

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE SERBEST BÖLGE UYGULAMALARI
SORUNLARI VE AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMALARIYLA
KARŞILAŞTIRMA**

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
Canan KANİ**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Hikmet KAVRUK**

Ankara – 2007

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Canan KANI' ye ait "Türkiye'de Serbest Bölge Uygulamaları Sorunları Ve Avrupa Birliği Uygulamalarıyla Karşılaştırma" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan.....

Üye.....

Üye.....

ÖNSÖZ

Genel anlamda, ilk örneği 2000 yıl öncesi Yunanistan'da Pire ve Challis şehirlerinde görülen serbest bölgeler, bugün Uzakdoğu ülkelerinde olsun, Amerika Birleşik Devletleri'nde olsun rejim farkı gibi farklılıklar dinlemeksizin varlığını korumaktadır.

Ülkemizle AB arasında kurulan Gümrük Birliği ve daha sonrasında içinde bulunduğumuz, AB'ye uyum sürecinin gerekleri ve dünyada genel olarak var olan tartışmalar nedeniyle, serbest bölgeler, ele alınması elzem konulardan biri haline gelmiştir.

Tezin amacı, serbest bölgelerin dünyada ve Türkiye'de varlığı ve geleceğinin tartışılması ve AB ile ilişkiler bağlamında değerlendirilmesidir. Yine serbest bölgelerin geleceği ve alternatifleri üzerine düşünürken, akla gelen sorular arasında kaçınılmaz olarak gümrük idareleri de yer almaktadır. Bu bağlamda, bu tezde gümrük işlemleri de göz önünde bulundurularak, serbest bölgelerin AB'ye üyelik sürecinde Türkiye'deki varlığı, işleyişi ve sorunları ele alınacaktır. AB mevzuatında serbest bölgelerde yapılacak her türlü işlem için gümrük idarelerine büyük sorumluluklar verilmesine rağmen, ülkemizde ise bu yetki, serbest bölgelerin giriş çıkış noktalarında yapılan denetimle sınırlıdır. AB'ye üyelik sürecinde bu yetkilerin Dış Ticaret Müsteşarlığı'nda mı, yoksa Gümrük Müsteşarlığı'nda mı kalacağı hususunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Ayrıca, çalışmada Gümrük Müsteşarlığı Gümrükler Genel Müdürlüğü bünyesindeki ilgili birimde görev almak suretiyle elde edilen perspektiften de yararlanılacaktır.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
KISALTMALAR CETVELİ	vii
TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM GENEL OLARAK SERBEST BÖLGELER VE SERBEST BÖLGELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.Genel Olarak Serbest Bölge.....	6
1.2.Serbest Bölgelerin Gelişimi.....	10
1.2.1. Dünyada Serbest Bölge Uygulamasına Geçiş Nedenleri.....	15
1.2.2. Serbest Bölge Uygulamasının Teorik Dayanakları.....	21
1.3. Mevcut Serbest Bölge Türleri.....	24
1.3.1. Serbest Ticaret Alanı.....	27
1.3.2. Serbest Üretim Bölgeleri.....	28
1.3.3.Serbest Liman.....	30
1.3.4. Serbest İhracat Bölgeleri.....	31
1.3.5. Serbest Bankacılık Bölgeleri (Off -Shore Bankacılık).....	32
1.3.6. Maquiladoralar (İkiz Fabrikalar).....	34
1.3.7. Yatırım Bölgeleri.....	33
1.3.8. Transit Bölge.....	34

1.3.9. Serbest Çevre.....	34
1.3.10. Antrepolar.....	35

İKİNCİ BÖLÜM SERBEST BÖLGELERİN ÜLKE EKONOMİLERİ İÇİNDEKİ ROLÜ

2.1. Ülkelerin Serbest Bölgelerden Beklentileri.....	36
2.2. Serbest Bölgelerin Ülke Ekonomisi Üzerine Etkileri.....	37
2.2.1. Serbest Bölgelerin Olumlu Etkileri.....	38
2.2.1.1. Ticareti ve İhracatı Artırıcı Etkileri.....	40
2.2.1.2. Döviz Kazandırıcı Faaliyetler.....	42
2.2.1.3. İstihdam Etkisi.....	43
2.2.1.4. Yabancı Sermaye ve Teknoloji Transferi.....	44
2.2.1.5. Üretimin Karşılaştırmalı Avantajları.....	46
2.2.1.6. İthalat, Bankacılık, Transit ve Transit Ticaret İle Diğer Liman Faaliyetleri Etkisi.....	46
2.2.2. Serbest Bölgelerin Olumsuz Etkileri.....	47
2.2.2.1. İthalat Baskısı Yaratma.....	47
2.2.2.2. Serbest Bölge Firmalarının Yerli Firmalara Rakip Olması.....	49
2.2.2.3. Sosyal Yapının Bozulması, Ücret Eşitsizliğinin Artışı.....	50
2.2.2.4. Yasadışı Faaliyetlerde Meydana Gelebilecek Artış.....	51
2.2.2.5. Tekelleşme.....	51
2.2.2.6. Ekonomiyi Yönlendirmedeki Etkinliğin Azalması.....	52
2.2.2.7. Yatırımların Dengesiz Dağılımı.....	52

2.2.2.8. Çevre Kirliliğine Yol Açması.....	53
2.3. Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkılarını Artırmak İçin Alınabilecek Önlemler.....	53

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SERBEST BÖLGELERİN YAPISI, İŞLEYİŞİ VE SORUNLARI

3.1. Türkiye’de Serbest Bölgelerin Tarihçesi.....	59
3.1.1. Osmanlı İmparatorluğu’nun Son Zamanlarında Serbest Bölgeler.....	61
3.1.2. Cumhuriyet Dönemi’nde Serbest Bölgeler.....	63
3.1.2.1. 1923-1929 Dönemi.....	63
3.1.2.2. 1930-1980 Dönemi.....	66
3.1.2.3. 1980 Sonrası Dönem.....	67
3.2. Türkiye’de Serbest Bölgelerin Kuruluş Amaçları.....	73
3.3. Türkiye’de Serbest Bölgelerin İşleyişi.....	75
3.4. Türkiye’de Serbest Bölgelerin İdari Yapılanması.....	78
3.5. Serbest Bölgelerin Hukuki Dayanağı.....	81
3.5.1. 3218 Sayılı Serbest Bölgeler Kanunu Ve Uygulama Yönetmeliği Açısından Serbest Bölgeler.....	81
3.6. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu Açısından Serbest Bölgeler.....	84
3.6.1. Serbest Bölgeler “Türkiye Gümrük Bölgesinin Parçasıdır” İbaresini.....	85
3.7. Türkiye’de Serbest Bölgelere Sağlanan Avantaj ve Kolaylıklar.....	88
3.8. Türkiye’de Serbest Bölgelerin Rakamsal Açıdan Değerlendirilmesi.....	90
3.9. Türkiye’de Serbest Bölgeler İç Piyasa Enstrümanı mı, Uluslar arası Piyasa Enstrümanı mı?.....	98

3.10. Serbest Bölgelerimizde Denetim Sorunu.....	101
3.10.1. Mevzuat Sorunu.....	102
3.10.2. Kaçakçılık Sorunu.....	105
3.10.3. Denetimde İki Başlılık Sorunu.....	106
3.11. Gümrük Birliği Sürecinden Günümüze Serbest Bölgelerin Durumu ve Sorunlara Çözüm Önerileri.....	107

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SERBEST BÖLGE SİSTEMİ, TÜRKİYE AÇISINDAN DURUM VE GÜMRÜK İŞLEMLERİ AÇISINDAN YAŞANAN SORUNLAR.....113

4.1. AB’de Serbest Bölgeler.....	115
4.1.1. AB’de Serbest Bölgelerin Hukuki Yönü.....	117
4.1.2. AB’de Serbest Bölgelerin İşlevi.....	119
4.1.3. AB’de Serbest Bölgelerin İşleyişi.....	119
4.2. AB Ülkelerinde Serbest Bölgelerin Yapısı.....	121
4.2.1. Almanya’da Serbest Bölgelerin Yapısı.....	122
4.2.2. Belçika’da Serbest Bölgelerin Yapısı.....	123
4.2.3. Danimarka’da Serbest Bölgelerin Yapısı.....	124
4.2.4. Fransa’da Serbest Bölgelerin Yapısı.....	124
4.2.5. Hollanda’da Serbest Bölgelerin Yapısı.....	125
4.2.6. İngiltere’de Serbest Bölgelerin Yapısı.....	126
4.2.7. İrlanda’da Serbest Bölgelerin Yapısı.....	127
4.2.8. Polonya’da Serbest Bölgelerin Yapısı.....	128

4.2.9. Portekiz’de Serbest Bölgelerin Yapısı.....	129
4.3. AB ve Türkiye’nin Serbest Bölge Mevzuatının Karşılaştırılması.....	129
4.3.1. AB Mevzuatında Yer Alıp Türk Mevzuatında Yer Almayan Hükümler.....	136
4.3.2. AB ve Türkiye Serbest Bölge Uygulamasındaki Farklılıklar Ve Türk Gümrük İşlemleri Açısından Yaşanan Sorunlar.....	137
SONUÇ.....	150
KAYNAKÇA.....	156
ÖZET.....	165
ABSTRACT.....	167

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.h	: adı geçen hüküm
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.t.	: adı geçen tez
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
Bkz.	: Bakınız
CIF	: Cost, Insurance And Freight
DGÖ	: Dünya Gümrük Örgütü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
EFTA	: European Free Trade Association (Avrupa Serbest Ticaret Birliği)

FOB	: Free On Board
GATT	: General Aggrement On Tariffs And Trade (Gümrük ve Ticaret Genel Anlaşması)
ILO	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IMF	: International Monetary Fund (Dünya Bankası)
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
NAFTA	: North American Free Trade Agreement (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Birliği)
OECD	: Organization For Economic Co-Operation And Development (Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı)
OGT	: Ortak Gümrük Tarifesi
SB	: Serbest Bölge
SBBUP	: Serbest Bölgeler Bilgisayar Uygulama Programı
SBGM	: Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü
SBK	: Serbest Bölgeler Kanunu
TGB	: Türkiye Gümrük Bölgesi
TODAİE	: Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNCTAD	: United Nations Conference On Trade And Development (Birleşmiş Milletler Kalkınma Ve Dış Ticaret Örgütü)
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu

TABLO VE ŞEKİLLER CETVELİ

Şekil 1 : Tarihler İtibariyle Serbest Bölgelerin Bağlı Bulunduğu İdareler....	80
Tablo 1 : Bölgeler İtibariyle Yıllık Ticaret Hacimleri	92
Tablo 2 : Ticaret Hacminin Sektörlere Göre Dağılımı	93
Tablo 3 : Ticaret Hacminin Ülkelere Göre Dağılımı	94
Tablo 4 : Serbest Bölgelerdeki Faaliyet Ruhsat Sayısı	95
Tablo 5 : Serbest Bölgelerde İstihdam	96

GİRİŞ

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 152. maddesinde; "Serbest bölgeler, Türkiye Gümrük Bölgesi'nin parçaları olmakla beraber; serbest dolaşımda olmayan eşyanın herhangi bir gümrük rejimine tabi tutulmaksızın ve serbest dolaşıma sokulmaksızın, gümrük mevzuatında öngörülen haller dışında kullanılmak ya da tüketilmemek kaydıyla konulduğu, ithalat vergileri ile ticaret politikası önlemlerinin ve kambiyo mevzuatının uygulanması bakımından, Türkiye Gümrük Bölgesi dışında olduğu kabul edilen; serbest dolaşımdaki eşyanın, bir serbest bölgeye konulması nedeniyle normal olarak eşyanın ihracına bağlı olanaklardan yararlandığı yerlerdir." olarak tanımlanmıştır.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 1985 yılında yürürlüğe girmesinden bu güne kadar en son olarak 2006 sonunda İMKB Serbest Bölgesi'nin Bakanlar Kurulu kararıyla kaldırılmasından sonra Türkiye'de halen 20 serbest bölge faaliyette bulunmaktadır. 2006 yılında Türkiye Serbest Bölgelerinde gerçekleşen 23 milyar 824 milyon dolarlık bir ticaret hacminin ülkemizin 2006 yılı toplam dış ticaret hacminin 201 milyar 865 milyon \$ olduğu göz önünde bulundurulduğunda, önemli bir rakama tekabül ettiği anlaşılmaktadır. Çalışmada, serbest bölgeler ülke genelinde ele alınacak, tek tek Türkiye'deki bütün serbest bölgeler ise çalışmanın kapsamı dışında tutulacaktır.

Bu tezde, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerde ve tüm dünyada hızla yayılan serbest bölgelerin Türkiye açısından durumu ve içinde bulunduğumuz AB' ye uyum sürecinde Türkiye'nin hangi noktada bulunduğu ve ne derece başarılı olduğu; daha başarılı uygulamalar için neler yapılması gerektiği konuları ele alınacaktır. Türkiye'deki uygulamasında hem coğrafi olarak çok dağınık ve denetimi zorlaştıracı nitelikte olan, hem de mevzuat

açısından iki başlılığa, kaynak israfına ve bürokrasiye neden olan serbest bölgelere nasıl işlerlik kazandırılabilceğı anlatılmaya çalışılacaktır.

Serbest bölgelerde, 2006 yılı Aralık ayı itibariyle 3228'i yerli, 648'i yabancı olmak üzere toplam 3876 firma faaliyet göstermektedir. 2006 yılı Aralık ayı itibariyle serbest bölgelerde 42.048 kişi istihdam edilmektedir. Ancak, istatistiklerde dikkati çeken bir nokta, gerçekleşen ticaretin bölgeler arasındaki dengesiz dağılımıdır. Çalışmada bu hususun da göz önünde bulundurularak yeni düzenlemeler yapılması gerektiğı yönünde açıklamalara yer verilecektir.

Ülkemizde ilk serbest bölgenin kuruluşundan itibaren geçen 20 yıllık süre içerisinde; serbest bölgeler konusu, konjonktüre göre, direkt ilgili kişiler dışındaki kurumlar ve kişilerin de gündemine girmiştir. Böyle durumlarda, serbest bölgelerin varlığı, geleceğı ve yararları tartışılmıştır. Tartışmaların filizlenme merkezleri de genellikle kamu kurumları olmuştur.

Tartışmaların yoğunlaştığı dönemlerden biri, belki de en yoğun olduğu dönem, Gümrük Birliğı'ne üye olduğumuz 1995 yılından sonraki dönem olmuştur. Zira serbest bölgeler Avrupa Birliğı'nde Gümrük Mevzuatı içerisinde ve dolayısıyla Gümrük Birliğı kapsamında yer alan ve ilgili mevzuatımızı AB'deki mevzuata uyum sağlamayı taahhüt ettiğimiz bir konudur. Avrupa Birliğı mevzuatında serbest bölgeler ile ilgili kurum olarak Gümrük İdaresi yetkili kılınmışken, Türkiye'de serbest bölgeler ile ilgili yasal düzenlemeler Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Gümrük Müsteşarlığı tarafından yapılmakta, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile bunlara bağılı yönetmelikler serbest bölge uygulamalarını düzenlemektedir.

Avrupa Birliğı'nde serbest bölgelerle ilgili tüm süreçlerde gümrük idareleri yetkili kılınmışken, Türkiye'de serbest bölgelerin kurulmaları,

işletilmeleri ve yönetilmelerini düzenleyen mevzuat, Gümrük Mevzuatı (Gümrük Kanunu, Yönetmeliği ve bunlara ilişkin tebliğ, genelge ve tasarruflu yazılar) içerisinde yer almamaktadır.

4 şubat 2000 tarihinde yürürlüğe giren 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile serbest bölgeler konusunda Avrupa Birliği mevzuatına paralellik sağlanmışsa da, tam uyum için, Ulusal Programda da belirtildiği gibi, özellikle 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nda bir takım değişiklikler yapılması ve yetkilerin gümrük idarelerine doğru kaydırılması gerekmektedir.

Hâlihazırdaki serbest bölgeler uygulaması Gümrük Kanunu ile gerçekleştirilen uyumun dışında kalmış bulunmaktadır. Taahhüdümüz devam etmekte ancak mevcut uygulamada bir değişiklik bulunmamaktadır. Bu husus, "ilerleme raporlarında" da sık sık tenkit edilmektedir. Bu çerçeve, yapılan tartişmaların sağlıklı bir platformda yapılması bakımından, serbest bölgelerin Dünya ve Türkiye'de geleceği ve AB uyum sürecinde karşılaşacağı olası durumların ele alınması gereği bulunmaktadır. Bu gayeye yönelirken, serbest bölgeler ile ilgili söylenenlerin tartişma üslubuyla ele alınması söz konusu olacaktır. Bu durum uygulamada karşılaşılan sorunların bir anlamda kaçınılmaz kıldığı bir yöntemdir. Ortada ilerlemiş bir uygulama bulunduğu için bundan sonra uygulamaya yapılacak katkı, ancak bu tarzda ele alınırsa fonksiyonel olabilecektir.

Serbest bölgelerin işleyişinin AB ile ilişkilerimize olumsuz etkileri olma ihtimali ve Türkiye'nin menfaatleri bakımından bazı hususların yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. AB mevzuatında serbest bölgelerde yapılacak her türlü işlem (nerede kurulacakları, sınırları, bina inşaatları gibi) için gümrük idarelerine büyük sorumluluklar verilmesine rağmen, ölkemizde ise bu yetki, serbest bölgelerin giriş çıkış noktalarında yapılan denetimle sınırlıdır. AB'ye uyum sürecinde bu yetkilerin Dış Ticaret Müsteşarlığı'nda mı, yoksa Gümrük Müsteşarlığı'nda mı kalacağı hususunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Bu gereklilik sadece AB'ye uyum sürecinin getirdiği bir zorunluluktan değil, ülke gerçeklerine ve ülke menfaatlerine uygun bir sistem geliştirilmesi ihtiyacından da kaynaklanmaktadır.

Bu kapsamda, tezin birinci bölümünde, öncelikle serbest bölgelerle ilgili genel bir perspektif çizilerek; serbest bölgelerin kurulmasında etkili olan politik ve ekonomik ortam, serbest bölgelerin kurulma amaçları ve dünya ticaret tarihi içindeki gelişimi, dünyada serbest bölge uygulamasına geçiş nedenleri, serbest bölge uygulamasının teorik dayanakları üzerinde durulacak; serbest bölgelerin farklı bir teori ve yaklaşım olarak, rekabet avantajı teorisi çerçevesinde anlatılması amaçlanacak, ülkelerin rekabet avantajlarını artırmak için serbest bölgeleri nasıl kullanabileceği ele alınacak ve yaygın olarak kullanılan serbest bölge türleri açıklanacaktır.

İkinci bölümde, serbest bölge kuran ülkelerin bu bölgelerden beklentileri, serbest bölgelerin makro düzeyde ülkeler üzerine olumlu ve olumsuz etkileri, serbest bölge kurulmasında ve işletilmesinde başarılı olabilmek için bir ülkede var olması gereken unsurlar ve serbest bölgelerin ekonomiye katkılarını artırmak için alınabilecek önlemler ele alınacaktır.

Türkiye'de Serbest Bölgelerin Yapısı, İşleyişi Ve Sorunları başlıklı üçüncü bölümde, Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanan serbest bölge kurma girişimleri, serbest bölgelerin Türkiye'deki tarihi gelişimi, Türkiye'de serbest bölge kurulması konusunda fikri alanda meydana gelen gelişmeler, 1980'li yıllarda hızlı bir dışa açılma süreci ile birlikte serbest bölgelerin iktisadi sistemimize dahil oluşu, Türk serbest bölgelerinin hukuki dayanağı ve idari yapılanması, 4458 sayılı Gümrük Kanunu ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve Yönetmeliği açısından serbest bölgeler ve serbest bölgelerimizin rakamlar itibarıyla ne gibi sonuçlar verdiği konuları üzerinde durulacaktır. Türkiye serbest bölgelerinin karşı karşıya olduğu başlıca sorunlar arasındaki denetimde iki başlılık ve mevzuat sorunları ile

Gümrük Birliği sürecinden günümüze serbest bölgelerimizde yaşanan diğer sorunlar ve bunlara çözüm önerilerine yer verilecektir.

