve planlanması, sektör için yeni finansman kaynak ve yöntemlerinin oluşturulması, bu alana yönelik yabancı sermayenin

özendirilmesi ile genel olarak turizm yatırımlarının teşvikine yönelik esasların ele alınıp düzenlenmesi ve sonuçlandırılması konularında “Turizm Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur (Ulutürk, 1998: 164).

1982 yılında yürürlüğe giren 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu, bugünkü turizm sektörünün oluşmasında büyük rol oynamıştır. Bu yasa ile turizm alan ve merkezlerinin belirlenmesi ve bu alan ve merkezlerde bulunan kamu arazilerinin yatırımcıya tahsisi 1982 yılı sonrası yatırım artışlarının önemli nedenlerindedir. (Turizmi Teşvik Yasası ve buna dayanarak çıkarılan “Kamu Arazilerinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi Yönetmeliği” çerçevesinde 1983 yılında başlatılan uygulama sonucunda 20 milyon metrekarelik kamu arazisi turizm yatırımlarına tahsis edilmiştir (Köfteoğlu, 2001)). Yatırımların artmasındaki diğer önemli etkenler ise 1985-89 dönemi teşvik kararnamelerinde sektör yatırımlarının hibe türü teşviklerden en yüksek oranda yararlanma imkanı sağlanması ile dış ticaret ve kur politikalarının libere edilmesi ve yabancı sermaye yatırımlarının teşvikidir (Ulutürk, 1998: 165).

1980’li yılların başında sektörde politika tercihlerinin saptanmasından sonra, günümüze kadar üç dönemin yaşandığı görülmektedir. Birinci dönem, 1980 yılında çıkartılan “Çerçeve Kararı” kapsamında 1982 yılında yürürlüğe giren “Turizm Teşvik Kanunu” ile 1985 yılına kadar süren dönemdir. İkinci dönem 1985 yılında turizm sektörünün “Kalkınmada Özel Önem Taşıyan Sektör”¹ kapsamına alınması ile başlayan ve 1992 yılına kadar süren dönemdir. Üçüncü dönem ise 1992 yılından günümüze değin uzanan dönemdir (Ulutürk, 1998: 165).

1980’li yılların başında hazırlanan “Genel Çerçeve”ye ilişkin düzenlemeler, 1982 yılında Turizm Teşvik Kanunu ile hayata geçirilmiş; 2634 sayılı yasa ile bir yandan turizm bölge, alan ve merkezlerinin saptanması ve geliştirilmesi ile altyapıya ağırlık verilirken, diğer yandan da turizm yatırım ve işletmelerinin teşvik edilmesine ilişkin hükümler tespit edilmiştir. Bu ilk dönemde, 2634 sayılı yasanın getirdiği teşvikler kamu arazilerinin 49 yıllığına tahsisi ve turizm geliştirme fonundan düşük faizli kredi verilmesinden ibaret kalmıştır (Ulutürk, 1998: 165). Bu teşvikler 1983-85 döneminde, sektördeki yatırımlar üzerinde fazla etkili olamamış ve bu dönemde turizm işletme belgesi yatak sayısı 1980 yılında 56.044’den 1984 yılı sonunda sadece 68.266’ya çıkabilmiştir (Tablo 1).

¹ 97/9688 sayılı karar ile “Özel Önem Taşıyan Sektörler” şu şekilde belirtilmiştir: Hizmetler (eğitim, sağlık ve turizm yatırımları dahil) -Gemi inşaa ve yat inşaa-tersane yatırımları-elektrik enerjisi üretimi-altyapı-yap-işlet ve/veya yap-işlet-devret modeli çerçevesinde yapılacak yatırımlar- AR-GE-çevre korumaya yönelik yatırımlar-elektronik sanayi-bio teknoloji yatırımları-sanayi kuşaklarında gerçekleştirilecek yatırımlar-gelişmiş yörelerdeki tevsi, modernizasyon, yenileme, kalite düzeltme, darboğaz giderme, entegrasyon ve tamamlama yatırımları-ileri teknoloji gerektiren, katma değeri yüksek, ihracat imkanı yaratan, istihdam artırıcı özelliklerden bir veya birden fazlasını içeren ve sabit yatırım tutarı 50 milyon dolar karşılığı Türk Lirasının üzerindeki komple yeni yatırımlardan Hazine Müsteşarlığınca uygun görülenler.