Avrupa Birliği Serbest Bölge Sistemi ve Türkiye Açısından Durum Ve Gümrük İşlemleri Açısından Yaşanan Sorunlar başlıklı son bölümde, Avrupa Birliği serbest bölge sistemi, Avrupa Birliği Gümrük Kodu da temel alınarak hukuki ve idari açılardan açıklanacak, üye ülkelerdeki serbest bölgelerin yapılarına yer verilecektir. AB Gümrük Kanunu ve Gümrük Kodu ile Türkiye serbest bölge mevzuatları karşılaştırılacak, AB mevzuatında yer alıp, Türk mevzuatında yer almayan hükümler ele alınacaktır. AB müktesabatına uyum açısından, vergisel olarak mevzuatımıza konan yeni hükümler, serbest bölgelerimizde gümrük işlemleri açısından yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri üzerinde durulacaktır.

Çalışma bir sonuç bölümü ile sonlandırılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK SERBEST BÖLGELER VE SERBEST BÖLGELERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Serbest bölgeler ülkenin siyasi sınırları içinde olmakla beraber, dış ticaret, vergi ve gümrük mevzuatının uygulanması bakımından gümrük hattı dışında, fiziki olarak ülkenin diğer kısımlarından ayrı tutulan, ticari ve ekonomik alanlara ilişkin hukuki ve idari düzenlemelerin uygulanmadığı ya da kısmen uygulandığı, sanayi ve ticaret faaliyetlerine geniş teşviklerin verildiği, ülkenin dış ticaret hacminin arttırılmasında önemli rol üstlenen yerlerdir.

Ülkeler, ihracatı artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji transferi sağlamak, döviz kazançlarını yükseltmek, mal alımı ve kredi kullanma imkanını artırmak ve yeni iş sahaları yaratmak amacıyla gümrük bölgelerinin bazı bölümlerini serbest bölge olarak tespit etmektedirler.

Serbest bölgeler kavramını tam olarak anlayabilmek için, öncelikle serbest bölgelerin hangi şekillerde karşımıza çıktığını görmek ve serbest bölgelerin kurulmasında etkili olan politik ve ekonomik şartları anlayabilmek önem taşımaktadır. Bu bölümde serbest bölgelerin bu tür özellikleri üzerinde durulacaktır.

1.1.Genel Olarak Serbest Bölge

Genel olarak serbest bölgeler, devletlerce özel kanunlarla kurulan, veya özel sektörcce yönetilen ve işletilen, her cins malın gümrüksüz girdiği, muhafaza edildiği, işlendiği, ayıklandığı, tamir ve bakımının yapıldığı, ambalajlandığı, üretildiği, depolandığı, reklam ve satışının yapıldığı, bankacılık ve sigortacılık gibi işlemlerin yürütüldüğü,

ülkenin ulusal egemenlik sınırları içinde geçerli olan dış ticaret ile diğer akçal ve ekonomik alanlara yönelik bağlayıcı ve kısıtlayıcı düzenlemelerin tamamen ortadan kaldırıldığı veya kısmen uygulandığı, ihracata yönelik sanayileşmenin geliştiği, ikamete kapalı özel güvenlik önlemleri ile korunan sanayi veya ticari faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgelerdir.¹ Ülkeler, egemenlikleri altındaki toprakların bir kısmındaki kuralları ekonomik açıdan özel olarak tanımlayıp, bu yeni tanıma göre bir uygulamaya gidebilir veya ekonomik ve hukuki altyapılarında düzenlemeler yapabilirler. Bu çerçevede başvurulacak düzenleme biçimlerinden biri de “serbest bölge” uygulamasıdır. Serbest bölgeler esasen ekonomi politikalarının uygulanmasının bir ayağıdır.²

Serbest bölgeler, geniş anlamıyla işletmelere dış ticaret ve gümrük kısıtlamalarına maruz kalmaksızın dünya pazarlarıyla yoğun rekabete girme olanağı sağlayan ticaret, üretim, transit ve yükleme merkezleri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca serbest bölgeler ulaşım merkezlerinin yakınında kurulan, ülkenin özel amaçlarla ayrılmış bir bölgesi içerisinde ithal mallarının gümrüksüz olarak getirilebildiği, depolanabildiği, çeşitli işlemlerden geçirilebildiği, üretim amacıyla kullanılabilirdiği ve malların uluslararası gümrük alanına girmediği sürece gümrük vergisinin ödenmediği, diğer vergi ve sınırlayıcı faktörlerin en aza indirildiği belirli alanlardır.³

Uygulama şeklinin ülkelerin sosyal ve ekonomik yapılarına göre değişiklik göstermesi nedeniyle değişik tanımlamalar bulunmakla birlikte, serbest bölgeler; bulunduğu ülkenin gümrük alanında bir engel ile ayrılmış toprak parçasıdır. Bir serbest bölge, ülkenin siyasi sınırları içerisinde yer

¹ ASLAN Esat: Yönetim Açısından Serbest Bölgeler, TODAİE, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 322, Ankara 1986, s. 5.

² OĞULTARHAN Adem: “ Serbest Bölgeler”, Gümrükte Uzman Görüş Dergisi, 2, 3, Nisan 2003, s. 23.

³ ERDEM Haluk: Serbest Bölgelerin Ekonomiye Etkileri ve Türkiye’de Serbest Bölgeler Rejimi, Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu Yeterlilik Etüdü, İstanbul 1992, s. 5.

alan gümrüksüz alandır.⁴

Serbest bölge, kurulduğu ülkeye göre daha liberal ticaret kurallarının ve düzenlemelerinin olduğu özel bir alandır. Kurallar serbest bölgeden serbest bölgeye değişiklik göstermektedir.⁵ Günümüzde, birçok ülkede, ülkelerin kendi ihtiyaç ve hedefleri çerçevesinde kurulmuş olan serbest bölgeler bulunmakta, ve bu ülkelerin ekonomik gelişmişlik seviyeleri ve bu bölgelerden beklentilerine paralel olarak, az ya da çok birbirlerinden farklılaşmış niteliklere sahip alanlar karşımıza çıkmaktadır. Örneğin, ülkemiz serbest bölgeleri her ne kadar günümüzde bu amacını tam olarak yerine getiriyor olmasa da, daha çok üretime yönelik olarak kurulmuş iken, Avrupa Birliği ülkelerinde üretimden ziyade dış ticaretin geliştirilmesi amacına yönelik olarak kurulmuş ve dizayn edilmiştir.

Serbest bölgeler gelişmekte olan ülkelerde, ihracatın artırılması, yabancı yatırımların özendirilmesi, teknoloji ve bilgi transferi ve yerli işgücüne istihdam olanakları yaratılması gibi amaçlarla oluşturulmaktadır. Gelişmiş ülkelerdeki serbest bölgelerde ise, üretimden çok ticaret ön plana çıktığından, bu bölgeler serbest ticaret bölgesi veya dış ticaret bölgesi olarak adlandırılmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerdeki serbest bölgeler ise, ihracata yönelik üretim yapıldığından genellikle serbest üretim bölgeleri veya ihraç işlem bölgesi olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca serbest bölgeler bulundukları ülke itibarıyla serbest bölge (Brezilya), Maquila (Meksika), özel ekonomik bölgeler (Çin Halk Cumhuriyeti) ve ihracatı geliştirme bölgesi (Uzak Doğu) gibi farklı isimler de almaktadır.⁶

Gümrük İşlemlerinin Basitleştirilmesi ve Ahenkleştirilmesine

⁴ GÜVERCİNCİ Semiha: “Serbest Bölgeler ve Türkiye’de Serbest Bölge Uygulamalarına İlişkin Mevzuat”, Gümrük Dergisi, 7, 27, Aralık 1998, s. 52.

⁵ SULAYEM Sultan Bin: “Uluslararası Ticareti Kolaylaştırmada Serbest Bölgelerin Rolü”, Gümrük Dergisi, 5, 17, Haziran 1996, s. 18.

⁶ ÖZTÜRK Lutfü: “Avrupa Birliği Sürecinde Serbest Bölgeler”, Dış Ticaret Dergisi, 8, 28, Nisan 2003, s. 62.

İlişkin Revize Kyoto Sözleşmesi'nde de⁷ serbest bölgeler, taraf olan ülkenin toprakları içerisinde olmakla birlikte, ithalat vergileri açısından gümrük bölgesi dışında kabul edilen yerler olarak tanımlanmaktadır.

Dünya Gümrük Örgütü'nün 10-14 Mart 2003 tarihli 174. toplantısının 8. gündem maddesine ilişkin çalışma belgesinde ise serbest bölge, "bu bölgeye konulan malların ithalat vergileri, harçlar bakımından gümrük bölgesi dışında sayılmakla birlikte, taraf ülkenin gümrük bölgesinin bir parçası" olarak tanımlanmaktadır.

Birleşmiş Milletler Kalkınma ve Ticaret Örgütü (UNCTAD) ise serbest bölgeleri, bir uluslar arası liman veya havaalanı yakınında kurulan, ulusal gümrük alanından özel amaçlarla ayrılmış bir bölge niteliğinde olan, ithal edilen malların depolanabildiği, çeşitli işlemlere tabi tutulabildiği, üretim amacıyla kullanılabildiği ve malların ulusal gümrük alanına girmediği sürece gümrük vergisi ödenmesi gerekmediği yerler olarak tanımlamıştır.⁸

Tarihsel olarak, Büyük İskender'e kadar uzun bir geçmişe sahip olan serbest bölge uygulamaları, ulusal devletlerin ortaya çıkması ve güçlenmesine kadar daha çok serbest liman veya serbest kent olarak bilinmekteydi. 1958 yılında Shanonn Serbest Bölgesi'nin kurulmasından sonra üretim niteliği kazanmaya başlayan bu tür bölgeler, Güney Kore, Tayvan, Filipinler, Endonezya ve Malezya gibi bir çok Uzak Doğu ülkesinde ilgi odağı haline gelmiştir. Bu bağlamda, serbest bölgeler 1970'lerde bir çok gelişmekte olan ülkenin ihracata yönelik kalkınma çabalarında stratejik bir yer almıştır. 1990'lı yıllarda bu tür yaklaşımlara ilginin azalması beklenirken serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecindeki bir çok eski sosyalist ülkede yeni serbest bölgeler kurulması ile serbest

⁷ Gümrük İşlemlerinin Basitleştirilmesi ve Ahenkleştirilmesine İlişkin Revize Kyoto Sözleşmesi, Özel Ekleri, Ek D, Bölüm 2, s.65.

⁸ UNCTAD, The Use Of Free Zones As A Means Of Expanding And Diversifying Of Manufactures From The Developing Countries, Ek C, bölüm 2, 1975, s. 3.

bölgeler gündemde kalmaya devam etmişlerdir. NAFTA, EFTA ve diğer serbest ticaret alanları ile Avrupa Birliği gibi gümrük birlikleri bu tür bölgelerin önemini azaltıyormuş gibi görünse de, Dünya Ticaret Örgütü'nün gümrük duvarlarının ortadan kaldırılmasına yönelik çalışmalarında meydana gelen aksamalar ve gümrük tarifesi dışında uygulanan tarife dışı araçların yaygınlaşması ve çeşitlenmesi, serbest bölge gibi kuraldışı uygulamaların 2000'li yıllarda da önemini kaybetmeyeceğini göstermektedir.⁹

1.2.Serbest Bölgelerin Gelişimi

Serbest bölgelerin, dünya ticaret tarihi içindeki gelişimi incelendiğinde bu uygulamanın atalarının; ilk ve ortaçağların tüccar milletlerinin o devre göre büyük üretim merkezlerine yakın ve ticaret yolları üzerinde kurdukları ticaret kolonileri ve ticaret kontuarları olduğu anlaşılmaktadır. Zaman akışı içinde feodalitenin yıkılması ve yerine ulusal devletlerin kurulması ile birlikte siyasi şuurlar belirlenmiş ve ülke ekonomilerinin korunması için gümrük duvarları oluşturulmuştur. Buna rağmen, serbest bölge uygulamalarının özellikle serbest liman türünün gümrük duvarları dışında tutularak yaşamlarını sürdürdüğünü görmekteyiz.¹⁰

XV. yüzyılda fikri ve maddi alanda meydana gelen değişikliklerin iktisadi düşünce üzerindeki etkileri çok büyük olmuş, iktisadi faaliyetlerde büyük gelişmeler gözlenmiş, merkezi otoriteler güçlenerek milli devletler kurulmuş ve ortaçağın feodal düzeni son bularak, derebeylik ve şehir devletleri ortadan kalkmıştır.¹¹ Fikri ve maddi anlamda meydana gelen değişikliklerin sonucu olarak XV. yüzyıldan başlayarak XVIII. Yüzyıla

⁹ ÖZTÜRK Lütfü: "Serbest Bölgelerin Performansını Etkileyen Faktörler: Dünya Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme", Verimlilik Dergisi, 4, (Nisan 2002), s. 33-34.

¹⁰ ASLAN Esat: a.g.t., s. 9.

¹¹ ZEYTİNOĞLU Erol: İktisat Tarihi, Merter Matbaası, İstanbul, 1976, s. 64-71.

kadar deva eden dönemde geçerli olan iktisadi sisteme merkantilizm adı verilir.

Merkantilistler, milliyetçi, devletçi ve statükocu bir politika izlemişlerdir.¹² Bu dönemde devletler, ekonomilerinin gelişmesi için gümrük duvarları oluşturarak sıkı koruyucu tedbirler almışlardır. Fakat belirli bir güce ve öneme sahip liman şehirlerine bağımsızlık tanınması suretiyle, gümrük dışı bölge niteliğinde eski niteliklerini sürdürmeleri sağlanmıştır.¹³ Merkantilizm döneminde serbest şehir uygulamaları söz konusu olmakla birlikte, serbest bölge uygulamasına geçiş konusunda da aşamalar sağlanmıştır. Bu dönemde özellikle ithalata aşırı derecede sınırlamalar getirilmiştir. Bu gibi sınırlamalar nedeniyle serbest şehir ve bölgeler, dış ticaret ilişkilerinin sürdürülebilmesi bakımından zorunlu hale gelmiş ve uygulamaları artmıştır.¹⁴

XVI. yüzyılda merkantilizmin ilk devirlerinde Avrupa'dan Ortadoğu ve Uzakdoğu'ya uzanan deniz ticaret yolları üzerinde bulunan Akdeniz'deki bazı limanlara birtakım ayrıcalıkların tanındığı bilinmektedir. Toskana'daki Livarno kasabası 1675'de serbest şehir olunca tüccarlara bazı imtiyazlar tanınmıştır. Akdeniz'in XVI., XVII., ve XVIII. yüzyıllardaki başlıca serbest şehirleri. İtalya'da Ancona, Civita-Veccia, Messina, Ville-France, Cenova, Fransa'da Marsilya, Avusturya- Macaristan İmparatorluğu'nda ise Trieste ve Fiume'dir. Bu dönemde Cenova'daki uygulama, günümüzdeki serbest bölgelerin habercisi olarak kendini gösterir. Cenova'da XVII. yüzyılda belirli bir bölge, serbest bölge haline getirilerek, kanunen bazı özel ayrıcalıklar tanınmış ve tecrit edilmiş bu

¹² DİRİMTEKİN Halil: Makro İktisat, Eskişehir, 1982, s. 18.

¹³ TUNCER Selahattin: "Dünya ve Türkiye'de Serbest Bölgeler", İstanbul Sanayi Odası Dergisi, 201, Kasım 1982, s.6.

¹⁴ Free Ports, Encyclopedia Britannica, London, Vol. IX, 1960, s. 737.

bölgede sıvı olmayan yabancı kaynaklı malların depolanması sağlanmıştır.¹⁵

Fransa 1762'de Dunkirk'i, 1784'de ise Bayonne ve Lorient'i serbest şehir haline getirmiştir. Danimarka Altona'da benzer bir uygulamayı gerçekleştirmiştir. İngiltere 1705'de Cebelitarık'ı serbest şehre dönüştürmüştür. Daha sonra Hong Kong, Singapur, Colombo, Aden ve Malta'da serbest şehirler kurulmuştur. Venedik de 1830'da Avusturya tarafından serbest şehir haline getirilmekle birlikte, 36 yıl sonra İtalya'ya dahil olunca bu statüsünü yitirmiştir.¹⁶

Serbest şehirlerden serbest bölgelerle geçiş ise, serbest bölgelerin 1850'den sonra, Avrupa'da günümüzdeki temel kanuni yapı ve şekillerini elde etmeye başlamalarıyla olmuştur. I. Dünya Savaşı'ndan sonra serbest bölge uygulaması önemli ölçüde artış göstermiştir. Bu dönemde serbest şehir uygulaması hemen hemen ortadan kalkmış, serbest bölge uygulamasında ise önemli artış görülmüştür.

Serbest şehir uygulamasının büyük ölçüde ortadan kalkmasının temel nedeni, özellikle Avrupa'da küçük devletlerden büyük devletlere geçiş hareketinin gerçekleştirilmesidir.¹⁷ Bu hareket içinde belirli ülkelerin siyasi sınırları içine giren serbest şehirler sahip oldukları statülerini yitirmişlerdir.

Osmanlı İmparatorluğu zamanında, Tuna Nehri'nin Karadeniz'e döküldüğü yerde bulunan Suline şehrinin, 1870 yılında serbest liman haline getirildiği bilinmektedir. Bugün Romanya sınırları içinde bulunan Suline Limanı, 1978 yılında Romanya Hükümeti tarafından serbest bölge

¹⁵ THOMAN Richard S. : Free Ports And Foring Trade, Cornell Maritime Pres, Cambridge, 1956, s. 14.

¹⁶ THOMAN Richard S. : a.g.e., s.14.

¹⁷ ÜÇÖK Coşkun: Siyasal Tarih (1789-1960), Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 243, Ankara 197, s. 124-139.

olarak ilave edilmiştir. 1900'lü yılların başlarında Avrupa kentlerinin de çeşitli serbest liman uygulamaları bulunmaktaydı. Bunların arasında Kopenhag, Pire, Selanik ve Hamburg en önemlileri olarak belirtilebilir. Gelişen ekonomiler ve ülkeler arası ticari ilişkilerin artması sonucu ülke ekonomilerinin güçlendirilmesi amacı ile, bilimsel ve sistemli olarak serbest ticaret bölgeleri, serbest veya gümrüksüz bölgeler oluşturulmuştur.¹⁸

Serbest bölgelerin dış ticaret politikası olarak önem kazanması 1960'lı yıllarda gerek Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Komisyonu'nun, gelişmekte olan ülkelerin ihracatlarının artırılması açısından, serbest bölgelerin bir araç olduğunu kabul etmesiyle, gerekse birçok ülkenin ithal ikameci sanayileşme stratejisini terk edip ihracata dayalı sanayileşme stratejisini benimsemesine bağlı olarak, serbest bölgelerin sayısında hızlı bir artış olmuştur. 1959 yılında İrlanda'nın Shannon Hava Alanı çevresinde oluşturulan serbest bölge, dünyada ihracata yönelik ilk serbest bölge olma özelliğini taşımaktadır. Daha sonra 1969 yılında Tayvan diğer bir örnek olarak ortaya çıkmış, bunu Güney Kore ve Hindistan'daki uygulamalar izlemiştir. Daha önceden serbest bölge olarak kurulan Singapur ve Hong Kong, zamanla serbest üretim bölgeleri haline dönüşmüşlerdir. 1968 yılında Bahreyn, Brezilya, 1969 yılında Dominik Cumhuriyeti bu tür uygulamaların diğer örnekleri olmuştur. Bu uygulama 1970'li yıllarda Afrika'ya sıçramıştır.¹⁹

1960'lı yılların ikinci yarısında Doğu Asya'da birçok ülke serbest üretim bölgeleri kurmaya başlamıştır. Bunlardan ilki Tayvan'da kurulan Kaohsiung serbest üretim bölgesidir.²⁰ Kaohusiung serbest bölgesi, bu konuda büyük başarısıyla cesaret verici bir örnek oluşturmuştur.