Tablo 1.Birinci Dönemde Konaklama Tesisi, Oda, Yatak Sayısı ve Turizm Gelirleri

Turizm İşletme Belgeli Tesisler				Turizm Yatırım Belgeli Tesisler			Turizm Geliri (milyon \$)
YILLAR	TESİS	ODA	YATAK	TESİS	ODA	YATAK	
1980	511	28.992	56.044	267	13.019	26.288	326
1981	529	30.050	58.242	278	15.159	30.291	381
1982	569	32.011	62.372	339	18.172	36.332	370
1983	611	33.694	65.934	376	21.410	43.425	411
1984	642	34.666	68.266	412	26.372	53.615	840

Kaynak: T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı; TÜRSAB; Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği

Turizm sektörünün 1985 yılı programında, “Kalkınmada Özel Önem Taşıyan Sektör” kapsamına alındığı ikinci dönemde, 1986 yılının ikinci yarısından itibaren, özellikle hibe türü teşviklerle desteklenmesi neticesinde yatırımların hızla arttığı görülmüştür (Ulutürk, 1998: 165). Bunun sonucunda da 1984 yılında 68.266 olan işletme belgeli yatak sayısı, 1992 yılında 219.940’a yükselmiştir (Tablo 2).

Tablo 2. İkinci Dönemde Konaklama Tesisi, Oda, Yatak Sayısı ve Turizm Gelirleri

Turizm İşletme Belgeli Tesisler				Turizm Yatırım Belgeli Tesisler			Turizm Geliri (milyon \$)
YILLAR	TESİS	ODA	YATAK	TESİS	ODA	YATAK	
1985	689	41.351	85.995	501	34.251	71.521	1.482
1986	731	44.342	92.129	638	48.615	101.383	1.215
1987	834	51.040	106.214	892	73.537	153.786	1.721
1988	957	58.914	122.306	1.268	10.5736	218.445	2.355
1989	1.102	70.603	146.086	1.662	13.9497	288.896	2.556
1990	1.260	83.953	173.227	1.921	15.6702	325.515	2.705
1991	1.404	97.260	200.678	1.987	15.8372	331.711	2.654
1992	1.498	105.476	219.940	1.938	14.8017	309.139	3.639

Kaynak: T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı; TÜRSAB; Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği

Üçüncü dönemde ise 1992 yılından itibaren kaynak kullanım destekleme primi kaldırılmış, yatırımları ve döviz kazandırıcı hizmetleri teşvik fonundan kredi uygulamasına geçilmiştir. 2 yılı ödemesiz 5 yıl vadeli olan bu kredi her şeyden önce sektör için kısa vadeli bir kaynaktır ve ödemesiz dönem için %10 faiz, takip eden üç yıl için de %30 faiz uygulanacağını belirtilmesine rağmen, bürokrasi formaliteleri ve kaynak yetersizliği nedenleriyle sistem işletilememiştir. Bu nedenle söz konusu dönemde, 2001 yılına kadar turizm yatırımların artış hızında yavaşlama gözlemlenmektedir. 1992 yılında 219.940 olan işletme belgeli yatak sayısı 2001 yılında 230.248 gibi düşük bir düzeyde gerçekleşmiştir. Ancak, 2001 yılından sonra yatırım belgeli tesislerin büyük oranda işletme belgesine geçmesi nedeniyle önemli bir artış kaydedilerek 2005 sonunda işletme belgeli yatak sayısı 483.330’a yükselmiştir (Tablo 3).

Tablo 3. Üçüncü Dönemde Konaklama Tesisi, Oda, Yatak Sayısı ve Turizm Gelirleri

Turizm İşletme Belgeli Tesisler				Turizm Yatırım Belgeli Tesisler			Turizm Geliri (milyon\$)
YILLAR	TESİS	ODA	YATAK	TESİS	ODA	YATAK	
1993	1.581	113.995	235.238	1.788	13.2395	276.037	3.959
1994	1.729	128.065	265.136	1.578	11.4913	240.392	4.321
1995	1.793	135.436	286.463	1.334	96.517	202.483	4.957
1996	1.866	145.493	301.524	1.309	96.592	202.631	5.650
1997	1.933	151.055	313.298	1.402	110.866	236.632	7.002
1998	1.954	151.397	314.215	1.365	116.286	249.125	7.177
1999	1.907	153.749	319.313	1.311	114.840	245.543	5.203
2000	1.300	113.452	243.794	1.824	156.367	325.168	7.636
2001	1.240	107.262	230.248	1.980	175.499	364.779	10.066,5
2002	2.124	190.327	396.148	1.138	102.972	222.876	11.900,9
2003	2.240	202.339	420.697	1.130	111.894	242.603	13.203,1
2004	2.357	217.664	454.290	1.151	118.883	259.424	15.887,7
2005	2.412	231.123	483.330	1.039	128.005	278.255	18.153,5

Kaynak: T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı; TÜRSAB; Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği

Yukarıda adı geçen ve bugün artık kullanılmayan ancak turizm sektörünün bugünkü durumuna gelmesinde önemli katkı sağlayan Kaynak Kullanımı Destekleme Primi ile Teşvik Primini üzerinde kısaca durulması faydalı olacaktır.