¹⁸ ASLAN Esat: a.g.t., s. 10.

¹⁹ ORGAN İbrahim: "Avrupa Birliği Ve Türkiye'deki Serbest Bölge Uygulamalarının Karşılaştırılması", Vergi Dünyası Dergisi, 22, 266, Ekim 2003, s. 143.

²⁰ TAKEO Tsuchiya: "Free Trade Zones in Southeast Asia", Monthly Review, 29, February 1978, s. 35.

Kaohsiung'dan ilk ihracat 1967'de yapılmış, ve iki yıl sonra bölge kanunen serbest üretim bölgesi haline getirilmiştir. 1970 yılının sonlarında Kaohsiung, toplam 40,9 milyon dolarlık yatırımı ifade eden 162 fabrikaya sahipti. 1970'de 109 milyon dolarlık ihracat gerçekleştirilen bölgede, aynı yılın sonuna kadar 40800 işçi istihdam edilmiştir.²¹ Kaohsiung'un yatırım yapılabilecek topraklarının sınırına erişilince Tayvan hükümeti iki yeni serbest bölge kurmaya yönelmişlerdir. Bunlar Nantz ve Taichung serbest üretim bölgeleridir.²²

İhracata yönelik serbest üretim bölgeleri, 1970'leri izleyen yıllarda sayı ve faaliyet alanı olarak hızlı bir gelişme göstermiştir. Serbest üretim bölgeleri konusunda görülen gelişmelerin yanı sıra, serbest bölgelerde de genel olarak büyük bir ilerleme görülmüştür. 1970 yılında dünyada toplam 127 serbest bölge bulunurken, 1980 yılında bu sayı yaklaşık 3 kat artarak 362'ye ulaşmıştır. 1980 yılı ortalarındaki verilere göre yıllık 1.6 trilyon dolar olan dünya ticaretinin % 9 'u serbest bölgeler üzerinden gerçekleştirilmiştir. Son zamanlarda Çin tarafından kurulmuş olan özel ekonomik bölgeler (special economic zones) de, özellikle ülkeye çekmekte olduğu yabancı sermaye ve yıllık ekonomik büyüme performansına olan katkısı ile dikkatleri üzerine çekmektedir. Günümüzde yaklaşık olarak 1300 serbest bölge bulunmaktadır ve ticaret hacimleri de yaklaşık olarak 1 trilyon dolar civarındadır.²³

Günümüzde dünya serbest bölgeciliği yeni bir süreçten geçmektedir. OECD , AB gibi uluslararası organizasyonlar dünya ticaretini son derece detaylı kurallarla düzenlemekte ve bu çalışmalar çerçevesinde ulusal hükümetlerce uygulanan teşvik sistemlerinde de, vergisel ve doğrudan teşviklerin yerini alt yapı, hizmet ve ürün kalitesini artıran dolaylı

²¹ HONE Agnus: "Export Processing Zones", Development Diges, X, 3, February 1978, s. 89.

²² HONE Agnus: a.g.m., s. 90.

²³ KIZILOT Şükrü: "Serbest Bölgelerde Ürkütücü Gelişmeler", Hürriyet Gazetesi, 13.04.2006.

teşvik mekanizmaları almaktadır.²⁴ Bazı ülkelerin bir gümrük rejimi, bazı ülkelerin ise bir ekonomi ve dış ticaret politikası uygulaması olarak kullandıkları serbest bölgeler yalnızca gelişmekte olan ülkelere özgü değildir.²⁵ Günümüzde, Hindistan, Pakistan, Tayvan, Güney Kore, Meksika ve Çin gibi gelişmekte olan ülkelerin yanında, Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa Birliği üyesi olan İngiltere, Almanya, Fransa gibi gelişmiş ülkelerde de serbest bölgeler yer almaktadır.²⁶

Az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler, kalkınma probleminin gerektirdiği döviz darboğazını aşmak üzere, serbest bölgeleri bir araç olarak görmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde serbest bölge kurulmasında, döviz ve yabancı sermaye girişi gibi beklentiler dışında önemli bir faktör de, yatırım ve üretimi bölgelere çekerek gelen yabancı yatırımcıların teknik bilgisinden yararlanmak ve işgücünün eğitilebileceği bir istihdam alanı sağlamaktır. Gelişmekte olan ülkelerde, serbest üretim bölgelerinin kurulmasıyla bu ülkelerin,

- İhracat gelirlerinin artacağı,
- Teknolojik ilerlemenin gerçekleşeceği,
- Dış ödemeler dengesinin sağlıklı bir yapıya kavuşacağı ileri sürülmektedir.²⁷

1.2.1. Dünyada Serbest Bölge Uygulamasına Geçiş Nedenleri

Sanayileşmiş ülkeler, sanayileşme dönemlerinde birbirlerine karşı dış ticaret kısıtlama ve yasaklamalarına gitmişler, himayeci bir

²⁴ ORGAN İbrahim: a.g.m., s. 144.

²⁵ KÖKVER Muzaffer: “Serbest Bölgelerde Gerek Mevcut Yatırımcıyı, Gerekse yeni Yatırımcıları Tedirgin Etmeyecek Nitelikte Bir Yapısal Düzenlemeye Acilen İhtiyaç Vardır”, Vergi Dünyası Dergisi, 22, 262, Haziran 2003, s. 116.

²⁶ ORGAN İbrahim: a.g.m., s. 143.

²⁷ KÖKVER Muzaffer: a.g.m., s. 116.

gümrük sistemi 18. ve 19. yüzyıllarda, kalkınan bütün ülkeler için bir kaide teşkil etmiştir. Bugün bile, gelişmiş ülkelerin, çeşitli gelişen ülke mallarına karşı kendi yerli sanayilerini korumak için aldıkları tedbirler, dünya ticaretine konulan en önemli engellerdendir. Dünyadaki gelişmeye bakıldığında, serbest bölgelerin kurulup gelişmesi sürecinin, bugünün sanayileşmiş ülkeleri tarafından, sanayileşme sürecinde uygulanan korumacı tedbirlerin aşılmasıyla dünya ticaretini geliştirmek üzere 16. yüzyılda Avrupa’da ortaya çıkarıldığı, 19. yüzyılda da Amerika’da tesis edildiği görülmüştür. Asıl gelişme, 1929 iktisadi bunalımının dünya ticaretini daraltıcı etkilerini gidermek üzere, serbest bölgelerin şansının artması ile başlamıştır. Bu dönemde serbest bölgeler önemli fonksiyonlar icra etmişlerdir. Özellikle çok uluslu gelişmiş ülke şirketlerinin serbest bölgelerde sağlanan kolaylık ve avantajlardan yararlanarak, dünya piyasalarındaki daralmadan doğan olumsuz etkileri aşmak üzere buralara yatırım yaptıkları görülmektedir.²⁸

1960’lı yılların ortasından itibaren, gelişmiş ülkelerde 70’li yıllarda petrol kriziyle belirginleşen ekonomik bunalımın belirtileri başlamıştır. Bu bunalım çok geçmeden çevre ülkelere de yayılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hızları düşmüş, borç yükleri artmış ve iç tüketimleri gerilemiştir. Bu bunalım 1960’lı yılların ortasından itibaren gelişmiş ülkelerin merkezinde duyulmaya başlanmış, II. Dünya Savaşı sonrası ekonomik canlanış sona ermiştir. Merkezde başlayan çok yönlü bunalım, çok geçmeden çevre ülkelere de yayılmış ve derinleşmiştir. Bunalımın temelinde merkez ülkelerinin savaş sonrası ekonomik büyümelerinde, hem yedek işgücünün, hem de yedek teknolojisinin sonuna kadar kullanılması ve gerekli uyum mekanizmalarının devreye sokulamaması yatmaktadır. Karlılık oranları düşmüş, gelişmiş ülkeler arasındaki yarışma artmış, dünya ekonomisindeki ABD’nin hegemonik denetiminin sarsılması ve uluslararası Keynezci işlevlerini göremez hale

²⁸ İNCEKARA Ahmet: Dünyada ve Türkiye’de Serbest Bölgeler Uygulaması ve Mevzuatı, Temel Yayınları, İstanbul 1986, s. 26-29.

gelişi, bunalımın çevre ülkelere taşınmasına neden olmuştur. II. Dünya Savaşı sonrasında kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar da bu ortamda işlev değiştirerek, sanayileşme çabasında olan çevre ülkeleri deflasyonist politikalar izlemeye zorlayıcı bir işlev yüklenmişlerdir. Bu, bunalımın çevre ülkelere taşınması, bu ülkelerde savaş sonrasında yaşanmakta olan kapital birikim sürecinin değişmesi demektir. Gelişmekte olan ülkelerin, bu süreçte kalkınma hızları düşmüş, borç yükleri artmış ve iç tüketimleri gerilemiştir. İşte bu ekonomik bunalım ortamıyla; gelişmiş ülkeler teknolojik devrimler, emeğin verimliliğini artırıcı yönetim anlayışlarında değişikliklere gitmek, emek bolluğu olan ülkelere ucuz işgücü çekmek gibi yollarla başa çıkmaya çalışırken, gelişmekte olan ülkeler için ise, IMF gibi uluslararası kuruluşların önerdikleri reçeteler uygulamaya konulmuştur. Bu çerçevede, evvelce, daha çok ithal ikamesiyle sanayileşme çabası gösteren gelişmekte olan ülkeler, ihracata dönük politikalar izlemeye zorlanmışlardır.²⁹ Serbest bölgelerin, özellikle de serbest üretim bölgelerinin 70'li yıllarda ilgi odağı haline gelmesi, dünya ekonomisindeki bu yeni yapılanma süreciyle bağlantılıdır. Gelişmekte olan ülkelere 60'lı ve 70'li yılların başlarında dünya ekonomisindeki krizin derinleşmesi ve tüm ulusal ekonomileri etkisi altına almasıyla yeni bir dönem başlamıştır. Söz konusu aşamada gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisindeki ve ticaretindeki işlevleri de dönüşüme uğramıştır. İşte bu anda gelişmekte olan ülkelerin daha fazla dışa açılma önerileri de gündeme gelmiştir. Birçok ülkede ithal ikameci modelin tıkanması dışa açılma önerilerine duyarlılığı artıran nedenlerden birini oluşturmuştur. Bu yönde gelişmeler, dışa açık büyümenin, bu arada serbest bölgelerin kurulma gerekçesini de ortaya çıkarmıştır. Serbest bölgeler uygulaması, dış ödemeler dengesinin sağlanmasının temel koşulu olan ihracatın ve istihdamın artırılması, teknolojik düzeyin ve emeğin teknik beceri düzeyinin yükseltilmesi ve bunun neticesinde sağlıklı bir ekonomik yapıya ulaşılması için

²⁹ TEKELİ İlhan, İLKİN Selim: Dünyada ve Türkiye'de Serbest Üretim Bölgelerinin Doğuş ve Dönüşümü, Yurt Yayınları, Ankara 1987, s. 29.

başvurulacak iktisadi enstrümanlardan birisi olarak gelişmekte olan ülkelerin gündemine girmiştir.³⁰

Serbest bölgelerin dünyadaki gelişimiyle ilgili bir diğer tespit de şöyledir:

II. Dünya Savaşı'yla birlikte ticari gemilerdeki muazzam artış, deniz taşımacılığının daha ucuz olmasına ve bu sayede ticaret dünyasının küçülmesine yol açmıştır. Batı 1950 ve 1960'larda, dünya sermayesinin tamamına yakın bir kısmına sahip olmakla birlikte, Batılı şirketlerin toprak ve işgücü maliyetleri, vergiler ve gümrük vergileri konusunda sürekli artan bir yükünün olduğu daha açık bir hale gelmiştir. Diğer taraftan, gelişmemiş dünya bol miktarda ucuz toprak ve işgücü arzına fakat çok az sermayeye sahiptir. Bu noktada, uluslararası ticareti kolaylaştırmada serbest bölgelerin birinci rolü, zengin ülkelerden gelen sermaye ile gelişmekte olan ülkelere gelen toprak ve işgücünün bir araya getirildiği bir yerin sağlanması olmuştur. Daha önce de bahsedildiği gibi, ilk serbest bölgenin 1959 yılında İrlanda'nın Shannon bölgesinde kurulmuş olması ilginçtir. Çünkü, o dönemde İrlanda bir Batı devleti olmakla birlikte, gelişmemiş ülkelerin birçok özelliğini taşımaktadır. Küçük bir endüstrisi ve İngiltere ve Kıta Avrupa'sına göre oldukça düşük bir hayat standardı vardır.³¹

1959 yılında Shannon serbest bölgesinin kurulmasına kadar uluslararası mal ticaretinin serbestçe yapıldığı bölgeler olarak bilinen serbest bölgeler, özellikle 1970'li yıllarda Uzak Doğu'daki başarılarının ardından gelişmekte olan ülkelerin dikkatini çekmiş ve birçok gelişmekte olan ülke ihracata yönelik sanayileşme çabalarında bu bölgelere tamamlayıcı bir rol vermiştir. Serbest bölgelerin göreceli de olsa, bu politikaların gerçekleşmesine katkı sağlamaları, dünyanın birçok yerindeki gelişmekte olan ülkeleri serbest bölgeler oluşturmaya özendirmiştir. Son

³⁰ KOCAMAN Berna: a.g.e., s. 10-11.

³¹ SULAYEM Sultan Bin: a.g.m., s. 19.

yıllarda eski Sovyetler Birliği ülkeleriyle Afrika kıtasındaki birçok gelişmekte olan ülke bu tür uygulamalara yer vermektedir. Sonuç olarak, günümüzde 100'e yakın ülkede sayıları 700'e yaklaşan serbest bölgeler halen birçok gelişmekte olan ülke için ihracat ve istihdam açısından önemini korumaktadır.³²

Dünya ekonomik konjonktürünün yanı sıra, dönemin şartları bağlamında değerlendirilebilecek ve serbest bölgelerin gelişimini etkileyen bir başka faktör de çok uluslu şirketlerin 60 ve 70'li yıllarda yer seçimi konusunda geçirdikleri dönüşümdür. Bir anlamda firma tercihleri ile ekonomik koşullar, serbest bölgelerin kurulmasına imkan sağlamak bakımından örtüşmüşlerdir. Yer seçimi konusundaki ekonomik akılcılık, tam bilgilenme (enformasyon), ekonomik durumdaki değişmezlik varsayımlarını içeren klasik yer seçimi teorisi, seçilen yerin zaman içinde firmaya aynı avantajları sunmaya devam edip etmeyeceği noktasında eksiklikler içermektedir. İşte bu eksiklik, konunun uluslararası boyutlarının da ortaya çıkmasıyla iyice belirginleşmiş, 60'lı yıllarda uluslararası ekonomide yeni bir yapılanma sürecini başlatmıştır. Bazı sanayiler yer değişikliğine uğramış, tarihsel süreç içinde gelişmiş ülkelerin belli başlı dinamik sanayileri olan bazı klasik üretim dalları gelişmekte olan ülkelere kaydırılmaya başlanmıştır. Bazı sanayi dallarının gelişmekte olan ülkelere ve onların "serbest bölgelerine" kaydırılmasında, sanayileşmiş ülkelerde reel ücretlerin yüksekliği, vergiler ve çevre korumasıyla ilgili düzenlemelerin maliyetinin yüksek olması... gibi nedenler de etkiliydi. Sonuçta çok uluslu şirketler emek yoğun ve enerji yoğun bazı sanayi dallarını gelişmekte olan ülkelere kaydırmışlardır. Uluslararası firmaların faaliyetlerinin bir kısmını gelişmekte olan ülkelere kaydırması süreci, belirtildiği gibi, serbest bölge uygulamasının gündemde olduğu bir döneme rastlamıştır. Çok uluslu firmaların faaliyetlerini gelişmekte olan ülkelere taşımaları tabii ki tek başına sorunu çözmüyordu. İkinci bir sorun da

³² ÖZTÜRK Lutfü: "Avrupa Birliği Sürecinde...", a.g.m., s. 63.

gidilen ülkenin hangi kesiminde bu yatırımların yapılacağında yoğunlaşıyordu. İşte bu soruya da serbest bölgeler uygulaması cevap vermiştir. Zira, serbest bölgeler dünyanın hemen her yerinde bürokrasiden arındırılmış ve bir takım muafiyet ve istisnaların tanındığı yerlerdir. Böyle olunca bu firmaların serbest bölgeleri tercih etmeleri de doğal bir hal almaktadır. Bu arada, çok uluslu firmaların bu kararlarını gören diğer gelişmekte olan ülkelerin de kararları etkilenmiş, böylece karşılıklı bir etkileşim süreci yaşanmıştır.³³

Serbest bölgelerin amaçları, uluslararası ticareti geliştirmek; ihracatı ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, dış finansman imkanlarından daha çok yararlanmak, yeni istihdam alanları yaratmak, uluslararası ticaret yoluyla döviz girdisi sağlamak şeklinde özetlenebilir. Esasen serbest bölgelerin son yıllarda değişen fonksiyonları nedeni ile amaçlar çeşitlendirilebilmektedir. Tayvan ve Kore gibi başarılı serbest bölge uygulamaları olan ülkelerde, klasik anlayışın dışına çıkmış, daha çok uzmanlaşmaya ve yüksek teknolojiye yönelik uygulamalara geçilmiştir. Yüksek kalitede olan ve yüksek katma değer yaratan ürünlerin gelişmiş teknoloji ile üretildiği topraklar buna örnek gösterilebilir. Diğer yandan, hizmet sektörü de serbest bölgelerdeki faaliyetlerde önemli yer işgal etmeye başlamıştır. Günümüzde serbest bölgelerde birçok sınai ve ticari faaliyetler yapılabilmektedir. Bunlar arasında; üretim, elleçleme (ürünleri karıştırma, temizleme, havalandırma, yıkama, kurutma, yer değiştirme), ambalajlama, hurda malların değerlendirilmesi, etiketleme, deneme, alım-satım, depo işletmeciliği, montaj-demontaj, bakım onarım, tamir, bankacılık, sigortacılık, reklam amaçlı teşhir, kıyı bankacılığını saymak mümkündür.³⁴

³³ KOCAMAN Berna: a.g.e., s. 15.

³⁴ KORKMAZ Rıza Mehmet: “ Serbest Bölgelerde Gümrük Denetimi”, Yaklaşım Dergisi, 9, 98, Şubat 2001, s. 61.

1.2.2.Serbest Bölge Uygulamasının Teorik Dayanakları

Serbest bölgeler uygulaması esas olarak ekonomik bir enstrüman; uygulama olduğundan, bu uygulamaya geçilmesinde uygulamanın getirileri ve götürüleri tartışılırken, ekonomi biliminin teorilerine ve açıklamalarına müracaat edilmiştir. Serbest bölgeler, mesela, dışa kapalı ekonomiler için tasarlanmış bir uygulama değildir. Dışa açık ekonomilerdeki uluslararası ticaretin mevcut hacminin artırılması amacına dönük bir katalizör olarak görülmüştür.

Yabancı sermayeli yatırımların 1950'li yıllarda özellikle gelişmiş ülkeler arasında, büyük miktarlara ulaşması iktisatçıların ilgisini çekmiş ve bu tür yatırımların neden yapıldığı konusunda günümüze kadar birçok teori ileri sürülmüştür. 1970'li yıllarda gelişmiş ülkelerden gelişmekte olan ülkelere yapılan hammadde ve yurtiçi pazara yönelik doğrudan yatırımlar dışında, montaj ve fason üretime yönelik farklı yatırım türlerinde görülen artış, yine, gelişmekte olan ülkelerdeki ucuz işgücünden faydalanmak isteyen bu tür yatırımların daha çok ABD, Batı Avrupa ve Japonya kaynaklı çok uluslu şirketler tarafından yapılması ve bu firmaların söz konusu yıllarda birçok iktisatçı tarafından emperyalizmin sembolü olarak görülmesi ideolojik tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Aynı şekilde serbest bölgeler, gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme çabalarında ithal ikamesi ile ihracata yönelik sanayileşme arasında seçim yaptığı ve gelişmiş ülkelerin, Büyük Buhran kadar olmasa da önemli bir kriz içinde bulunduğu bir dönemde ortaya çıkmıştır.³⁵

Endüstri devriminin bir sonucu olarak XIX. yüzyılın ikinci yarısında özellikle batının sanayileşen ülkelerindeki hızlı sermaye birikimi, büyük şirketleri bu sermayeden en fazla karı sağlayacak yatırım alanları aramaya

³⁵ ÖZTÜRK Lütfü: “Serbest Bölgelerdeki Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları: Dünyadaki Uygulamalara Teoriler Işığında Bir Bakış”, Akdeniz İ.İ.B.F Dergisi, 7, 4, Mayıs 2004, s. 113.

yönelmiştir.³⁶ Bu şekilde ortaya çıkan uluslar arası sermaye hareketleri II. Dünya Savaşı öncesi büyük ölçüde portföy yatırımları³⁷ şeklinde gerçekleştiriliyordu. Savaş sonrasında portföy yatırımlarının öneminin azalmasına karşılık, dolaysız özel yabancı sermaye³⁸ yatırımlarında önemli artış görülmeye başlamıştır. Bu gelişmede özellikle 1950'li yıllardan sonra dünya ekonomisinde önemli bir yer işgal etmeye başlayan çok uluslu şirketlerin rolü büyüktür. Çok uluslu şirketler, üretim faktörleri ve teknolojiyi uluslar arası düzeyde dolaştırmaya başlamışlar, ayrıca kaynak tahsisini evrensel düzeye getirmişlerdir. Yüzyılımızda, ulaşım ve haberleşme teknolojisinde görülen gelişmeler mal naklini kolaylaştırırken; üretim teknolojisinde ürünü ve üretim sürecini parçalara ayırma imkanı veren gelişmeler sağlanmıştır. Bunların sonucu olarak, çok uluslu şirketlerin, üretimlerinin tamamını veya belirli kısımlarını, uygun koşullar sağlayan gelişmekte olan ülkelere kaydırmaları mümkün hale gelmiştir.³⁹

Gelişmiş ülkelerde sendikal baskıların neden olduğu ücret maliyeti yükselmeleri ve uluslar arası ticari rekabet ortamının giderek şiddetlenmesi, çok uluslu şirketlerin üretim süreçlerinin tamamını veya belirli kısımlarını uygun koşullar sağlayan gelişmekte olan ülkelere kaydırmalarını çekici hale getirmiştir. Endüstrilerin bir takım koşullar sağlayan gelişmekte olan ülkelere kaydırılması süreci içinde yeni bir uygulama ortaya çıkmıştır. Bu da serbest üretim bölgeleridir.

Serbest üretim bölgelerinin ortaya çıkışına neden olan gelişmeleri yalnızca çok uluslu şirketler açısından incelemek olayın sadece bir yönünü dikkate almak olur. Çünkü serbest üretim bölgeleri çok uluslu şirketlerin ve gelişmekte olan ülkelerin bazı farklı ekonomik amaçlarının çakışması sonucu

³⁶ ALPAR Cem: Çok Uluslu Şirketler Ve Ekonomik Kalkınma, Turhan Kitabevi, Ankara 1980, s. 3.

³⁷ Portföy yatırımları bir ülkede çıkarılan hisse senedi ve tahvillerin uluslar arası sermaye piyasalarında satın alınması ile gerçekleşir.

³⁸ Yabancı sermayenin özel nitelikte olması, ülkeye gelen yabancı sermayenin o ülkenin devletine değil, vatandaşlarına ait olduğunu gösterir.

³⁹ BERKSOY Taner: Az gelişmiş Ülkelerde İhracata Yönelik Sanayileşme, Belge Yayınları, İstanbul 1982, s.132.

ortaya çıkmıştır.⁴⁰ Bu nedenle özellikle 1950 sonrasında gelişmekte olan ülkelerde meydana gelen çeşitli gelişmeleri ve bunların serbest bölgeleri gerektirici niteliklerini incelemeden yapılacak açıklamalar yetersiz kalacaktır.

Gelişmekte olan ülkeler, özellikle 1930'lu yıllardan başlayarak kalkınma çabalarını ithal ikameci politika aracılığıyla gerçekleştirmeye yönelmişlerdir.⁴¹ Fakat bu politika uygulamada beklenen sonuçları ermeyince 1950 sonrasında ihracata yönelik kalkınma politikası⁴² uygulaması yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Gelişmekte olan ülkelerin amaçladıkları kalkınma hızını elde edebilmek için gerekli olan yatırımları gerçekleştirme konusunda iki büyük engelleri bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yapılmak istenen yatırımları karşılayacak iç tasarrufların⁴³ yetersizliği (tasarruf açığı veya iç açık), diğeri ise yatırımlar için gerekli olan ithalatı karşılayacak yeterli dövizin bulunmayışı (dış açık veya dış ticaret açığı) dır. Bunlara teknolojik açık da eklenebilir. Eğer iç kaynaklar yukarıda belirtilen açıklardan biri nedeniyle atıl kalıyorsa, yabancı sermaye bu açıklardan bir veya daha fazlasını kapayarak atıl kalan kaynakları harekete geçirebilir. Çünkü yabancı sermaye yatırımları iç tasarrufların yetersizliğini giderici bir nitelik taşıyan dış tasarrufların⁴⁴ önemli bir bölümünü oluştururlar. Ayrıca döviz şeklinde geldikleri için, dış açığı giderici bir rol de üstlenirler. Böylece yabancı sermaye yatırımları ev sahibi ülkenin sermaye birikimi ve üretim kapasitesi üzerinde dolaysız olarak katkıda bulunur. Bu durumda ihracata yönelik kalkınma çabası içinde bulunan ülke, yabancı sermayeyi çekebilmek ve bu şekilde sermaye miktarını artırmak amacıyla, yatırımcılara birtakım cazip koşullar hazırlama gereği duyar. Bunlar ucuz iş gücü , çeşitli vergi bağışıklık ve indirimleri, sermaye ve kar transferleri serbestliği, endüstriyel altyapı imkanları ve bir kısım işçi

⁴⁰ ERTEN Taylan: “Gündemdeki Umut Serbest Bölgeler”, Dünya Gazetesi, 31 Aralık 1982, s.4.

⁴¹ İthal ikameci politika, dışarıdan getirilen malların ithalatını kısıtlayıcı ve bunların yurt içinde üretilmesi için gerekli teşvikleri ve ekonomik korumayı sağlayan bir politikadır.

⁴² İhracata yönelik kalkınma politikası, ihracat için üretime ağırlık veren ve üretilmiş olan ürünlerin ihracatını kolaylaştırmak için teşvik tedbirlerini kapsayan bir politikadır.

⁴³ Gelişmekte olan ülkeler sermaye birikimini sağlayıcı çeşitli yollara başvurabilirler. İç tasarruf da bu yollardan birisidir.

⁴⁴ Dış tasarruf, milli ekonomiye yabancı ekonomilerden, yatırım, borçlanma, yardım şeklinde aktarılan dövizdir.

haklarının uygulanmaması gibi düzenlemelerdir. Bu tür özel koşul ve ayrıcalıkların tüm ülke çapında uygulanması her zaman için mümkün değildir. Bu nedenle çeşitli özel ayrıcalıklarla donatılmış bölgelerin belirlenerek, yabancı yatırımları davet etmek daha gerçekçi bir çözüm olarak görülmüş ve serbest üretim bölgeleri adı verilen özel amaçlı bölgeler ortaya çıkmıştır.⁴⁵

1.3. Mevcut Serbest Bölge Türleri

Serbest bölgeler yürütülen ekonomik faaliyetin ana niteliğine göre “serbest ticaret bölgeleri” (free trade zones) veya “serbest üretim bölgeleri” (free production zones) diye ikiye ayrılabilirler.⁴⁶ Birinci tür serbest bölgeler daha çok ticari amaçlı iken, ikinci tür serbest bölgeler üretim amaçlıdır. Serbest ticaret bölgelerinde stoklanan veya bekletilen mallar bilahare alıcı ülkelere gönderilmektedir. Serbest üretim bölgelerinde ise, genellikle hafif sanayi mallarının üretim veya montajı yapılmaktadır. Bu tür serbest bölgelerde vergi ve diğer kısıtlamalara uğramadan üretim yapılarak ihracatın artırılması hedeflenmektedir. Serbest üretim bölgeleri, o ülkenin ucuz işgücüne sahip olması halinde yabancı sermaye için de çekim alanı olmaktadır. Günümüzde bu tür serbest bölgelerin özellikle Uzak Doğu’da (G. Kore, Taiwan, Endonezya...) ve Latin Amerika’da yaygın olduğu görülmektedir.

Serbest ticaret bölgeleri ise, bir ülkede dış ticarete uygulanan mevzuat ve kısıtlamaların kısmen veya tamamen geçersiz kılınması yoluyla, dış ticaret açısından serbest hale getirilen, genellikle uluslararası ticaret yolları üzerindeki bir liman veya havaalanında yada yakınlarında kurulan alanlardır. Bu alanlar, üzerinde kuruldukları ülkenin diğer kısımlarından fiziki olarak ayrılmakta ve polis kontrolü altında tutulmaktadır. Bu alanlarda ikametgaha izin verilmemektedir. Serbest

⁴⁵ SEYİDOĞLU Halil: Uluslararası İktisat, Beta Yayıncılık, İstanbul 1999, s. 342.

⁴⁶ KORKMAZ Rıza Mehmet: a.g.m., s. 59.

ticaret bölgelerinde ithalat ve ihracata yönelik olarak faaliyette bulunulabilmektedir. Bu bölgelere getirilen eşyalar için gümrük vergisi ödenmediği gibi, bu bölgeden başka ülkelere yapılan ihracatta da gümrük vergisi borcu doğmamaktadır. Serbest üretim bölgeleri ise, ticari faaliyetlerin yanında ihracat ya da ülke tüketimi için çeşitli sanayi faaliyetlerinin yapıldığı, ucuz işgücü ve hammadde avantajı ve vergi kolaylıklarından yararlanmak amacıyla uluslararası sermaye tarafından yatırım yapılan bölgelerdir.⁴⁷

Bir diğer tasnife göre, dünyada faaliyet gösteren serbest bölgeler iki ana gruba ayrılabilirler. Bunlardan ilk gruba girenler genel amaçlı serbest bölgeler, ikinci gruba girenler ise, belirli konularda ihtisaslaşmış serbest bölgelerdir. Dünyadaki serbest bölge modellerinin büyük çoğunluğu genel amaçlı serbest bölgelerdir. Örnek verilecek olursa, Amerika Birleşik Devletleri'nin değişik bölgelerinde 213 adet genel amaçlı serbest bölge faaliyette bulunmaktadır. Bu bölgelerde daha çok ihracat amacıyla üretim yapılmaktadır. Bu tür serbest bölgelere dünyanın hemen her yerinde rastlamak mümkündür. Türkiye'deki serbest bölgeler ise, başlangıçta genel amaçlarla kurulmuş, zaman içinde bulundukları coğrafi bölgelere, yerel ekonomik ihtiyaçlara göre ihtisaslaşmaya yönelmişlerdir. Örnekler şöyle sıralanabilir.⁴⁸

Mersin Serbest Bölgesi tekstil, hafif sanayi ve özellikle gıda dallarında gelişmiştir. Antalya Serbest Bölgesi ilk kuruluşta dış müteahhitlerin makine parklarının muhafaza ve değişimi için bir üs olarak tasarlanmış ise de zamanla, alım-satım, hafif sanayi alanında gelişme göstermiştir. İstanbul Atatürk Havalimanı Serbest Bölgesi yazılım ve ticaret dallarında faaliyet göstermektedir. Ege Serbest Bölgesi sanayi ve özellikle ileri teknoloji alanına yönelmiştir. Adana- Yumurtalık Serbest

⁴⁷ ÇELİK Binnur: Dış Ticarete Alınan Vergilerden Gümrük Vergisi Hukuku, İmaj Yayınları, Ankara 1999, s. 12-13.

⁴⁸ Türkiye'de Serbest Bölge Uygulamalarının Değerlendirilmesi Semineri Bildiriler Kitabı, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayınları, 1998/143, İstanbul 1998, s. 48.

Bölgesi ağır sanayi yatırımlarına ayrılmıştır. İzmir- Menemen Serbest Bölgesi ile İstanbul- Tuzla Serbest Bölgesi adlarından da anlaşılacağı üzere bu konuda uzmanlaşmıştır.

Üzerinde durulan fonksiyonları yerine getirme yönünden veya sürdürülen faaliyetlerin üretime mi yoksa ticarete mi dönük olmasına göre serbest bölgeler farklı özellikler taşıyabilmektedirler. Bununla birlikte aralarındaki farkların çok fazla ayırıcı olmadığı görülmektedir. En çok rastlanan serbest bölge niteliğindeki uygulamalar; serbest ticaret alanları, serbest üretim bölgeleri, limanlar, maquildorlar(ikiz fabrikalar), yatırım bölgeleri, bankacılık(kıyı bankacılığı), transit bölgeler ve antrepolar olarak sayılabilir.

Değişik ülkelerdeki serbest bölge uygulamaları arasında “gümrük hattı dışında sayılma” ve “özel teşviklerin sağlanması” gibi ortak özellikler bulunmakla beraber, ülkelerin ekonomi ve ticaret politikalarının yanı sıra, sosyal ve siyasal durumlarına göre ise bazı farklılıklar bulunabilmektedir. Serbest bölge uygulamaları arasındaki bu farklılıklar nedeniyle serbest bölge ile ilgili terminolojide büyük bir çeşitlilik bulunmaktadır. Halen yirmiye yakın terim genellikle serbest bölge olarak bilinen uygulamayı tanımlamak için kullanılmaktadır. Benzer anlamda olan bu terimlerden bazıları şunlardır:⁴⁹

- Serbest bölge (free zone)
- Serbest liman (free port)
- Gümrüksüz bölge (customs free zone)
- İhraç ürünleri işleme bölgesi (export processing zone)
- Dış ticaret bölgesi (foreign trade zone)
- Serbest ekonomik bölge (free economic zone)

⁴⁹ YAŞAR Burak Serkan: Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye Serbest Bölgelerinin Durumu Ve Bu Bölgelerin Avrupa Birliği Serbest Bölgeler Sistemine Uyum, Gümrük Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, 2001, s. 16-17.

- Serbest üretim bölgesi (free production zone)
- Serbest ticaret bölgesi (free trade zone)
- Endüstriyel serbest bölge (industrial free zone)
- İkiz fabrika (maquiladora)
- Özel ekonomik bölge (special economic zone)
- Vergisiz ticaret bölgesi (tax free trade zone)
- Vergisiz bölge (tax free zone)
- Gümrüksüz havaalanı (customs free airport) (Akça)

Görüldüğü üzere, serbest bölgeler uygulamada çok değişik şekiller alabilmektedir. Bunlar, bulundukları ülkelerin ekonomik yapısına, kuruluş amaçlarına ve bölgede yapılması tasarlanan ticari, sınai ve hizmet faaliyetlerinin özelliklerine göre; serbest ticaret alanları, serbest üretim bölgeleri, limanlar, ikiz fabrikalar (maquiladora), yatırım bölgeleri, bankacılık (kıyı bankacılığı), transit bölge ve antrepolar olarak sınıflandırılabilir. Bu bölgeler ilerleyen bölümde tek tek ele alınacaktır.

1.3.1. Serbest Ticaret Alanı

Genellikle bir limanda veya başka bir yerde sınırları belirlenmiş belli bir alan, bulunduğu ülkenin ticari faaliyetlerinin kolaylaştırılması amacıyla serbest bölge haline getirilmiştir. Bölgeye ülke dışından ve içinden malların girişlerinde, keza yine ülke dışına çıkışlarında gümrük vergisi ödenmediği gibi, ülke işçilerinin bölgede çalışmaları, vergi muafiyetleri tanınmak suretiyle düşük ücretle sağlanarak, istihdam hacmi genişler ve uluslararası ticarete çeşitli kolaylıklar getirilmiş olur.⁵⁰ Bir limanda, hava alanında veya bunların yakınında, ülke içinde başka bir

⁵⁰ AYBAR Ayhan: Açıklamalı Serbest Bölgeler Kanunu Ve İlgili Mevzuat, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara 1991, s. 25.

yerde serbest ticaret yapılmasına izin verilen alandır. Mallar bölgeye gümrüksüz getirilebilmekte ve belli bir süre depolanabilmektedir.⁵¹

Dış ticarete ilişkin mevzuat ve kısıtlamaların bütünüyle veya kısmen uygulanmadığı bu bölgelerde transit ticaret, depolama, ambalajlama, sınıflama, karıştırma, ayıklama, kırma, çiçekleme, sergileme, değiştirme, örnekleme, markalama, dereceleme, birleştirme, saflaştırma gibi çeşitli işlemler yapılabilmektedir.⁵²

Uygulamada iki şekilde faaliyet gösteren serbest ticaret bölgesi görülmektedir. Birincisi, ülkeye ait bütün mevzuatın uygulanmadığı, siyasal sınırlar dışında sayılan ve her türlü sınai ve ticari faaliyetlerin yapılmasına olanak tanıyan “Açık Serbest Bölgeler”, ikincisi ise, ülkenin siyasal sınırları dışında kalmakla beraber bazı mevzuatların uygulanmadığı, belirli koşullarda belirli faaliyetlerin yapılmasına izin verilen “Kapalı Serbest Bölgeler” dir.⁵³

1.3.2. Serbest Üretim Bölgeleri

Serbest üretim bölgeleri, daha genel bir kavram olan serbest bölgelerin özel bir halidir. Bir değişik tanımlama ile, ticari faaliyetlerin yapıldığı, ucuz emek ve hammaddelemlerden yararlanıldığı, çeşitli vergilerden muaf olmak gibi avantajların kullanıldığı bölgelerdir. Bu bölgelere “ Dünya Fabrikaları” da denir.⁵⁴

⁵¹ KARAKUZEY Mustafa: Serbest Bölgeler ve İlgili Mevzuat, İstanbul 2003, s. 27.

⁵² KAPRAN Ayşen: Serbest Bölgelerin Önemi ve Türkiye’nin Gümrük Birliği’ne Geçiş Sürecinde Serbest Bölgelerin Durumu, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 1997, s. 18.

⁵³ GÜVERCİNCİ Semiha: Serbest Bölge ve Türkiye’de Serbest Bölgeler, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1997, s. 3.

⁵⁴ ALTINOK Serdar, ALAGÖZ Mehmet : “Karaman’da Bir Serbest Üretim Bölgesi Kurulabilir mi?”, Dış Ticaret Dergisi, 11, 3, Ekim 1998, s. 3.