▪ Kaynak Kullanımı Destekleme Primi

Gerçekleştirilen yatırım harcamalarının özkaynaklardan karşılanan kısmı için nakden prim ödemesi yapılan bir teşvik tedbiridir ve yatırımcılar tarafından “hibe” niteliği nedeniyle öncelikle tercih edilmiştir. Bu teşvik türü 1992 yılından itibaren uygulamadan kaldırılmış olmasına rağmen daha önceki yıllarda teşvik belgesine bağlanan turizm yatırımlarına Kaynak Kullanımı Destekleme Primi ödemesine devam edilmiştir.

Toplam sabit yatırım tutarının %33'üne kadar “hibe” şeklinde kaynak kullanma imkanı veren Genel Teşvik Tablosuna karşın, Türkiye Kalkınma Bankası Kaynak Kullanım Destekleme Fonu, yatırımların finansmanında, ortalama %14 düzeyinde kamu kaynağı sağlayabilmiştir (Ulutürk, 1998: 166).

▪ Teşvik Primi

Yatırımcıların global listeden yerli olarak temin ettikleri doğrudan doğruya üretime dönük makine ve teçhizat tutarının %25 oranında bir meblağın kendilerine nakit olarak ödenmesine yol açan bir teşvik tedbiridir (Kahraman, 1997: 35). 1987 yılı program kararnamesinden itibaren uygulanmaya başlanan ve turizm yatırımlarında kullanılan yerli makine ve teçhizatın fatura bedeli üzerinden %25 oranında iadeyi öngören Teşvik Primi, uygulamada özellikle “teçhizat” tanımının sektörde yarattığı farklılık nedeniyle zaman zaman eksik işlemiştir (Ulutürk, 1998: 166).

1. Günümüzde Uygulanan Teşvik Tedbirleri

Bugün turizm sektöründe faaliyet gösteren bir işletmenin yararlanabileceği teşvik tedbirleri, 2634 sayılı Turizm Teşvik Kanunu’nun 13. maddesi uyarınca saptanmaktadır. Teşvik tedbirlerine yönelik uygulama ise her yıl yayınlanan Bakanlar Kurulu kararı temel alınarak yürütülmektedir. Bakanlar Kurulu, hangi sektörlerin ne gibi koşullarla teşvik tedbirlerinden yararlandırılacağını saptamakta, daha sonra Hazine Müsteşarlığı da bir tebliğ yayımlayarak belirlenen teşvik politikası ve amaçları hakkında gerekli açıklamaları yapmaktadır (Özen ve Kuru, 1998: 12).

Gerçekleştirilecek olan yatırım, teşvik kararname kapsamında teşvik tedbirlerinden yararlanabilecek yatırımlar arasına giriyorsa, gerekli bilgi ve belgelerle birlikte doğrudan Hazine Müsteşarlığı’na başvurulabilmekte ve Yıllık Teşvik Kararnameleri kapsamında esasları belirtilen yatırım projeleri, Hazine Müsteşarlığı’na yapılacak değerlendirmeler sonucu uygun görülürse Teşvik Belgesine bağlanmaktadır.

Ayrıca, teşvik tedbirleri kapsamı ve başvuru şekilleri her yıl yeniden Teşvik Kararnameleri ile belirlendiğinden dolayı, Teşvik Belgesi ile ilgili hazırlıkların yapılmadan önce Hazine Müsteşarlığı’na başvurularak bilgi edinilmesi gerekmektedir (http://www.kultur.gov.tr/portal/turizm_tr.asp?belgeno=44928).

Türkiye’de, turizm ilkeleri ve hedefleri doğrultusunda turizm sektörünün gelişmesi için sağlanan teşvikler, topluca şu şekilde ele alınabilir (http://www.kultur.gov.tr/portal/turizm_tr.asp?belgeno=44934; Can ve Güner, 2000: 141):

.1. 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu ile Sağlanan Teşvikler

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu kapsamında uygulanmakta olan teşvikler aşağıda yer almaktadır (Can ve Güner, 2000: 147-152; Boz, 2002: 342; <http://yigm.kulturturizm.gov.tr/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFF4A7164CD9A18CEAEA34EA1DE31F745BA>):

▪ Kamu Arazilerinin Turizm Yatırımlarına Tahsisi

Turizm yatırımlarının ülke ekonomisine uygun bir biçimde ve uygun yerlerde yapılmasını sağlamak ve yatırımcılara yardımcı olmak amacıyla hazine ve orman arazilerinin uzun sürelerle turistik tesis yatırımlarına tahsisi mümkün olabilmektedir. Turistik konaklama tesis yatırımları için en çok 49 yıl, kamping yatırımları içinse en çok 20 yıl süre ile kamu arazi tahsisi yapılabilmektedir.