Bir tanıma göre serbest üretim bölgesinin, geri kalmış ülkelerin işgücünü endüstri alanında dünya pazarına yönelik biçimde kullanan üretim merkezleri⁵⁵ olduğu belirtilmektedir. Başka bir tanımda ise, serbest üretim bölgeleri, ülkelerin genellikle yabancı sermaye yatırımlarını çekebilme amacına yönelik olarak tesis ettikleri, üretimin çoğunlukla ihracat ve belli şartlarda iç tüketim için yapıldığı, birçok özendirme ve teşvik tedbirleri ile büyük üretim tesislerinin kurulduğu alanlar olarak ifade edilmiştir.⁵⁶

Bir diğer adı ihracat işlem bölgesi olan serbest üretim bölgesi, ihracata yönelik montaj ve hafif imalat sanayi üretiminin gerçekleştirildiği bölgelerdir. Çok uluslu şirketlerin emek yoğun üretimlerini, emeğin ucuz olduğu belirli az gelişmiş ülkelere taşımaları sonucu doğan ihracat işlem bölgeleri, gümrüksüz olarak getirilen hammadde veya ara mallarının işlendikten sonra yeniden dünya pazarlarına ihraç edildiği bölgelerdir. İhracat işlem bölgeleri 1960 yılından sonra birçok az gelişmiş ülkede benimsenmiştir. Kore, Tayvan, Malezya, Brezilya, Endonezya, Dominik Cumhuriyeti bunlar arasında sayılabilir.⁵⁷

Bu tür bölgelerde, dış pazarlarda rekabet gücü yüksek yatırımlara, ucuz işgücü temini, vergi kolaylıkları ve teşvikler verilerek bölgeye yatırım yapılması teşvik edilmektedir.

Serbest üretim bölgesinin ülke kalkınması açısından amaçlarını; istihdamı artırmak ve kalitesini geliştirmek, ülkede yaratılan katma değeri artırmak , dış ticaret dengesini iyileştirici gelişmeler sağlamak, yabancı sermaye çekerek ülkede yapılan yatırım miktarını çoğaltmak, teknolojik gelişimi hızlandırmak, ülke ekonomisi ile iç

⁵⁵ Bu tür bölgelere çeşitli kaynaklarda, serbest üretim bölgesi, endüstriyel serbest bölge, serbest ihracat bölgesi, ihracat işlem merkezi gibi farklı isimler verildiği görülmektedir.

⁵⁶ FOLKER Fröbel, OTTO Kreye: Uluslar Arası Yeni İş Bölümü Ve Serbest Bölgeler, Belge Yayınları, İstanbul 1982, s. 80.

⁵⁷ KARAKUZEY Musatafa: a.g.e., s. 7.

bağlantılarını artırarak çoğaltan etkilerin yüksek olmasını sağlamak, ülkenin dış kararlara duyarlılığını azaltmak, şeklinde sıralayabiliriz.⁵⁸ Serbest bölgeleri; bir firmanın çeşitli ithalat ihracat kısıtlamalarına maruz kalmaksızın dünya pazarlarında yoğun rekabete girebilmesine imkan sağlayan, bölge içine ithal malların gümrüksüz olarak depolanabildiği, çeşitli işlemlerden geçirilebildiği, üretim amacıyla kullanılabildiği ve malların ulusal gümrük alanına girmediği sürece gümrük vergisinin ödenmediği, diğer vergi vb. sınırlayıcı faktörlerin en aza indirildiği belirli alanlar olarak tanımlayabiliriz. Buna karşılık serbest üretim bölgesinde ise, üretim önde gelir ve üretilen mallar buralardan serbestçe sevk edilir. Yatırımcılara makine ve hammadde getirilmesinde gümrük muafiyeti tanınır. Bu muafiyetler mamul ve yarı mamul malların tekrar bölge dışına çıkarılmasında da geçerlidir. Ayrıca bölgedeki firmalar karlarını ülkelerine transfer edebilmektedir. Kısaca yukarıda sayılan tüm avantajlar burada da geçerlidir. Bunlara ilaveten bölgedeki firmalar yatırım ve üretim safhasında Bakanlar Kurulu'nca belirlenen diğer teşviklerden de yararlanabilmektedir.⁵⁹

1.3.3. Serbest Liman

Ülkenin belirli bir limanı, alt yapıları, antrepoları ve sınai tesisleriyle takviye edilerek, otelleri, gümrüksüz alışveriş dükkanları, ikametgah merkezleri, dinlenme eğlence merkezleriyle birlikte; ithalat, ihracat, transit ticaret ve taşımacılık fonksiyonlarına hizmet amacıyla serbest liman olarak ilan edilir. Bir şehir görünümünü alan bu tür limanların başlıca örneklerini Hong-Kong, Singapur, Bahama adaları ve Kolombiya'nın San Andres limanları oluşturmaktadır.

⁵⁸ TEKELİ İlhan, İLKİN Selim: a.g.e., s. 18.

⁵⁹ ALTINOK Serdar, ALAGÖZ Mehmet: a.g.m., s. 5.

Serbest liman gümrük uygulaması, Hong-Kong örneğinde olduğu gibi bütün bir bölgeyi kapsayabilir ya da Brezilya'nın serbest limanı Manaus'da olduğu gibi yalnız ülkenin bir kısmını içine alır. Serbest liman ulusal toprakların bir parçası olmakla birlikte, yabancı mallar serbest limandan ülkenin başka yerlerine gittiğinde, bunlara gümrük vergileri uygulanır. Bazı hallerde, serbest liman kontrollü bir kolaylık unsurudur. Örnek olarak Aden, Cebeli Tarık, Hong Konk, Singapur gösterilebilir.⁶⁰

Serbest liman teriminin serbest ticaret bölgesi ile aynı anlamı taşıdığı söylenebilir, çünkü serbest liman olarak adlandırılan serbest bölgelerin kuruluş amaçları, fonksiyonları, hukuki yapıları serbest ticaret bölgelerinininkinden farklı değildir.⁶¹

1.3.4. Serbest İhracat Bölgeleri

Bu bölgeler, ihracatı teşvik etmek ve hafif sınai ürünlerinin montajını sağlamak amacıyla yabancı yatırım yapmak imkanını, gümrük kısıtlamalarından ve vergilerden muaf tutulmak suretiyle veren ve sanayi siteleri görünümünde olan bölgelerdir. Yatırımcılara mali ve idari teşviklerin de sağlandığı bu tür bölgeler için Güney Kore, Malezya, Tayvan, Brezilya, Endonezya, Dominik ve Çin Cumhuriyetindeki serbest bölgeler örnek gösterilebilir.⁶² Bu bölgelerde yabancı yatırımcılar için makina ve hammadde ithalatında gümrük muafiyeti söz konusudur. Ayrıca mamül ve yarı mamüllerin ihracatında gümrük serbestliği, fabrikaların inşası için sürekli yer garantisi, karın ülkelere transferi gibi olanaklar da bu tür bölgeler için söz konusu olmaktadır.⁶³

⁶⁰ GÜNER Sedat: Serbest Bölgelerde Vergi Kanunlarının Yeri , Gümrük Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara 1999, s. 18.

⁶¹ GÜVERCİNCİ Semiha: a.g.t., s. 4.

⁶² AYBAR Ayhan: a.g.e., s. 29.

⁶³ GÜVERCİNCİ Semiha: a.g.t., s. 5.

1.3.5.Serbest Bankacılık Bölgeleri (Off-shore Bankacılık)

Serbest bölgedeki ticari ve endüstriyel şirketlere hizmet sağlayan kuruluşların başında bankalar gelir. Uluslar arası piyasada dolaşan yabancı sermayeyi çekmek için yaratılan bu bölgelerdeki bankacılık faaliyetleri, normal bankacılık faaliyetlerinden farklılık gösterir. Bölge bankaları her türlü vergiden muaftır, munzam karşılıklar yoktur veya düşük orandadır, sermaye denetimi daha esnektir, sermaye ile mevduat arasındaki kurala bağlı değildir.⁶⁴ Bu tür bir oluşumu sağlamak için ev sahibi ülkenin, gayretiyle döviz cinsinden mevduat toplayabilen yabancı bankaları bölgeye çekebilmesi gerekir.

Bir ülkede bankacılık sektörü için düzenlenmiş yasa ve yönetmeliklerin kapsamı dışında bırakılan, uluslararası piyasalarda dolaşan yabancı sermayeyi çekmek için yaratılan, serbest bankacılık olarak tanımlanabilir. Bu bölgelerde genellikle, yaratılan mevduat üzerinden kanuni karşılık oranı ayırtma zorunluluğu, kredi faizleri ve kredi verme yöntemlerinde hükümetin koyduğu kurallara uyma gereği, döviz bulundurma konusuna getirilen sınırlamalar kıyı bankacılığında gevşetilmiş veya tamamen ortadan kaldırılmıştır. Kıyı bankacılığının iki ön koşulu, bankacılık hizmetlerinden doğan gelirlerin vergi dışı bırakılması ve bankaların döviz hesapları üzerinde herhangi bir sınırlama bulunmamasıdır.⁶⁵

Serbest bölgelerde kurulan bankalar faiz uygulamasında ve ihtiyat tutmada tamamen serbest bulunmakta ve genellikle her türlü vergiden muaf bulunmaktadır. Ayrıca bankalar üzerindeki sermaye denetimi çok daha esnek olmaktadır. Kıyı bankaları serbest bölgelerde

⁶⁴ BETSY Davis Cooksey: Source Book On Foreign Trade Zones, Free Zone Authority Ltd, Washington, 1981, s. 19.

⁶⁵ KARAKUZEY Mustafa: a.g.e., s. 29.

ithalat, ihracat, üretim ve hizmet faaliyetinde bulunan kuruluşlara çeşitli hizmetler vermenin yanında kredi verme, mevduat toplama gibi fonksiyonları da yerine getirmektedir.

1.3.6. Maquiladoralar (İkiz Fabrikalar)

İhracat işlem bölgelerinin değişik bir türü ABD-Meksika sınırında kurulmuştur. Burada Meksika firmaları ABD’de imal edilmiş parçaları gümrüksüz olarak ithal etmekte, sonra da bunların montajını yapıp genellikle ABD pazarına ihraç etmektedirler. ABD ise, malın tümüne gümrük vergisi koymayıp yalnızca Meksika’da eklenen değere vergi koymaktadır.⁶⁶ Maquiladoralar başlangıçta sınır bölgelerinde kurulurken 1970’den sonra ülkenin herhangi bir yerinde kurulmasına da izin verilmiştir.

Maquiladora programı Meksika hükümeti tarafından 1965 yılında Kuzey Meksika sınırında ekonomik gelişmeyi sağlamak üzere geliştirilmiştir. Bu sistemde şirket “in-bond” programı ile çok kazançlıdır. Tam teşekküllü bir proje Meksika’da Meksika Gümrük Resmi ödenmeden teşekkül edebilir. Hammadde gümrük muafiyetli olarak Meksika’ya ihraç edilebilir ve mamul mal Amerika’ya döndüğü zaman, sadece Meksika’daki katma değer ve Amerika malı olmayan hammadde değeri üzerinden ithal vergisine tabi tutulur.⁶⁷

1.3.7. Yatırım Bölgeleri

Bu bölgeler, bir ülkenin nispeten geri kalmış yörelerine canlılık getirilmesi ve uygun yatırım ortamı sağlanması amacı ile oluşturulurlar.

⁶⁶ UNIDO: Export Processing Zones In Developing Countries, UNIDO/15, 1980, s.9.

⁶⁷ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 18.

Yabancı yatırımdan çok yerli yatırımcıya yöneliktirler. Çeşitli teşvikler ve vergi indirimlerinin uygulanması bu bölgeler için de söz konusudur.⁶⁸ Yatırım bölgeleri ilk önce 1977 yılında İngiltere’de denenmiştir.⁶⁹

1.3.8 Transit Bölge

Denize kıyısı olan ülkelerin, denize yakın veya yeterli çıkışı olmayan komşu ülkelerin depolama ve dağıtım merkezleri şeklinde kullanılması için girişte kurduğu limana transit bölge denir. Malların komşu ülkelerden ev sahibi ülkeye transit olarak geçişinde gümrük vergileri, ithalat kontrolleri ve bir çok giriş-çıkış formaliteleri uygulanmaz.⁷⁰

1.3. 9. Serbest Çevre

Serbest çevre serbest limana benzer, ancak ülkenin uzak ve gelişmemiş bölgesinde yer alır. Uluslararası teşvik veya en azından döviz gelirini artırmaya yönelik serbest liman kolaylığının aksine serbest çevre ulusal ticaret kanalları yoluyla temin edilemeyen yerel yönetim ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir.⁷¹

⁶⁸ CUMHUR Tolga: Serbest Bölgeler, Türkiye’deki Uygulaması ve Ülke Ekonomisine Katkısı, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1998, s. 91-94.

⁶⁸ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri Bildiriler Kitabı, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul 2001, s. 13.

⁶⁹ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 20.

⁷⁰ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 19.

⁷¹ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 21.

1.3.10. Antrepolar

Yabancı kaynaklı malların geçici bir süre için gümrük vergisi ödenmeksizin konulduğu ve gümrük idaresinin denetiminde olan kapalı yerlerdir.⁷²

Yurt dışından gelen malların satılincaya kadar bekletildiği, gümrük kontrolü ve gümrük idaresinin denetiminde bulunan depolardır. Bu malların depolanması sırasında gümrük vergisi ödenmesi söz konusu değildir. Devlet ya da özel mülkiyetli antrepolarda bulunan malların ancak satılmasından sonra ithalat vergilerini ödeme yükümlülüğü doğmaktadır.

Antrepo rejimi sayesinde ihracatçı ürünlerini derhal piyasaya sürmek yerine, piyasa durumuna göre en uygun zamanı bekleme imkanını elde ederken, ithalatçı da malı görüp istediği miktarda alım yapabilmektedir. Bu şekilde depolama ve stoklama giderlerinden tasarruf edilebileceği gibi bir defada alımın gerektirdiği mali külfetlerden de kurtulmaktadır. Antrepoların şüphesiz bu yararlarının sayılabilmesi için uluslar arası ticaret yolları üzerinde kurulması gerekir.⁷³

Serbest bölgeler literatürde yukarıda sayılan türlerde ayrımlara tabi tutulmuş olsalar da, bir serbest bölgenin birden fazla işlevi yerine getirmesi de mümkün bulunmaktadır. Örneğin serbest ticaret bölgesi olarak kurulan bir alanda kıyı bankacılığı da geliştirilebilir veya ufak çaplı üretim faaliyetlerine de izin verilebilir. Bu nedenle serbest bölgeler ile ilgili yapılan sınıflandırma kesin bir ayrımı ifade etmemektedir.

⁷² BETSY: a.g.e., s.4.

⁷³ KARLUK Rıdvan: Uluslar arası Ekonomi, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul 1984, s. 261.

İKİNCİ BÖLÜM

SERBEST BÖLGELERİN ÜLKE EKONOMİLERİ İÇİNDEKİ ROLÜ

2.1. Ülkelerin Serbest Bölgelerden Beklentileri

Ülkelerin serbest bölgelerden başlıca beklentileri; ihracatı artırma, yabancı sermaye ve teknoloji transferi, döviz kazançlarında yükselme, mal alımı ve kredi kullanma imkanında artma ve yeni iş sahalarında genişlemedir.⁷⁴

Serbest bölgeleri kuran ülkelerin bu bölgelerden en başta gelen beklentisi, bu suretle daha çok ve daha istikrarlı ihracat yapabilmeleridir. Ticari faaliyetlerde serbest rekabete yer verilmesi, işgücü ve işyeri gibi üretim faktörlerinin daha ucuz olması ve böylece dünya maliyetlerinin altında oluşturulan fiyatlarla dış pazarlara girilebilmesi, ihracatın artmasında ve dolayısıyla ülkenin ihracat döviz girdilerinin yükselmesinde önemli rol oynamaktadır.

Yabancı sermaye ve teknoloji transferi açısından bakıldığında ise, gerek serbest bölgelerin coğrafi konumu, gerekse ülkelerin yeterli altyapı imkânlarını tanımaları ve bir takım vergi muafiyetlerini öngörmeleri suretiyle ucuz işgücü sağlamaları, yabancı sermayenin ve modern teknolojinin bu bölgelere gelmelerine imkan vermekte ve genelde ülkenin yatırım ve üretiminde böylece artış kaydedilmektedir.

Serbest bölgeler kanalıyla yapılan ihracatla ülkenin döviz girdileri artış göstermekte, bu bölgelerde satışı söz konusu olan mal, hizmet ve işgücü gelirlerinin dövizle olması bu girdilerin yükselmesini olumlu şekilde

⁷⁴ AYBAR Ayhan: a.g.e., s. 15.

etkilemektedir. Bunların yanında arazi ve bina kiralari ve kredi faizleri gibi diğerkatma değerkunsurlari da döviz gelirlerini artırmaktadır.

Mal alımı ve kredi kullanma imkânlarında da artış sağlanmaktadır. Serbest bölgelerin bulunduğu ülkelere mal satan yabancı firmaların depolarını kendi ülkelerinde değil de bu bölgelerde açmaları, bu malları daha önce ithal ederek üretim yapan yerli sanayici ve ithalatçıların daha az stok mal bulundurmalarına ve daha dar ölçüde finansman ihtiyacında olmalarına imkân verdiği gibi, düzenli bir şekilde ham madde ve yarı mamul madde temini avantajını da sağlamaktadır. Öte yandan bölgelerde faaliyet gösteren bankalardan ayrıca dövizle kredi alma imkânı da söz konusu olmaktadır.

Yeni iş sahalarında genişleme görülmekte, özellikle yabancı sermaye ve teknoloji girdisi fazla ve istihdamın yoğun olduğu serbest bölgelerde, bir takım yeni sanayi kollarında da iş imkânlarının açılması suretiyle hem dış ve hem de iç pazarlara yönelik üretimde bulunmak mümkün olabildiğinden, bu bölgelere sahip olan ülkeler yalnız anılan bölgelerde alışılmışın dışında, yeni ekonomik ve sınai uygulamalara geçmeyi ve denemelerde bulunmayı daha kolayca gerçekleştirebilmektedirler. Bu suretle, serbest bölgedeki bu tür uygulamaların tüm ülke için de izlenmesi mümkün olabilmektedir.

2.2. Serbest Bölgelerin Ülke Üzerine Etkileri

Serbest bölgelerin etkileri, makro düzeyde yani ülke ekonomisi açısından ve mikro düzeyde yani bölgede yatırım yapan kullanıcılar açısından ele alınabilir. Makro düzeyde, serbest bölgelerin ülkeye olumlu ve olumsuz etkilerinin olduğundan bahsedilebilir. Olumlu etkileri; ticareti ve ihracatı artırıcı etkiler, döviz kazandırıcı faaliyetler, istihdam etkisi, yabancı sermaye ve teknoloji transferi, üretimin karşılaştırmalı avantajları, işçilik

avantajı, ithalat, bankacılık, transit ve transit ticaret ile diğer liman faaliyetlerine olan etkileri olarak sıralanabilir. Olumsuz etkileri ise, ithalat baskısı yaratma, serbest bölge firmalarının yerli firmalara rakip olması, sosyal yapının bozulması, ücret eşitsizliğinin artışı, yasadışı faaliyetlerde meydana gelebilecek artış, tekelleşme, ekonomiyi yönlendirmedeki etkinliğin azalması, yatırımların dengesiz dağılımı ve çevre kirliliğine yol açması olarak sayılabilir. Bu etkilerden ilerleyen bölümde daha detaylı bir şekilde bahsedilecektir.

Mikro düzeyde bölgede yatırım yapan kullanıcılar açısından ise, serbest bölgeler yerli ve yabancı yatırımcılar için uygun ve hazır kuruluş yeri sağlar, burada çalışacak imalatçı firmalara ucuz ve rahat girdi sağlar, yurtiçindeki firmalar serbest bölgelerden rahat, kolay ve ucuz girdi sağlar, maliyetler düştüğü için dış rekabet olanakları artar.

Dünya üzerinde başarılı ve verimli serbest bölgeler olduğu gibi, serbest bölge uygulamalarının başarısızlığa uğradığı durumlar da mevcuttur. Bir serbest bölgenin o ülke üzerinde olumlu ya da olumsuz etki yaratması, seçilen serbest bölge modeli ve serbest bölgenin doğru işletilip işletilmemesine bağlıdır.

Dış ticareti kolaylaştıran diğer uygulamalar gibi, serbest bölgelerin de bazı yarar ve sakıncaları vardır. Ancak serbest bölgeler kurulurken beklenen yararların beklenen sakıncalardan daha fazla olması gerekir.

2.2.1. Serbest Bölgelerin Olumlu Etkileri

Serbest bölgelere giriş çıkışlarda, malların getirilip bölge dışına çıkarılmalarında ve diğer faaliyetlerin yürütülmesinde; formaliteler asgariye inmekte, bürokrasi en aza çekilmekte, serbest bölgede faaliyet gösteren

firmalar, esnek davranabilmekte ve global koşullara daha hızlı uyum sağlayabilmekte olduklarından belli bir rekabet avantajına sahip olmaktadır.

Dünyadaki serbest bölge uygulamaları, serbest bölgelerin ekonomiye önemli katkıları olduğunu göstermiştir. Bu katkılar, elbette serbest bölgenin serbestlik derecesine, üretim veya ticaret ağırlıklı olmasına göre değişecektir. Katkıları belirlerken, tabii ki, bölgenin işletilmesi, etkin hizmet sağlama ve teşvikleri gibi diğer faktörler veri olarak kabul edilmektedir.⁷⁵Dünyadaki serbest bölgelerin sayısında görülen artışla birlikte, bu bölgelerin başarılı olup olamayacakları veya olup olmadıkları konusunda çeşitli tartışmalar yapılagelmektedir. Bu tartışmalarda, kısa dönemde başarı kriterleri olarak genellikle yaratılan istihdam, elde edilen döviz, ihracata sağlanan katkı veya katma değer ele alınmaktadır. Uzun dönemdeki katkıları ise, teknoloji transferi bağlamında ele alınmakta ve uygulamaları çalışmalara konu olmaktadır.⁷⁶

Serbest bölgeler, ulusal işletmelere gümrük vergisiz, KDV'siz mal giriş imkanı sağlar. Ülke ihracat ve döviz girdisini artırır. Serbest bölgeye toplu getirilen malların gerektiğinde bölüm bölüm ülkeye ithal edilerek üretim maliyetlerini azaltır. Serbest bölgede doğrudan istihdam yaratır. Serbest bölgedeki üretim ve ticari faaliyetler ile ülke ekonomisine dolaylı etkide bulunur. Serbest bölgedeki üretim faaliyetleri için, iç pazardan hammadde, yarı mamul, mamul ithal ederek ülke üretimini artırır. Risk oranı düşük, kar oranı yüksek olduğu için yabancı şirketlerin serbest bölgelerde yatırımlarını yapmasını ve artırmasını sağlar. Ülkeye yeni ve gelişmiş teknolojilerin gelmesini hızlandırır. Yeni ticari ve ekonomik

⁷⁵ İNCEKARA Ahmet: a.g.e., s. 30.

⁷⁶ ÖZTÜRK Lütfü: "Serbest Bölgelerin Performansını Etkileyen Faktörler...", a.g.m., s.34.

politikaların ülkede uygulanmadan önce serbest bölgelerde sınanabilmesi imkanını yaratır.⁷⁷

Serbest bölgelerin ülkelere yansıyan olumlu etkileri şöyle sıralanabilir:

2.2.1.1. Ticareti ve İhracatı Artırıcı Etkileri

Serbest bölgeler, dış ticaret rejiminin tam olarak uygulanmadığı alanlardır. Yerli üreticiler için serbest bölgeye mal sevkiyatı ihracat sayılmakta ve bölgede ihracatçıya stoklama, ihracat taahhüdünü kapatma imkanı vermektedir. Böylece firma zaman kazanmakta ve rekabet imkanını kaybetmemektedir.

Yabancı yatırımcı tarafından serbest bölgede yapılacak yatırım ve üretim, yerli ülkenin malları kullanılarak yapıldığı takdirde ihracata katkı sağlamaktadır. Serbest bölgeden ithalat daha kolay olmaktadır. Büyük miktarda mal depolama olanağına sahip olan ithalatçı, küçük partiler halinde serbest bölgeden yerli ülkeye ithalat gerçekleştirmekte ve akreditif açma, transfer yapma, bekleme ortadan kalkmaktadır. Diğer bir deyişle stoktan teslim yapılmakta, bu da gereksiz döviz bağlantısını ortadan kaldırdığından ülkenin döviz kaybı da azalmaktadır.⁷⁸ Ayrıca serbest bölgede malları inceleme olanağı bulunduğundan, ithalatçı, hasarlı ve bozuk mallar için gereksiz ödemede bulunmaz; bozulan, modası geçen ve eski mallar yurda sokulmadan serbest bölgede imha edilebilir. Böylece ithalatçı bu malların gümrük vergisini ödemekten kurtulmuş olacaktır. İhracatçı açısından, serbest bölgedeki mal için dış pazarlardaki satış ve pazar durumu avantajları araştırılabilir ve serbest bölgeler, ihracatçı

⁷⁷ ERGÜL Nuray: “Türkiye İçin Serbest Bölgelerin Önemi”, Vergi Sorunları Dergisi, 175, Nisan 2003, s. 100.

⁷⁸ ASLAN Ahmet: Türkiye’de Serbest Bölge Uygulamaları ve Gümrük Birliği’ne Uyum, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1998, s. 15.

firmaların dünya piyasalarını daha iyi tanımalarına ve diğer yabancı firmalarla iyi ilişkiler kurmalarına yardımcı olur.⁷⁹ İthal edilecek malların sürekli ve kolayca bulunması, yurt içindeki imalatçı ve ithalatçı firmaların işletme sermayelerini uzun süreli olarak stoklara bağlamak zorunluluğunu ortadan kaldırır ve bu şekilde finansman giderlerinde büyük tasarruf sağlanması mümkün olur.⁸⁰

Serbest bölgelerde faaliyet gösteren işletmeler, işgücü yanında, su, elektrik gibi temel girdileri de bulundukları ülkeden temin edeceklerdir. Bunun yanında, üretim ve servis için gerekli diğer girdiler de ülke ekonomisinden sağlandığından, serbest bölgedeki ekonomik faaliyetler nedeniyle ülke ekonomisine kalacak katma değer yükselecektir.

İhracatın artması, serbest bölgede kurulacak yabancı sermaye yatırımlarında girdi olarak yerli ülkenin malları kullanıldığında söz konusu olmaktadır. Bu durumda ihracat belirgin bir artış göstermektedir. Bunun dışında ihracat mallarının serbest bölgede depolanma ve sergileme kolaylıkları da bulunduğu için ihracat kolaylaşmakta ve teşvik edilmektedir.⁸¹ Yatırım serbest bölgelerinde, bölgeden yapılan ihracat, hem ihracat gelirlerinin artmasını, hem de ihracat pazarlarının genişlemesini sağlamaktadır. Serbest liman olarak hizmet gören bölgelerde ise, yabancı gemilere verilen servisler ve depo, antrepo gibi alanların kiralananmasından elde edilen kira gelirleri ödemeler bilançosunun görünmeyen kalemler bölümünün artı bakiye vermesini sağlayabilir.⁸² Serbest bölgelerin ihracatı artırıcı etkisine Türkiye açısından baktığımızda, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 30. maddesine göre, bölge ile diğer ülkeler ve serbest bölgeler arasında dış ticaret rejimi uygulanmazken, Türkiye'den bölgeye sevk edilen mallar, dış ticaret rejimine tabi tutulur ve bu rejime

⁷⁹ CUMHUR Tolga: a.g.t., s. 91-94.

⁸⁰ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri Bildiriler Kitabı, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul 2001, s. 40.

⁸¹ ERKAN Hüsnü, TATLIDİL Rezan: Serbest Bölgelerde Uygulanacak Teşvik Tedbirlerinin Sektörlere Katkıları Yönünden Değerlendirilmesi, TOBB Yayınları, Ankara 1990, s. 9.

⁸² GÜNER Sedat: Serbest Bölgeler, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1995, s. 11.

göre ihraç edilmiş sayılır. Yurt içinden serbest bölgeye satılan her türlü mal ve hizmetler ihracat sayıldığından bunların karşılığı döviz olarak tahsil edilecek, serbest bölgede faaliyet gösteren yerli ve yabancı firmaların Türkiye'den mal ve hizmet alımları o ülkenin ihracatını olumlu yönde etkileyecektir.

Dış ülkelerden gelen malların işlenerek, tasniflenerek veya üretilip başka bir mamule dönüştürülerek tekrar ihraç edilmesi anlamına gelen reeksport işlemi konusunda da serbest bölge, gümrük ve diğer mevzuat ile maliyet açısından yerli ülkeden çok daha cazip ve uygundur. Yaratılan katma değer ve istihdam artışı yerli ülke ekonomisine olumlu etki yapmaktadır. Ayrıca, serbest bölge ve serbest limanlar transit ticaret işlemi için ideal olup, zaman ve işleme tasarrufu sağlamaktadır.⁸³

2.2.1.2. Döviz Kazandırıcı Faaliyetler

Serbest bölgeler, bölgede yapılan ticari ve sınai faaliyet ile hizmet ifalarından dolayı ülkenin döviz girdilerini artırır ve böylece ödemeler dengesi üzerinde olumlu etki yaratır. Hemen belirtelim ki, serbest bölgedeki her tür iktisadi faaliyet (üretim, tüketim, alış, satış vb.) ülkeye döviz kazandırıcı niteliktedir. Serbest bölgede kurulan depo, antrepo, iş ve üretim merkezleri, yükleme ve boşaltma tesisleri ile taşıt araçlarının kullanılmasından elde edilen kira ve bedeller, bunların dövizle yapılması nedeniyle, yurda döviz girdisi sağlamaktadır.⁸⁴

İhracat ile sağlanan döviz gelirlerinin yanı sıra, serbest bölgelerde vergilerden muaf ya da teşvik tedbirleri kapsamında kurulan yabancı sermaye kuruluşları, ortak girişimler (joint venture), ortak yatırımlar

⁸³ ASLAN Ahmet: a.g.t., s. 15.

⁸⁴ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri..., İstanbul 2001, a.g.e., s. 40.

ve yabancı krediler ülkenin döviz cinsinden elde edebileceği kazanç olarak kabul edilmektedir.⁸⁵

2.2.1.3. İstihdam Etkisi

Serbest bölge kurulmasının temel amaçlarından biri, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından istihdam sorununun çözümüne katkı sağlamasıdır. Serbest bölgede ekonomik faaliyetlerin gelişmesi istihdam sorununun çözümüne olumlu katkı sağlayacaktır. Ancak bunun gerçekleşmesi için işgücünün yurtiçinden sağlanması gerekir. Eğer komşu ülkelerde işgücü daha fazla ise, bu ülkelerden serbest bölgenin bulunduğu ülkeye işçi göçü olabilir ve bu da rekabet nedeniyle işçi ücretlerinin düşmesine ve yaratılan ilave istihdamın dış ülke işçileri tarafından alınmasına neden olabilir. Uygulamada bunu önlemek için, yerli işgücünün kullanılması bir koşul olarak getirilebilir.⁸⁶

Serbest bölgede gerek yapılan yatırım gerekse kurulan sınai tesisler; yerli ülkenin ve daha çok da bulunduğu yörenin halkına yeni çalışma imkanları sağlamaktadır. Böylece ülkedeki istihdam hacmi artmaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) yaptığı bir araştırmaya göre, gelişmekte olan ve özellikle işçilik ücretlerinin düşük olduğu ülkelerde bulunan serbest bölgelerin istihdam yönünden önemli etkileri olduğu ortaya konulmuştur.⁸⁷ Yine bu araştırmaya göre, Malezya ve Singapur'da serbest bölgeler aracılığıyla hızlanan ekonomik faaliyet, birçok yeni iş alanları yaratmış, döviz kuruluşlarının artmasına ve modern teknolojinin ülkeye girişine zemin hazırlamıştır.⁸⁸ Ayrıca, serbest bölgede doğrudan yaratılan

⁸⁵ ERKAN Hüsnü, TATLIDİL Rezan: a.g.e., s. 10.

⁸⁶ ALPAR Cem: Dünyada ve Türkiye'de Serbest Bölgeler, Dost Yayınları, Ankara 1985, s. 41.

⁸⁷ ASLAN Ahmet: a.g.t., s. 16.

⁸⁸ ERKAN Hüsnü, TATLIDİL Rezan: a.g.e., s. 10.

istihdamın yanında, bölgedeki üretim ve ticari faaliyetlerin ülke içindeki faaliyetlere olan etkisi sonucu dolaylı istihdam da yaratılmış olur.⁸⁹

2.2.1.4. Yabancı Sermaye ve Teknoloji Transferi

Gerek serbest bölgelerin coğrafi konumu ve gerek ülkelerin bu bölgelere yeterli altyapı imkanlarını tanımaları ve bir takım vergi muafiyetleri öngörmeleri, nispeten ucuz işgücünü sağlamaları, yabancı sermayenin ve modern teknolojilerin bu bölgelere gelerek yatırım yapmalarına imkan vermekte, bu ise yabancı sermayenin yerel ekonomi ve firmalarla bağlantı kurarak tüm bölgede gelişmeyi başlatıcı bir etki yaratmasını temin etmektedir.⁹⁰ Gelişmekte olan ülkelerdeki serbest bölgelere yatırım yapan yabancı sermayeli kuruluşlar, kendi üretimleri ile bilgi, yönetim ve teknolojiyi de birlikte getirmektedir. Bu fonksiyon ülke için çok önemlidir. Böylece ülkeye ileri teknolojinin herhangi bir bedel ödenmeden girişi sağlanmış olur. Ayrıca bazı yeni serbest bölgelerde kurulan teknoparklar ileri teknolojinin yaratılması için ülkeye olanaklar sağlamaktadır.⁹¹

Üretime dönük serbest bölgelerde, yabancı sermaye transferi artacaktır. Yabancı sermaye aynı zamanda teknoloji girişine de neden olacaktır. Yeni teknolojiler ülke ekonomisi için olumlu katkılar sağlayacaktır. Özellikle üretimde kullanılan girdiler eğer yurt içinden sağlanıyorsa, ülke ekonomisine olacak katkı ve ekonomide yaratılan katma değer artmış olacaktır. Bu aynı zamanda yerli endüstriler için bir teşvik olacaktır.

⁸⁹ AKÇA Yüksel: “ Serbest Bölgeler ve Serbest Bölge Faaliyetlerinin Esasları”, Dış Ticaret Dergisi, 9, 3, Nisan 1998, s. 9.

⁹⁰ YALÇINER Tuğrul: Ülkemizde Serbest Bölgelerimizden Beklentiler, Çevre Ülke Serbest Bölgeleri ve Antalya Serbest Bölgesi, Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, Temmuz 1993, s. 31.

⁹¹ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri..., İstanbul 2001, a.g.e., s. 41.

Yabancı sermaye transferi beraberinde teknoloji girişini de getirecektir. Üzerinde durulması gereken konu, teknolojinin ulusal ekonomi ile birleşebilmesi, başka bir deyişle, girişimci, mühendis ve işçilerin bu teknoloji nedeniyle bilgi düzeylerini yükseltebilmeleridir. Serbest bölgede emek yoğun teknolojilerin kullanılması, vasıfsız işçi istihdam edilmesi, beklenen yararın sağlanmasını önleyecektir. Bu nedenle serbest bölgelerde işçi eğitim merkezleri açılması, teknolojinin yayılmasında önemli bir araç olabilir.⁹² Yabancı sermaye girişini olumlu yönde etkileyen önemli bir faktör de serbest bölgenin bulunduğu ülkedeki politik istikrardır. Üzerinde serbest bölge kurulan ülkelerin yönetim yapılarına bir göz atılacak olursa, yabancı yatırımcıların tercih ettiği serbest bölge ülkelerinin , çeşitli şekillerde sağlanan dengeli bir politik yapıya sahip oldukları görülecektir. Aynı zamanda ülke yönetiminin devletleştirmeye ve müdahaleci tutumlara eğilimli olmaması o serbest bölgeyi çekici hale getirecek başlıca etkenlerdir.⁹³

Yabancı sermaye, risk faktörünün düşük olması ve avantajlardan doğacak karlılığın daha da artması sebebi ile serbest bölgelere daha kolay gelmekle birlikte, özellikle üretim serbest bölgelerinin kurulduğu Latin Amerika ve Uzak Doğu ülkelerinde de gözlendiği gibi, sermaye ve yeni teknoloji geliştirme gibi gelişen ülkeler için oldukça önemli katkıların, belli boyutları geçmediği de görülmektedir. Yabancı sermaye gelse bile, yeni teknolojilerin sağlanması, özellikle çok uluslu şirketlerin gelişen ülkelere aktarmakta sakınca görmedikleri sanayi kollarında olmaktadır.⁹⁴

⁹² GÜNER Sedat: Serbest Bölgeler..., a.g.e., s. 12.

⁹³ BAKIR Sonnur: Serbest Bölgeler, TBMM Yayını, 7, Ankara 1984, s. 14.

⁹⁴ İNCEKARA Ahmet: a.g.e., s. 3-34.

2.2.1.5. Üretimin Karşılaştırmalı Avantajları

Serbest bölge içinde sınai üretim yapıldığı takdirde, önemli ölçüde dış girdi payı ile gerçekleştirilen üretimin daha düşük maliyetle çalışması mümkün olabilecektir. Çünkü üretimdeki dış girdi payının yurt içine ithali yerine yurt içi üretim payının serbest bölgeye ihracı ile üretim bu bölgede yapılacaktır. Bu yolla önemli parçaları yurt içinde üretilmeyen fakat başka ülkelere ihracı mümkün olan malların üretimine gidilebilecektir.⁹⁵

Türkiye için düşünülürse, normalde çeşitli vergi istisnalarından faydalanabilmek için, belli şartlarda Hazine Müsteşarlığı'ndan yatırım teşvik belgesi alınması gerekirken, serbest bölgede yatırım yapıldığında herhangi bir vergi ya da stopaj söz konusu değildir. Aynı şekilde serbest bölgede KDV mevzuatı geçerli olmadığından, firmalar için yüklenilen KDV'nin söz konusu olmaması sonucu KDV iadesi gibi zor bir prosedür bulunmamaktadır. Yine vergi mevzuatı geçerli olmadığından; vergi dairesine KDV, kurumlar vergisi, gelir vergisi, muhtasar beyanname, geçici vergi beyannamesi gibi beyannamelerin verilmesi söz konusu olmadığından bu tip bürokratik işlemlerin yol açtığı zaman kayıpları da yaşanmamaktadır.