▪ Elektrik, Havagazı ve Su Ücretlerinde İndirim

Turizm belgeli yatırım ve işletmeler elektrik, gaz ve su ücretlerini buldukları bölgedeki sanayi ve meskenlere uygulanan tarifelerin en düşüğü üzerinden ödemektedirler.

▪ Haberleşme Kolaylıkları

Belge sahibi yatırım ve işletmelerin, telefon ve telex taleplerine ilişkin her türlü işlem ve tahsiste öncelik yapılmaktadır.

▪ Yabancı Personel ve Sanatkar Çalıştırılması

Belgeli işletmelerde nitelikli yabancı uzman personel ve sanatkarlar, Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın izni ile

2007 sayılı Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun hükümlerinden istisna edilerek çalıştırılabilirler. Ancak bu şekilde çalıştırılan yabancı personelin miktarı toplam personelin %10’unu geçemez. Bu oran bakanlığın izniyle %20’ye kadar arttırılabilir. Bu personel işletmenin faaliyete geçişinden 3 ay öncesinden itibaren çalıştırılmaya başlanabilir.

▪ **Orman Fonuna Katkının Taksitlendirilmesi**

Ormanlarda yer alacak turizm yatırım belgeli tesislerin, 6831 sayılı Orman Kanununun Ek-3. maddesinin (c) fıkrası uyarınca ödemek zorunda oldukları bedel, tahsis tarihini takip eden 3. yıldan itibaren, 5 yıl vade ve 5 eşit taksitte alınır.

.2. Bakanlar Kurulu Kararı Kapsamında Sağlanan Teşvikler

Her yıl, Bakanlar kurulu kararı ile yayımlanarak yürürlüğe giren Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığınca Teşvik Belgeli yatırımlara yönelik olarak uygulanmakta olan teşvik uygulamaları kapsamında, yatırımlara sağlanacak destek unsurları şunlardır (Can ve Güner, 2000:153; <http://www.mugla-turizm.gov.tr/ilweb/sorular/Turizm%20Te%C5%9Fvikleri%20Nelerdir.doc>):

▪ **Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu İstisnası**

Bu teşvik tedbiri gereğince, teşvik belgesi kapsamındaki makine ve teçhizat ithalatı, yürürlükteki ithalat rejimi kararı gereğince ödenmesi gereken gümrük vergisi ve toplu konut fonundan istisna edilecektir (Tuncer, 2002). Gümrük muafiyetinden yararlanabilmek için yatırım mallarının fiilen ithalinden önce Hazine Müsteşarlığı’na başvuruda bulunulması gerekmektedir. Gümrük muafiyetinden yararlanarak ithal edilecek yatırım malları, fizibilite raporuna ek olarak verilmiş bulunan global listede yer alan makine ve teçhizattır. Global listeye paralel olarak hazırlanan çeki listesi Devlet Planlama Teşkilatı’na onaylanarak ilgili Gümrük İdarelerine gönderilir. Ayrıca ithal edilecek makine ve teçhizatla ilgili olarak ithal izinlerinin de alınması gereklidir (Demirkollu, 2002: 73).

Bununla birlikte, Türkiye Gümrük Birliği’ne girinceye kadar gümrük muafiyeti teşvik tedbirleri arasında önemli bir unsur olmuş, ancak bugün, AB’den ithal edilecek malzemede gümrük vergisi olmadığı için, sadece Gümrük Birliği’ne üye olmayan ülkelerden ithal edilen mallar için yatırımcıya avantaj sağlayabilmektedir (Özen ve Kuru, 1998: 13).

▪ **Yatırım İndirimi**

Yapılan yatırım tutarının yatırımcının elde ettiği karlardan indirilmesi ve böylece yatırım tutarının vergi matrahlarından düşülmesi şeklinde ifade edilebilir (Dilik, 1998). Teşvik belgesine bağlanacak yatırımlarda uygulanacak yatırım indirim oranları, yüzde 40’tan başlayarak yüzde 200’e kadar devam etmektedir. İlke olarak gelişmiş yörelerde yüzde 40’tan başlamakta ve kalkınmada öncelikli yörelerde yüzde 100’e kadar çıkmaktadır. Büyük çaplı yabancı sermaye yatırımlarında ise en yüksek yüzde 200’e ulaşmaktadır (Tuncer, 2002). Turizm yatırımlarında ise bu oran %100’dür (Demirkollu, 2002: 73).