2.2.1.6. İthalat, Bankacılık , Transit ve Transit Ticaret İle Diğer Liman Faaliyetleri Etkisi

Serbest bölgelerde, ihracata benzer şekilde, ithalatın kolaylaştırılması durumu da ortaya çıkmaktadır. Buralarda büyük miktarlarda mal depolama olanağına sahip olan ithalatçı, küçük partiler

⁹⁵ ŞENGİZER İskender: Serbest Bölgeler, İGEME Yayınları, Ankara 1984, s. 86.

halinde serbest bölgeden yerli ülkeye ithalat gerçekleştirerek sürekli mal akışını sağlayabilir.⁹⁶

Transit ticaret⁹⁷ işlemleri, antrepo ücretleri, yeniden ihraç işleminden sağlanan döviz gelirleri, ithalat mallarının serbest bölgede işlenmesinden elde edilen katma değer ve istihdamda artış etkisi yaratmaktadır.⁹⁸ Bir serbest bölgenin tesisi ile, bu faaliyetler çok daha etkin ve geniş bir hale gelebileceği gibi, başka güzergahlar üzerinden yapılan taşıma faaliyetleri de avantajlardan yararlanmak üzere, serbest bölge üzerinden yapılmaya başlanır. Bu konuda sağlanacak hizmetlerin, önemli döviz gelirleri sağlayabileceği açıktır.⁹⁹ Türkiye gibi, konumu itibarıyla transit ticaretine elverişli ülkelerde, transit ticaretinin kurulup gelişmesi serbest bölgelere bağlıdır. Transit ticaret serbest bölge olmadan da yapılabilir. Bu bakımdan serbest bölgeler transit ticaretinin çalışma üssü sayılır. Serbest bölgelerin bulunması, transit ticaretinin gelişmesi için geniş olanak ve kolaylıklar sağlar.¹⁰⁰

2.2.2. Serbest Bölgelerin Olumsuz Etkileri

Serbest bölgelerin yukarıda sayılan yararlarına ve olumlu etkilerine karşılık, bazı sakıncalı yönleri de bulunmaktadır.

2.2.2.1. İthalat Baskısı Yaratma

Özellikle ihracata yönelik serbest bölgelerde montaj düzeyinde üretim yapan çok uluslu şirketler, üretimde kullandıkları girdileri ithalat

⁹⁶ ERKAN Hüsnü, TATLIDİL Rezan: a.g.e., s. 10.

⁹⁷ Transit ticaret, alıcı ve satıcı piyasaları arasında uygun bir ortamda bulunmaktan doğabilecek bir hizmet sektörüdür.

⁹⁸ ERKAN Hüsnü, TATLIDİL Rezan: a.g.e., s. 10.

⁹⁹ İNCEKARA Ahmet: a.g.e., s. 33.

¹⁰⁰ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri... İstanbul 2001, a.g.e., s. 41.

yoluyla üçüncü ülkelerden sağladıklarından üretim arttıkça ithalat da artacaktır.

Çeşitli avantajlardan faydalanarak üretim veya ithalatını gerçekleştiren yabancı firmalar, maliyetlerini düşük tutma imkanına sahiptirler. Bu malların ülkeye ithalinde alınan vergiler, aradaki farkı kapatacak seviyede değilse, yurt içi firmalar maliyet ve kalite itibarıyla üstün yabancı mallarla rekabet edemeyecek ve bir ithalat baskısı ortaya çıkacaktır. Bu durumu önlemek için, serbest bölge uygulaması bulunan ülkeler, çeşitli tedbirler alarak, ortaya çıkan mahzuru bertaraf etme yoluna gitmişlerdir. Ya gümrük vergileri yükseltilmekte, ya da serbest bölgeden mal ithali tamamen yasaklanabilmektedir. Nitekim Hindistan bu ikinci yolu seçmişken, Mısır'da ithalat, belli oranda yerli girdi kullanımına bağlanmıştır.¹⁰¹

Gelişmiş ülkelerde yer alan serbest bölgeler, üretim açısından ucuz olan dünya girdilerini kullanmayı tercih etmektedirler. Genel olarak, serbest bölgelerden sağlanan vergi ve gümrük muafiyeti, ileride ihraç edilmek amacı ile de olsa, ithalatı çok cazip kılabilir. Tanımı gereği serbest bölgenin ithalat eğilimi, ülkenin ortalama ithalat eğiliminin üzerinde olmak durumundadır. Böyle olduğu takdirde, sadece döviz ödemeleri artmayacak, fakat bu bölgelerde kurulacak imalat birimlerinin, girdi-çıktı ilişkileri açısından geriye beslemesi söz konusu olamayacaktır. Ancak bu durum, tüm serbest bölgelerde değil, daha çok ihracata yönelik ve yabancı sermaye firmalarının yoğun olduğu serbest bölge uygulamaları için geçerlidir.¹⁰²

¹⁰¹ İNCEKARA Ahmet: a.g.e., s. 33-34.

¹⁰² GÜNER Sedat: a.g.e., s. 13.

2.2.2.2. Serbest Bölge Firmalarının Yerli Firmalara Rakip Olması

Serbest bölgelerde faaliyet gösteren yabancı firmalar gümrük ve vergi muafiyetleri ile ucuz işgücünden yararlanarak, üretim maliyetlerini düşürmekte ve böylece dış pazarlarda üstünlük sağlamaktadırlar. İhracata yönelik yurt içi sanayinin bu firmalar karşısında rekabet üstünlüklerini kaybetmeleri ise yerli firmaların pazar paylarını kaybetmelerine yol açabilecektir.¹⁰³ Yabancı firmalar, dış pazarlar açısından yerli firmalara önemli bir rakip durumuna geçebilmekte, yerli firmalar ile ihracat pazarı arasındaki uzaklıktan doğan ulaştırma maliyeti önemli ise, serbest bölgedeki firmalar, bu engeli büyük ölçüde aşabilecekleri için, yerli firmaların pazarları yabancı firmalarca kapatılabilmektedir.¹⁰⁴ Bunun sonucunda da, yabancı firmalar, yerli ülke malları ve firmaları ile rekabete girmekte; ticaret avantajının yabancı ülkelere kaptırılması sonucu, ithalatın artan bir eğilim göstermesine neden olabilmektedirler. Özellikle yabancı sermaye kuruluşlarının serbest bölgede daha ucuz üretim girdilerini başka ülkelerden sağlayarak üretim maliyetlerini azaltması, düşük fiyatla ithalata sebep olarak, serbest bölgenin kurulduğu ülkenin ithalatını artırıcı yönde etkileyebilmektedir.¹⁰⁵ Genellikle ülkenin döviz girdilerini artırmak amacıyla ihracata yönelik olarak kurulan serbest bölgelerin, zamanla bu amaçlarından saparak birer ithalat merkezi durumuna geldikleri gözlenmektedir. Bu nedenle serbest bölgelerde faaliyet alanlarının ve firmaların son derece dikkatli bir şekilde seçilmesi, ülke aleyhine olması muhtemel bazı gelişmelerin daha başlangıçta önlenmesi gerekmektedir.¹⁰⁶

Bir diğer sorun da, serbest bölgede üretilen malların iç ekonomide satılmasıdır. Daha düzgün altyapı hizmetlerinden yararlanma olanağı olan serbest bölge firmaları, iç pazarda çalışan firmalara nazaran

¹⁰³ CUMHUR Tolga: a.g.t., s. 13.

¹⁰⁴ İNCEKARA Ahmet: a.g.e., s. 35.

¹⁰⁵ ERKAN Hüsnü, TATLIDİL Rezan: a.g.e., s. 12.

¹⁰⁶ CUMHUR Tolga: a.g.t., s. 13.

maliyet avantajı elde edebilirler. Serbest bölgeden yurt içine ithal edilen mallar üzerine konan gümrük vergisi, bu maliyet farkını telafi etmiyorsa, yurt içi endüstriler rekabet bakımından zayıf düşebilirler.¹⁰⁷

Buna rağmen, serbest bölgelerin yerli sanayiye rakip olması yönündeki bu olumsuzluk, çok fazla abartılmaması gereken bir konudur. Çünkü buradaki sanayinin ülke ekonomisi için tehlike yaratacak bir boyuta ulaşması tezi, gerek ekonomik büyüklük ve gerekse de rakamsal açıdan çok mümkün görünmemektedir.

2.2.2.3. Sosyal Yapının Bozulması, Ücret Eşitsizliğinin Artışı

Serbest bölge kurulduktan sonra, serbest bölgenin bulunduğu ilde ve çevresinde önemli ölçüde nüfus ve sosyal yapı değişikliği meydana gelebilir. Bu değişme ekonomik faaliyetlerin artmasından kaynaklanmaktadır. Bu hızlı değişimin bölgede bazı sorunlar yaratacağı düşünülebilir.¹⁰⁸

Serbest bölgelerde grev, lokavt gibi çalışma hayatının normal mekanizmalarının işlenmesine genellikle müsaade edilmez. Bu durum da düşük ücretli, vasıfsız eleman çalıştırılmasına yol açabilir ve işçi ücretleri yurt içinde saptanan işçi ücretlerinden daha düşük düzeyde tutulduğu için ikili ücret düzeyinin doğmasına sebebiyet verebilir. Diğer taraftan kadın ve çocuk işçilerde zorlu çalışma koşullarının içine çekilebilir. Nitekim Uzak Doğu ülkelerinde kadın işçilerin ücretleri, erkeklere oranla daha düşük düzeydedir.¹⁰⁹

¹⁰⁷ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 13.

¹⁰⁸ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 14.

¹⁰⁹ İNCEKARA Ahmet: a.g.e., s. 37.

2.2.2.4. Yasadışı Faaliyetlerde Meydana Gelebilecek Artış

Yerli ülkede olabilecek döviz, silah, hayvan ve gümrük kaçakçılığının serbest bölgelerde de olması ihtimali vardır. Serbest bölgelerin birer kaçakçılık bölgesi olması ihtimaline karşılık, etkili bir denetimle bu işlem önemli ölçüde engellenebilir.¹¹⁰

Serbest bölge fikrinin ilk ortaya atıldığı dönemlerde buraların birer “kaçakçılık yuvası” olacağı fikri ciddi tartışmalara konu olmuştur. Fakat zaman içinde bu sakıncanın geçerli olmadığı görülmüş ve bugün tartışma ve inceleme konusu olmaktan çıkmıştır. Çünkü serbest bölgelerin sınırları iyi belirlenir, güvenlik çemberi kurulur ve giriş çıkışlar denetim altına alınırsa kaçakçılık olayı ortadan kalkmaktadır. Gümrük kaçakçılığı, döviz kaçakçılığı, uyuşturucu kaçakçılığı, hayvan kaçakçılığı, silah kaçakçılığı gibi türlü kaçakçılık olayları serbest bölgelerin dışında gerçekleşmektedir.¹¹¹ Bu tür faaliyetler, serbest bölgeler dışında da gerekli kontroller yetersiz ise olmaktadır. Eğer serbest bölgenin çevresi de iyi kontrol edilmiyor, sınırları kesin olarak belirlenerek sıkı korunamıyorsa, benzer sakıncalar ortaya çıkabilir. Ancak bu gibi mahsurlar, etkin idare ile ortadan kaldırılabilir veya en azından asgariye indirilebilir.¹¹² Serbest bölgelerde kaçakçılığı önlemek için bölgenin etrafını tel örgülerle çevirmek yeterli olmamakta, etkin bir sınır kontrolü ve gümrük sisteminin de uygulanması gerekmektedir.¹¹³

2.2.2.5. Tekelleşme

Serbest bölge genel anlamda yerli ve yabancı firmalara bir takım imkanlar sağlamakla birlikte ülkedeki işletmelerde tekelleşme sürecini de

¹¹⁰ ASLAN Ahmet: a.g.t., s. 17.

¹¹¹ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri... İstanbul 2001, a.g.e., s. 44.

¹¹² İNCEKARA Ahmet: a.g.t., s. 36.

¹¹³ CUMHUR Tolga: a.g.t., s. 13.

hızlandırabilecektir. Örneğin, küçük ve orta boy firmaların ürettiği parçaları pahalı ve istediği standartlarda bulmayan bir otomobil fabrikasının tesisini serbest bölgeye taşıyarak aynı parçaları yurt dışından sağlaması, yurt içinde yaygın biçimde faaliyet gösteren bu tür irili ufaklı kuruluşların hızla çökmesine neden olabilecektir.

2.2.2.6. Ekonomiye Yönlendirmedeki Etkinliğin Azalması

Serbest bölgelerin yapısı gereği serbest bölgelerde kambiyo rejimi uygulanmaz ve denetim de azdır. Bölgede yatırım yapan veya ticaret yapan yabancı sermayeli kuruluşlar elde ettiği kârı kendi ülkelerine transfer etmektedirler. Yapısı gereği, serbest bölgelerde para transferinin denetimi mümkün olmamaktadır. Zaten yabancı sermayenin bu bölgeleri tercih etmesindeki esas nedenlerden birisi de denetimin az olmasıdır.¹¹⁴ Serbest bölgelerin yayılması, hükümetin ekonomiyi denetlemek için oluşturduğu iktisadi ve mali politikaların dışında iktisadi faaliyetlerin artması anlamına gelecektir. Böyle bir ortamda ise hükümetin ekonomiyi yönlendirmedeki etkinliği giderek azalacaktır.¹¹⁵

2.2.2.7. Yatırımların Dengesiz Dağılımı

Serbest bölge genel anlamda yerli ve yabancı firmalara bir takım imkânlar sağlamakla birlikte ülkedeki işletmelerde tekelleşme sürecini de hızlandırabilecektir. Örneğin, küçük ve orta boy firmaların ürettiği parçaları pahalı ve istediği standartlarda bulmayan bir otomobil fabrikasının tesisini serbest bölgeye taşıyarak aynı parçaları yurt dışından sağlaması, yurt içinde yaygın biçimde faaliyet gösteren bu tür irili ufaklı kuruluşların hızla çökmesine neden olabilecektir.

¹¹⁴ ASLAN Ahmet: a.g.t, s. 18.

¹¹⁵ GÜNER Sedat: a.g.e, s. 14.

2.2.2.8. Çevre Kirliliğine Yol Açması

Serbest bölgelerde denetimin az olmasından dolayı, buralarda kurulacak yatırımların üretim atıklarının çevre ve deniz kirliliğine neden olması ihtimali vardır. Ayrıca, ithal rejimi kısıtlamalarının aşılması için serbest bölgeler kullanılmak istenildiğinde, bu bölgede oluşan atıkların bölge dışına atılması aynı şekilde, yerli ülke için çevre kirliliğine neden olacaktır.¹¹⁶

Yerli ve yabancı firmaların üretim atıklarının çevreye zarar vermesinin önüne geçmek için, serbest bölgelerin denetim sisteminin kapsamı bu konuları da içine alacak şekilde genişletilmelidir.

2.3. Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkılarını Artırmak İçin Alınabilecek Önlemler

Dünyada serbest bölgelerin sayısında görülen artışla birlikte, bu bölgelerin başarılı olup olmayacakları veya olup olmadıkları konusunda çeşitli tartışmalar yapılagelmektedir. Bu tartışmalarda kısa dönemde başarı kriterleri olarak genellikle istihdam, elde edilen döviz, ihracata sağlanan katkı veya katma değer ele alınmaktadır. Uzun dönemdeki katkıları ise, teknoloji transferi bağlamında ele alınmakta ve uygulamaları çalışmalara konu olmaktadır. Serbest bölgeler hakkındaki uluslararası yayınlar genellikle bu tür bölgeler kurarak, ihracatını önemli düzeyde artıran ve istihdam olanakları yaratarak gelişme gösteren ülkeler üzerinde yoğunlaşmıştır. Oysa uygulamalarda, serbest bölge konusunda en az başarı gösteren ülkeler kadar, kuruluş aşamasından hemen sonra

¹¹⁶ ASLAN Ahmet: a.g.t., s. 18.

durgunlaşmaya ve önemini kaybetmeye başlayan serbest bölgelerin bulunduğu ülkeler de bulunmaktadır. Örneğin Güney Kore'deki Masan Serbest Bölgesi gibi 10 yılda ortalama 100 yabancı yatırımcı çekerek yaklaşık 30.000 kişinin istihdamını sağlamış serbest bölgeler bulunduğu gibi, Liberya'daki serbest bölgeler gibi 10 yılda yalnızca bir firmayla 50 kişinin istihdamını sağlamış serbest bölgeler de bulunmaktadır.¹¹⁷

Serbest bölgeler ile ilgili olarak yapılan araştırmalar, aynı amaca dönük olarak planlanan çeşitli serbest bölgelerden bir kısmının başarılı olduğunu (Singapur, Kore, Tayvan, İrlanda, Meksika, Sri-Lanka, Hong Kong), fakat önemli bir kısmının da öngörülen hedeflere ulaşamadığını göstermektedir. Serbest bölge kurulmasında ve işletmesinde başarılı olabilmek için, bu bölgede işlevde bulunan bütün tarafların(kamu kuruluşları, işletmeciler, yerli, yabancı ve ortak girişimcilerin) üzerinde anlaşabilecekleri bir çözümün bulunması gerekir. Bu çözümün, ülke çıkarları ile uyumu ve rakip serbest bölgeler ile rekabet edebilecek güçte olması zorunludur. Serbest bölgede yer alan kamu kuruluşlarının amacı, kendilerine verilen görevleri en iyi şekilde yerine getirmek ve kamu yararını korumaktır. Girişimcilerin amacı ise, kârlarını maksimum kılmak olarak özetlenebilir. Gelişmekte olan ülkelerde serbest bölge kurulması ve işletilmesinde dikkat edilmesi gerekli hususlar şöyle sıralanabilir.¹¹⁸

Serbest bölgelerin başarıları pek çok ülkede, tek bir ölçü ile, bu bölgelerin çekebildikleri yabancı sermayenin büyüklüğü ile ölçülmektedir. Türkiye'de ise, bir serbest bölgenin başarısı, çekebileceği yabancı sermaye büyüklüğü yanında, serbest bölgedeki istihdam, ihracat, katma değer gibi diğer hususlara da bakılarak değerlendirilmektedir. Bir bölgenin başarılı olmasının ön koşulu, bu bölgenin yatırım yapan girişimcilerle dolmasına, ev sahibi ülke ile ilişkilerinin artmasına ve daha sonra da buradan ayrılmak istememelerine bağlıdır. Böyle bir yapıyı oluşturan başlıca unsurlar; ev

¹¹⁷ ÖZTÜRK Lütfü: "Serbest Bölgelerin...", a.g.m., s. 34-35.

¹¹⁸ ASLAN Esat: a.g.t., s. 58-62.

sahibi ÷lkedeki politik ve ekonomik istikrar, g÷venilir bir yabancı sermaye politikası, ev sahibi ÷lkenin uluslararası ekonomik ilişkilerdeki g÷venilirliği, ÷lkenin önemli dış pazarlara yatkınlığı, serbest bölgenin diğer serbest bölgelerle rekabet edebilirliği, ev sahibi ÷lkedeki üretim girdilerinin ucuzluğu, bankacılık, taşımacılık, danışmanlık gibi hizmetlerin kalitesi ve uygunluğu, serbest bölgede hazır ve yeterli kapasitede alt ve üst yapıların olması, sosyal çevrenin uygunluğu, uygun bir yatırım ikliminin oluşturulması, girişimcilerin taleplerine duyarlı bir yönetim şeklinin bulunması, bölgede yeterli düzeyde ve kalitede duyuru ve reklamının yapılması, serbest bölge girdilerinin mümkün olduğu kadar ev sahibi ÷lkeden sağlanmasının özendirilmesi, serbest bölgede yer alacak faaliyetlerin, serbest bölge faaliyetlerine uygun faaliyetler olmasının temini ve bu faaliyetler ile ev sahibi ÷lkede aynı konuda yapılan faaliyetler arasında olumsuz bir rekabete yer verilmemesi, serbest bölgede faaliyette bulunmak isteyen yabancı sermayeli girişimcilerin yerli girişimciler ile dış pazarda rekabet edecek faaliyetler yerine yeni faaliyetlere yönelmesi, serbest bölge tesis ve idame giderlerinin zamanla serbest bölge gelirleri ile karşılanmasının sağlanması, kırtasiyeciliğin azaltılması, kaçakçılığa ve suistimallere ortam hazırlanmamasıdır. Bu unsurların öncelikleri ve ağırlıkları, bölgeden bölgeye, ÷lkeden ÷lkeye ve serbest bölgenin fonksiyonlarına göre değişiklik göstermekte olup, dünya deneyimi; unsurlar arasından ilk bakışta pek önemli olarak gözükmeyen bazılarının en öne geçebildiğini göstermektedir, bu yüzden bütün sayılan unsurların birbirleriyle tamamlayıcı olduğu ve koordinasyon içinde olması gerektiği unutulmamalıdır.