Yatırım indiriminden yararlanabilmek için Teşvik Belgesinden başka yatırımın yapıldığı yılın son gününe kadar, Maliye Bakanlığı’na başvurularak yatırım indirimi belgesi alınması gerekmektedir. Maliye Bakanlığı’na bu amaçla yapılacak başvurulara Teşvik Belgesinin noterden onaylı bir örneğinin de eklenmesi gerekmektedir (Kahraman, 1997: 35).

Vergi kanunlarımıza göre, firmaların vergi yükü %44-46 arasında değişmektedir. Yatırım indiriminden faydalanan firmalar sadece %15 stopaj ödemek suretiyle kurumlar vergisine tabi olmamaktadırlar (Özen ve Kuru, 1998: 13). Yatırım indirimi teşvikinde, teşvik belgeli yatırımlara getirilen endeksleme uygulaması ile yatırımcıların ilgili yıl kazancından indirilemeyen yatırım indirimi tutarının, bu yılı takip eden üç yıl için, VUK hükümlerine göre her yıl belirlenen yeniden değerlendirme oranında artırılarak dikkate alınmaktadır. Böylece yatırımcıların enflasyonun olumsuz etkisinden korunması amaçlanmıştır (Gerçek, 2003).

Yatırım indirimi, inşa edilmiş veya inşa halinde satın alınan binalarda, arsa bedelleri ve kullanılmış makine ve teçhizat için uygulanmamaktadır. Bununla birlikte, yurtdışından kullanılmış olarak ithal edilen kara ve deniz araçları Hazine Müsteşarlığı’nın olumlu görüş vermesi durumunda yatırım indiriminden yararlanabilmektedir (Özen ve Kuru, 1998: 13).

▪ **Katma Değer Vergisi İstisnası**

3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu gereğince, teşvik belgesine sahip yatırımcılara, bu kapsamda yapılacak makine ve teçhizat ithal ve yerli teslimleri katma değer vergisinden istisna edilmiştir. Aynı hüküm teşvik belgesinin veya teşvik belgesi kapsamındaki makine ve teçhizatın devir işlemlerinde de uygulanmaktadır (Tuncer, 2002).

▪ **Vergi, Resim ve Harç İstisnası**

Teşvik belgesinde belirtilmesi koşuluyla, girişimciler, yatırımlarında kullanmak üzere aldıkları uzun, orta ve kısa vadeli kredilerle ilgili olarak tahakkuk eden vergi, resim ve harçlardan bu madde uyarınca muaf tutulmuştur. Ancak girişimcinin bu istisnadan yararlanabilmesi yöreye göre değişiklik arz etmekte ve Hazine Müsteşarlığı’nca belirlenecek miktarda ABD Doları cinsinden miktarda yıllık döviz taahhüdünde bulunması gerekmektedir.

Bu kapsamda ise 3.12.1988 tarih ve 3505 sayılı Kanunun Geçici 2’nci maddesi hükümleri çerçevesinde; yatırımcının yatırımın tamamlanmasını müteakip 2 yıl içinde 10.000 ABD Doları tutarında ihracatı yapacağına dair taahhütte bulunması kaydıyla:

Şirket kuruluşunda,

Yatırımın teşvik süresi içerisinde kalınmak kaydıyla Teşvik Belgesinde öngörülen özkaynak tutarını geçmemek üzere sermaye tezyidinde²,

² Gayrimenkullerin sermaye olarak konulması.

Teşvik Belgesinde öngörülen yabancı kaynak tutarını geçmemek üzere 1 yıl ve daha uzun vadeli olarak yurt içinden ya da dışından sağlanacak yatırım kredilerinde,

Teşvik Belgeli yatırımlara ilişkin gayrimenkul ve gayrimenkule ilişkin aynı hakların aynı sermaye olarak konulması halinde bunların şirket adına tapuya tescil işlemleri ve işlemlerle ilgili olarak düzenlenecek kayıtlarda damga vergisinden ve harçlardan istisna tutulmuştur.

İhracat taahhüdü, ihraç edilmek kaydıyla yurt içinde inşa edilen gemi ve/veya yatlarla ilgili gemi ve/veya yatın ihracat bedeli, turizm yatırımlarında seyahat acentalarına veya yabancı uyruklu kişilere kesilen faturaların kesildiği tarihteki T.C. Merkez Bankası'ndaki döviz alış kuru değeri dikkate alınarak hesaplanan döviz tutarı ile kapatılır (Demirkollu, 2002: 75).

▪ **Kredi Tahsisi**

Halen uygulanmakta olan teşvik politikaları vergisel ağırlıklı olup nakdi devlet yardımları asgariye indirilmiş bulunmaktadır. Nakdi teşviklere kaynak teşkil eden Yatırımları Teşvik Fonundan; sadece KOBİ yatırımlarına, yarım kalmış veya işletme sermayesi yetersizliği nedeniyle işletmeye geçememiş yatırımlara, Ar-Ge yatırımlarına ve teknopark yatırımları ile çevre korumaya yönelik Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunca belirlenen öncelikli teknolojik yatırımlara ve bölgesel amaçlı yatırımlara nakdi devlet yardımları verilmesi öngörülmüştür. Bugün ise KOBİ yatırımları ve yarım kalmış veya işletme sermayesi yetersizliği nedeniyle işletmeye geçememiş yatırımlar hariç diğer yatırım konularının henüz uygulaması bulunmamaktadır (Afşar, 2003).

Fondan tahsis edilecek kredinin miktarı, vadesi ile uygulamaya ilişkin diğer usul ve esaslar ise Müsteşarlığın bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı'na çıkarılacak tebliğ ve genelgeler ile belirlenmektedir (Boz, 2002: 355).

.3. Emlak Vergi Kanunu ile Sağlanan Teşvikler

Turizm İşletmeleri 1318 sayılı Emlak Vergisi Kanunu kapsamında; 5 yıl süre ile emlak vergisinden muaftır.

.4. Yabancı Sermaye Yatırımlarının Teşviki

Türkiye'de turizm sektörü %100 oranında yabancı sermayeye açık sektör haline getirilmiş olup; yabancı sermaye yatırımlarına sağlanan teşviklere ilişkin uygulama, 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu kapsamında Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü'nce yapılmaktadır.

.5. Geçici İthalat Kolaylığı

Belgeli İşletmeler 1615 Sayılı Gümrük Yasasının 119. Maddesi hükmüne dayanılarak ihtiyaç duydukları hizmetleri tamamlayıcı nitelikteki malzemeyi geçici kabul yoluyla ithal edebilirler.

.6. Türkiye Kalkınma Bankası ve Türkiye İhracat Kredi Bankası (Türk Eximbank) Tarafından Verilen Krediler

Türkiye Kalkınma Bankası, proje değerlendirme faaliyeti sonucunda uygun bulunduğu turizm sektöründeki şirketlere özkaynaklarından ve sağlamış

olduğu yabancı kaynaklardan orta-uzun vadeli yatırım ve işletme kredileri, ayrıca kısa vadeli krediler tahsis etmekte ve kullanılmaktadır. Banka kârlılık ve verimlilik anlayışı çerçevesinde yıllık iş programlarında belirlenen kriterlere uygun olarak anonim şirket statüsündeki ve turizm yatırım belgesi almış olan firmaların finansman ihtiyaçlarını karşılamaktadır (Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Faaliyet Raporu 2005).

Bir önceki yıl Türkiye'ye en az 500.000 ABD Doları döviz girdisi sağlayan A grubu belgeli seyahat acentaları ve özel Türk hava yolu firmalarının yurt dışı tanıtım ve pazarlama faaliyetlerinin desteklenmesi amacıyla, Kültür ve Turizm Bakanlığı aracılığıyla Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş. (Türk Eximbank) tarafından kredi kullanılmaktadır (<http://www.eximbank.gov.tr/uygulama/turizmuyg.pdf>).

1. Turizm Faaliyetlerinin Sona Ermesi ve Devir Halinde Teşviklerin Durumu

Belgeli yatırım ve işletmeler, turizm amaçlı kullanımlarını sona erdirmeleri ve 1 yıl içinde yeniden turizm faaliyetlerine dönmeleri durumunda, teşvik uygulamaları kapsamında yararlandıkları istisna, muafiyet ve hakların parasal tutarını, ilgili mevzuat hükümleri gereğince ödemekle yükümlüdürler. Ancak işletmenin savaş hali, tabi afetler ve salgın hastalık gibi zorunlu nedenlerle faaliyetine son vermesi durumunda, ödeme yükümlülüğünün kaldırılmasına, Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı'nın uygun görüşü alınarak Bakanlıkça karar verilebilmektedir (Andaç, 2000: 266).

Devir durumunda ise belgeli yatırım ya da işletmeyi aynı amaç ve nitelikleri koruma şartıyla devir alanlar, teşvik hükümlerinden Bakanlığın izni ile aynen yararlanabilmektedirler (Demirkollu, 2002: 70).

2. Turizm Teşvik Sistemindeki Eksiklikler

Türkiye'deki turizm teşvik sisteminde etkinlik kontrolü gerçekleştirilmemektedir. Bir teşvik sisteminin uygun gördüğü yapılabılır projeler, hem genel ekonomik hedefler hem de işletme bazında kârlılık ve verimlilik açılarından üretime ve üretileni dışarıya satmaya katkıda bulunacak projelerdir. Projelerin uygunluğu için yeterli ve uygun kadroların bilimsel kıstaslarla inceleme yapması zorunludur. Teşvik belgesinin verilışinden, kapanış işlemlerine kadar birçok aşamada denetim gerçekleştirilmelidir. Bu denetimin amacı, yatırımcıyı caydırmak olmamalı, sistemdeki hata ve sapmaların önlenmesi olmalıdır (Ulutürk, 1998: 169).

Teşvik başvuruları, Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığına bağlı olan Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğünce yalnızca sayı itibarıyla değerlendirilebilmekte, sistemdeki araçların gerekliliği, gereksizliği, faydası ya da zararı üzerinde herhangi bir çalışma gerçekleştirilememektedir. Başvuru ve değerlendirme kurumu olan eski DPT Teşvik Uygulama Dairesi, şu anki Hazine Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, evraklar arasında boğulmuş durumdadır. Sadece 1990 yılında 100.000 evrak akımının

olduğu ifade edilmekte ve bu nedenle gerekli önlemler ve mekanizmalar geliştirilmeye zaman bulunmadığı ifade edilmektedir (Ulutürk, 1998: 170).

Bununla birlikte, teşvik sistemi karmaşık bir yasal yapıya dayandırılmış bulunmaktadır. Teşvik sistemi bir yandan kendi kanun, karar ve tebliğlerinden oluşan bir mevzuata sahipken, diğer yandan da sisteme dahil olan araç ve uygulamalar yüzünden diğer birçok kanunun kapsamında yer almaktadır. Ayrıca teşvik karar ve araçlarının sık sık değişikliğe uğraması da teşvik sisteminin önemli bir diğer aksaklığı olarak ifade edilebilir.

SONUÇ

Türkiye’de turizm sektörünün teşvikine yönelik ilk yasal düzenleme, 1950 yılında çıkarılan 5647 sayılı Turizm Müesseseleri Teşvik Kanunudur. Bu kanun ile teşviklerden yararlanacak turizm işletmeleri, yararlanma koşulları ve işletmelerin denetlenmesi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 1953 yılında ikinci bir teşvik kanunu daha çıkartılmıştır. 6086 sayılı Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu, yürürlükte olduğu 1982 yılına kadar turizm sektörünün teşvik edilmesinde ve yönlendirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu kanunla sağlanan teşviklerden en önemlisi turizm yatırımlarının on yıl süreyle vergiden muaf tutulması olmuştur. Bununla birlikte, kanun özellikle 80’li yıllardan itibaren sektörün ön plana çıkmasıyla birlikte genel olarak yetersiz kalmış, hatta bazı alanlarda engelleyici olmaya bile başlamıştır.

Bunun yanında, özellikle 70’li yıllardan sonra, turistik tesis yapımı için uygun arazi üretilememesi sektörde sorun olmaya başlamıştır. Böylece, turizm arzının arttırılamaması, yabancı turist sayısında beklenen artışı sağlayamamıştır. Sektöre yönelik yasal düzenlemelerin yeni yatırımlara açık olmaması da turizm yatırımlarına engel teşkil eden diğer bir faktör olmuştur. Ayrıca, yatçılık, kamping, karavancılık gibi turizm türleriyle ilgili yasal düzenlemeler de bulunmadığı için bu gibi alanlara yeterli destek sağlanamamıştır. Turizmdeki altyapı yetersizliği ise 2634 sayılı yasa öncesinde sektörün en önemli eksikliği olmuştur.

Söz konusu bu eksikliklerin ortadan kaldırılması amacıyla, 1982 yılında Turizm Teşvik Kanunu yürürlüğe girmiştir. 6 bölüm ve 40 maddeden oluşan kanunun en önemli yönü, çıkarılması gereken birçok yönetmelik sayesinde, sektörün yönlendirilmesini sağlaması imkanını vermesi olmuştur. Kanun, bugünkü turizm sektörünün oluşmasında büyük rol oynamıştır.

Ayrıca, bu kanun sayesinde, turizm alan, bölge ve merkezleri belirlenerek; turistik alt ve üst yapı belirli bölgelerde yoğunlaştırılmıştır. Bu turistik bölge ve merkezlerin tespitinde ise doğal, kültürel ve tarihi değerler ile farklı turizm türleri göz önünde bulundurulmuştur. Böylece, belirli bölge ve yörelerin tüm alt ve üst yapı imkanları ile turizme açılması sağlanabilmiştir; bu sayede Türkiye’de dünya standartlarında kaliteli tesislerin bulunduğu turizm bölgeleri ve yöreleri oluşturulabilmiştir. Kanun ile bugünkü adıyla Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın eşgüdüm gücü arttırılmış, böylelikle bir çok kamu kurumunu ilgilendiren konularda Bakanlığın etkin kılınması sayesinde, kamu

arazilerinin yatırımcılara tahsis süreci kısaltılarak sektörde önemli bir yatırım artışı sağlanmıştır.

Bununla birlikte, sektördeki teşvikler incelendiğinde teşvik türleri ile yatırımlar ve gelirler arasında bir paralellik bulunduğu dikkati çekmektedir. Özellikle, sektörün hibe türü teşviklerden en yüksek oranda yararlanma imkanının sağlandığı 1985-1989 yıllarında yatırım ve gelirlerde önemli artışlar gerçekleşirken, 1989 yılı sonrasında ise hibe türü nakit teşviklerin sınırlandırılması ile bu değerlerde görece düşüşler gözlemlenmiştir.

Günümüzde uygulanmakta olan teşvik sistemi ise vergisel ağırlıklı olup sektöre yönelik nakdi devlet yardımları en düşük düzeye indirilmiş durumdadır. Özellikle, “kaynak kullanımı destekleme primi” ile “teşvik primi”nin uygulamadan kaldırılması ve Türkiye Kalkınma Bankası kredi şartlarının özendiriciliğini yitirmesi, turizm yatırımlarının yalnızca genel teşviklerden yararlanmasına neden olmaktadır. Bu yönüyle, bugün sektörde kullanılan en önemli teşviki arazi tahsisleri oluşturmaktadır.

KAYNAKÇA

- ANDAÇ, Faruk (2000), *Turizm Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- AFŞAR, Hayrettin (Aralık 2003), “Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları İle Mevcut Teşvik Mevzuatının Değerlendirilmesi” <http://www.hazine.gov.tr/yayin/tug/degerlendirme/hayrettin1.htm> (21/09/2006).
- BOZ, Necip (2002), *Turizm Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- CAN, Halil ve GÜNER, Semih (2000), *Turizm Hukuku*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- DEMİRKOLLU, Çelebioğlu Neşe (2002), *Türkiye’de Konaklama İşletmelerinin Kuruluşunda Yasal Prosedürler ve Teşvik Mevzuatı*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- DİLİK, Bedri (Aralık 1998), “Yatırımları Teşvik Mevzuatı Hakkında Genel Bilgiler” <http://www.tourism.bilkent.edu.tr/conferences/3forumbedridilik.html> (20/12/2006).
- GERÇEK, Adnan (Aralık 2003), “Türkiye’de Yatırımları Teşvik Edici Vergi Politikaları ve Etkinliği” <http://iktisat.uludag.edu.tr/dergi/1/gercek/adnan.html> (22/08/2006).
- KAHRAMAN, Nüzhet (1997), *Turizm Yatırım Projeleri Analizi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- KÖFTEOĞLU, Fehmi (Şubat 2001), “2001 Yılında Yol Ayrımına Gelmiş Turizm Sektöründe Bir Yapısal Sorun Olarak, Düünden Bugüne Arz” 5. Bilkent Turizm Forumu <http://www.tourism.bilkent.edu.tr/conferences/5forumfehmiKofteoglu.html> (20/11/2006).
- OLALI, Hasan (1984), *Turizm Dersleri*, İzmir: İstikbal Matbaası.
- ÖZEN, Ö. Tuğrul ve KURU, Şafak (1998), *Turizm Yatırımları*, İstanbul: Özkan Ofset.
- TUNCER, Selahattin (Ağustos 2002), “Yatırım Ortamı ve Teşvikler” [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/22-08-2002\(3\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/22-08-2002(3).htm) (02/12/2006).
- ULUTÜRK, Zeliha Göker (1998), *Türkiye’de Turizm Teşvikleri*, 21. Yüzyılın Eşiğinde Türkiye Turizmi Sempozyumu Bildiri Kitabı. Ankara: Başkent Üniversitesi.
- USTA, Öcal, (1992), *Turizm*, İstanbul: Altın Kitaplar.
- Muğla İl Kültür ve Turizm Müdürlüğü <http://www.muğla-turizm.gov.tr/> (05/02/2007).
- T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı <http://www.kulturturizm.gov.tr/> (18/09/2006).
- Türkiye Seyahat Acentaları Birliği <http://www.tursab.org.tr> (01/02/2007).
- Türkiye Turizm Yatırımcıları Derneği <http://www.ttyd.org.tr/> (05/02/2007).
- Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş. (Türk Eximbank) <http://www.eximbank.gov.tr/> (09/02/2007).
- Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş. Faaliyet Raporu 2005 http://www.tkb.com.tr/yillikfaaliyet/2005/faaliyetraporu_2005.pdf (10/02/2007).