Serbest bölgelerin performansında ÷lkenin içinde bulunduğu makro ekonomik koşullar önemli bir faktördür. Serbest bölgenin etkin olarak çalışabilmesi için, ev sahibi ÷lkenin taşıması gereken nitelikler, politik denge, mülkiyet haklarında garanti, dışa açıklık, ulusal paranın konvertibilitesi, iyi düzenlenmiş bir eğitim sistemi, saydam ve uygun yasal ve yönetsel çerçeve, esnek işgücü, altyapı olanakları önemli birer

faktördür. Serbest bölgelerin performansı kurulmuş olduğu ülkenin ekonomik ve siyasal yapısına doğrudan bağlıdır. Serbest bölgelerin önemli yatırımcıları olan çok uluslu şirketlerin genellikle politik ve ekonomik olarak yüksek düzeyde istikrarlı ülkelerdeki serbest bölgeleri tercih ettikleri görülmektedir. Ayrıca işgücünün kalitesi, çalışmaya hazır bulunması, eğitim düzeyi ve işgücünün verimliliği gibi faktörlerin de önemli rol oynadığı ILO'nun araştırmalarında mevcuttur. Bunun en önemli nedenlerinden biri, teknolojik gelişmeyle birlikte serbest bölgelerde yer alan emek yoğun üretim süreçlerinin bile artık belirli bir düzeyde bilgi birikimi ve deneyim gerektirmesidir. Örneğin, Polonya'nın Gliwice Serbest Bölgesi'nde faaliyette bulunan General Motors Şirketinde bir yetkili bölgedeki vergi muafiyetleri yanında nitelikli ve ucuz işgücünü de dikkate aldıklarını ifade etmiştir. Serbest bölgelerin performansı ev sahibi ülkenin yabancı sermayeye karşı tavrı ve serbest bölgelerin yabancı yatırımları çekme çabasının paralellik göstermesine bağlı olacaktır. Örneğin Güney Kore'nin serbest bölgelerde yakaladığı başarılı performansı, ülkenin sahip olduğu esnek ve kolay eğitilebilir işgücüne sahip olmasına ve ekonomisinin ihracata yönelik olmasının yanı sıra, bu ülkenin yurt dışında özel girişime karşı olumlu baktığı şeklinde bir imajının bulunmasına bağlanmıştır.¹¹⁹

Bazı serbest bölgelerin başarısızlığında bir çok faktör rol oynamasına rağmen bu faktörlerden bir çoğu da kuruluş yeriyle ilgili olmaktadır. Başarısız olan bir çok serbest bölgenin iyi iletişim olanaklarının bulunmadığı ya da yeterince gelişmemiş bir bölgede kurulduğu görülmektedir. Örneğin, ulaşımdaki güçlük kurulduğu ilk yıllarda Hindistan'daki Kandla serbest bölgesinin başarısız olmasının ilk nedeni olarak belirtilirken, aynı şey bir çok açıdan başarı sayılmayan ve bölgesel kalkınma amacıyla kurulan Filipinler'deki Bataan Serbest Bölgesi için de geçerlidir. Bu nedenle serbest bölgeler geniş bir hinterlandı olan, uluslararası transit yolar üzerinde bulunan ve gelişmiş kara, demir, hava ve

¹¹⁹ ÖZTÜRK Lütfü: “ Serbest Bölgelerin...”, a.g.m., s. 36-37.

deniz yolları olanaklarına sahip yerlerde kurulmalıdır. Serbest bölgelerin başarısı genellikle bu bölgelerin etkin yönetimine ve birçoğu bürokratik formalitelerden kaynaklanan gecikmelerin olmayışına da bağlıdır. Saydam ve tutarlı bir yasal çerçeveye oturtulmuş etkin ve esnek bir yönetim serbest bölgelerin başarısında rol oynayan anahtar faktörlerden biridir. Uygulamalarda, hükümetlerce serbest bölge idarelerine sağlanan idari özerkliklerin yanı sıra, birçok ülkede bürokrasiden kaynaklanacak zaman kaybını önlemek amacıyla ya birçok yetki hükümetler tarafından serbest bölge idarelerine devredilmekte ya da serbest bölgelerin idaresi doğrudan ülkenin en yetkili organlarına bağlanmaktadır. Serbest bölgelerdeki yönetim, saydamlığı, esnekliği ve etkinliği nedeniyle One-Spot¹²⁰ ve Non-Stop¹²¹ kavramlarıyla açıklanmaktadır. Tüm bunların yanında herhangi bir malın satışı için reklamın yani tanıtımın da önemi bilinmektedir. Serbest bölgeler de gelişmekte olan ülkelerin bazı amaçlarına ulaşması için yatırımcılara sağladığı ayrıcalıklarla donatılmış iktisadi bir mal olarak değerlendirilebilir. Bir serbest bölgenin yurt içinde ve dışında tanıtımının iyi yapılması gerekmektedir, aksi taktirde bölgenin başarısı sınırlı kalabilmektedir.¹²²

Dünya Ticaret Örgütü kapsamında yapılan anlaşmalar ve coğrafi temele dayanan entegrasyonlar nedeniyle, günümüzde ülkelerin bağımsız olarak ekonomik politika oluşturması gittikçe güçleşmekte ve çalışmada da 4. bölümde değinileceği üzere, Avrupa Birliği, üye ülkelerdeki serbest bölgeleri aşamalı olarak uygulamadan kaldırmayı hedeflemektedir. Bu yüzden serbest bölgelerin mevcut durumlarını iyileştirmeye yönelik gerekli düzenlemelerin en kısa sürede yapılması ülkeler açısından son derece önemlidir.

¹²⁰ One- Spot sözcüğü, serbest bölge ile ilgili bütün bürokratik işlemlerin bir şirket veya resmi bir kurum tarafından tek bir yerde yürütülmesini ifade etmektedir.

¹²¹ Non-Stop kavramı, serbest bölge ile ilgili işlemlerin resmi veya özel kuruluşların çalışma saatleri dışında (kesintisiz 24 saat) yapılabilmesini ifade etmektedir.

¹²² ÖZTÜRK Lütfü: “Serbest Bölgelerin...”, a.g.m., s. 40-43.

Konuya Türkiye açısından bakılırsa, yapılan ihracatın büyük bölümünün dünyadaki en büyük ekonomilerden biri olarak kabul edilen Avrupa Birliği'ne yapıldığı düşünüldüğünde, rekabet açısından serbest bölgelerdeki işlemlerde sürat ve ekonomik olma yoluna gidilmesine büyük önem verilmesi gerektiği açıktır. Macaristan, Romanya gibi ihracat açısından Türkiye'ye rakip bazı ülkelerin, Avrupa Birliği ülkelerine günlük yol süreleri bakımından daha yakın olmaları dezavantajı, serbest bölgelerde saatlerle ifade edilen işlemler yapılabilmesi sayesinde dengelenebilir. Bu yönüyle serbest bölgeler en büyük pazarlardan biri olan Avrupa pazarına diğer ülkelerden daha yakın, hatta belki de içinde olma yoluna gidebilecek bir kapasiteye sahiptir.¹²³

Türkiye'nin tek ve dar kapsamlı bir serbest bölge anlayışı yerine, daha geniş ve çok amaçlı, diğer serbest bölgelerle rekabet edebilecek bir serbest bölge anlayışına sahip olması gerekmektedir. Serbest bölgeleri kurarken kanuni çerçevesinin iyi belirlenmiş olması önemlidir. Bu kanuni çerçeve, hem yatırımcılar için tüm konularda açıklık getirmeli, hem de ülkenin beklentilerini ve çıkarlarını koruyan hükümlere yer verecek nitelikte olmalıdır. Ayrıca bölgenin fiziki yapısı, teşviklerin, yönetim yapısının, finansmanının tespit edilmesi ve bunların da kanuni temellere dayandırılması, serbest bölgelerin istenen amaçlara ulaşmasını hızlandıracaktır.¹²⁴

¹²³ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri..., İstanbul 2001, a.g.e., s. 66.

¹²⁴ ALTIOK Serdar , ALAGÖZ Mehmet: a.g.m., s. 13-14.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE SERBEST BÖLGELERİN YAPISI, İŞLEYİŞİ VE SORUNLARI

Çalışmanın bu bölümünde, serbest bölgelerin Türkiye’deki tarihi gelişimi, kuruluş amaçları, işleyişi, hukuki dayanağı, bölgelerimizde yaşanan bazı sorunlar ve bu sorunlara çözüm önerileri konuları ele alınacaktır.

3.1. Türkiye’de Serbest Bölgelerin Tarihçesi

Ülkemizde serbest bölge fikrinin uzun bir geçmişi bulunmaktadır. İlk olarak 1908 yılında Türkiye’nin gündemine getirilen ve o zamanki tabiriyle “serbest mıntika” olarak adlandırılan serbest bölge fikri, değişik tarihlerde zaman zaman ekonomik ve politik gündemi zorlamasına ve bu konuda ilki 1927, diğeri 1953 yılında olmak üzere iki kanun çıkartılmasına rağmen, Türkiye’nin o tarihlerdeki ticari altyapısının yetersizliği nedeniyle bu konudaki çalışmalardan somut neticeler alınamamıştır.¹²⁵ Bu ve bundan sonraki girişimler pek başarılı olamamış ve gerçek anlamda ilk uygulama 15.6.1985 tarihinde kabul edilen 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile başlamıştır. Türkiye’de ilk serbest bölge Mersin’de kurulmuş ve 1987 yılında yasal formaliteler tamamlanarak faaliyete geçmiştir.¹²⁶

¹²⁵ ÇEKÇEOĞLU Çiğdem: “Serbest Bölgeler Ve Serbest Bölgelerdeki Faaliyetlerin Vergi Mevzuatı Karşısındaki Durumu-I”, Yaklaşım Dergisi, 10, 116, Ağustos 2002, s. 201.

¹²⁶ Türkiye’de Serbest Bölge Uygulamalarının Değerlendirilmesi Semineri..., İstanbul 1998, a.g.e., s. 5.

Türkiye’de 1927 yılında başlayan serbest bölge kurma girişimleri çeşitli iktisadi ve siyasi nedenlerden dolayı 1980’li yıllara kadar uygulama alanı bulamamıştır. İlk serbest bölge uygulaması İstanbul Limanında düşünülmüş ve bu amaçla 22.6.1927 tarihli ve 1132 sayılı Serbest Mıntıka Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Ancak, altyapının yetersiz oluşu, bürokratik engeller ve dünyada görülen Büyük Buhran nedeniyle uygulamaya geçilememiştir.¹²⁷ 1928 yılında Ford Firması için İstanbul’da gerçekleştirilen bir serbest bölge uygulaması da yine Büyük Buhran nedeniyle geçerliliğini yitirmiştir.¹²⁸ Benzer şekilde 1946 ve 1956 yıllarındaki İskenderun Limanındaki serbest bölge girişimleri de, kısa bir süre sonra unutulmuştur.¹²⁹

Türkiye’de serbest bölgelere karşı ilgi, 1980’li yılların başında gelişmiş olan serbest ticaret, dışa açılma ve ihracata dayalı büyüme modeli çerçevesinde gündem gelmiş, terim yerinde ise, yeniden canlanmıştır. Gerçi, 1953 tarihli Serbest Bölgeler Kanunu ve buna dayanarak düzenlenmiş olan 1956 tarihli tüzük, 1980’li yıllarda yürürlükte, ama bu kanun döneminde ciddi bir uygulama olmamıştı. Hatta, serbest bölge kavram ve kurumu, politik alanda, özellikle aşırı sol tarafından şiddetle eleştirilmektedir. Ancak dünyada gelişen ekonomik liberalizm, globalleşme akımları karşısında, bu tenkitlerin geçersizliği yavaş yavaş ortaya çıkmıştır. Bu durum, serbest bölge kavramı, kurumu üzerinde yeniden düşünmenin gereğini ortaya koymuştur.¹³⁰

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararları’nın sağladığı serbest ticaret ortamı ve liberalleşme, ülkemizde serbest bölgelerin kurulması fikrini gündeme getirmiş ve 1985 yılında 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle uygulamaya geçilmiştir.¹³¹ Dünyadaki

¹²⁷ ÖZTÜRK Lütfü; “Serbest Bölgelerdeki Doğrudan..., a.g.m., s. 112.

¹²⁸ ÖZTÜRK Lütfü; a.g.m., s. 113.

¹²⁹ ÖZTÜRK Lütfü; a.g.m., s. 113.

¹³⁰ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri..., İstanbul 2001, a.g.e., s. 9.

¹³¹ ÇEKÇEOĞLU Çiğdem; a.g.m., s. 202.

başarılı deneyimlerden hareketle, bu tür bölgelerin yabancı yatırımcıları çekeceği ve ihracata katkı sağlayabileceği düşünülmüştür. Çeşitli tartışmaların ardından 1987 yılından sonra uluslararası deniz yolları üzerinde olan Mersin ve Antalya’da birer serbest bölge oluşturulmuş, ardından İzmir (Ege) ve İstanbul (Hava Limanı) serbest bölgeleri faaliyete geçmiştir. 1990’lı yıllarda hızla artan serbest bölge sayısı günümüzde 20’nin üzerine çıkmıştır. Sektörel bazda kurulan İstanbul-Tuzla Deri Serbest Bölgesi’nin yanı sıra, Marmara Araştırma Merkezi Teknoloji Serbest Bölgesi gibi farklı alanlarda da serbest bölgeler oluşturulmuştur.¹³²

3.1.1. Osmanlı İmparatorluğu’nun Son Zamanlarında Serbest Bölgeler

Türkiye’deki serbest bölge çalışmaları Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, Tuna nehrinin Karadeniz’e döküldüğü yerde bulunan Sulina şehrinin serbest bölge olması için girişimde bulunulmuştur. Daha sonra 29 Nisan 1970 tarihinde alınan bir kararla, Sulina limanına giren eşya ihraç edildiği takdirde vergilerden muaf tutulmuştur. Bugün Romanya sınırları içinde bulunan Sulina Limanı 5 Ağustos 1978 tarihinde Romen Hükümeti tarafından serbest bölge olarak ilan edilmiştir.¹³³

Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde serbest bölge konusu ele alınmaya başlanmış; o devirde, Rusya ve Romanya’da serbest bölgelerin kurulması ile İstanbul’un uluslararası ticari alandaki üstünlüğünü kaybetmeye başlamasından dolayı, İstanbul’un ticari durumunu koruması bakımından serbest bölgelerin gerekli olduğu fikri üzerinde durulmuştur.¹³⁴ Beyoğlu tüccarları tarafından serbest liman ve bölgelerin

¹³² ÖZTÜRK Lütfü: a.g.m., s. 113.

¹³³ YAŞAR Burak Serkan: a.g.t., s. 39.

¹³⁴ ERDOĞAN Engin: Serbest Bölgeler ve Türkiye’de Bir Model Denemesi, Eskişehir 1985, s. 89.

sağlayacağı faydalar sık sık vurgulanarak bu fikrin yaygınlaşması sağlanmıştır. Fakat bu öneriler, gümrük varidatlarının bir bölümü kendisine bırakılmış olan Düyun-u Umumiye tarafından, varidat kaybına neden olacağı endişesiyle, olumlu karşılanmamıştır. Ayrıca Osmanlı yöneticileri de, muhtemelen yabancı bir şirket aracılığıyla gerçekleştirilecek böyle bir girişimi, kapitülasyonu genişletebileceği nedeniyle olumsuz karşılamışlardır.¹³⁵1850 yılında yapılan bazı değişikliklere karşın Osmanlı Gümrük Vergi Sistemi'ndeki eksiklik ve aksaklıklar ortadan kaldırılamamıştır. Dış ticaret çevreleri ve Beyoğlu tüccarları tarafından serbest liman ve bölge kurulması için yapılan öneriler, Düyun-u Umumiye'nin gelir kaybına neden olur düşüncesinden dolayı kabul görmemiştir. 1908 yılında İttihat ve Terakki tarafından serbest bölgelerin kurulması için ilk çalışma yapılarak bir komisyon kurulmuştur. Komisyon, 300 milyon Frank maliyetli, Çekmece Gölü ya da Yedi Kule Sahilleri'de kurulması istenen serbest bölgelerin maliyeti karşılanamadığından projenin durdurulmasına karar verilmiştir.¹³⁶

¹³⁵KÖK Tolga: Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Serbest Bölgeler, Gümrük Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 1998, s. 4.

¹³⁶ ERGÜL Nuray: a.g.m., s. 96.

3.1.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Serbest Bölgeler

Serbest bölge kurma konusundaki ilk girişimlerin 1920'lere kadar uzandığı ve 1927-1958 yılları arasında konuyla ilgili yasal düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir.

Türkiye'de serbest bölgeler konusunun ilgi çekici bir tarihçesi olduğu söylenebilir. Bu tarihçe şematik şekilde, ana olarak 3 dönem halinde ele alınabilir:

3.1.2.1. 1923- 1929 Dönemi

Cumhuriyetin ilanını izleyen yıllarda azınlıkların sahneden çekilmesi ile Türk tüccarları yeni iş alanları elde etmişler, ancak dış ekonomik ilişkiler daha önceleri kurulmuş olduğu için bu ilişkileri değiştirememişlerdir. Yabancı sermaye dünya pazarları ile doğrudan bağlantıları elinde bulundurmaya devam ederken, Türk tüccarları ancak yabancı sermayenin yurt içi temsilciliği ve aracılığı görevini üstlenmektedirler. Bu dış ticaret ilişkisinde Türkiye'nin elde ettiği kârlar çok düşük seviyede kalıyordu. Yabancı ticaret sermayesi Türk ihraç ürünlerini nihai üretime yakın bir safhadan ve dünya pazarındakinden daha düşük fiyatla satın alıp yüksek kâr elde ediyordu. Bu durumu fark eden Türk tüccarları 1923-1929 yılları arasında dış ticaretten aldıkları payı azaltan şartların değiştirilmesi için devletin tedbir almasını istemişlerdir. Bu dönemde Türk ihraç ürünlerinin dünya pazarından düşük fiyatla satılmasının temel nedeni, liman ve tesislerimizin yetersiz oluşu ve birkaç limanla bağlantılı bulunmasıydı. Bu dönemde tüccarlarımızın ihracat fiyatlarının oluşumunda söz sahibi olmasına ve dış ticaretten aldıkları payı

artırmaya yönelik çeşitli düzenlemelere arzu duyuluyordu.¹³⁷ İstanbul Limanı içinde bir serbest bölge kurulmasının da, ilerisi için çok şey vaat eden bir gelişme olacağı ve Türk ticaret sermayesine yeni imkânların kapısını açacağı fikri kuvvet kazanmıştır. Birinci Dünya savaşı öncesi önemli bir transit ticaret merkezi olan İstanbul Limanı, savaş sonrasında Sovyetler Birliği'nin dış ticaret imkânlarının azalması, buna ilave olarak liman tesis ve hizmetlerinin kalitesinin düşüklüğü nedeniyle bu niteliğini büyük ölçüde kaybetmiştir. Böylece İstanbul'da kurulacak bir serbest bölgenin limana eski durumunu kazandıracağı düşüncesi üzerinde durulmuştur.¹³⁸

Türk Hükümeti, 1926 yılında, İstanbul'da serbest bölge kurma imkânlarını araştırmak üzere, İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası'nca oluşturulacak özel bir komisyonu görevlendirmiştir. Komisyon, 11 Aralık 1926 tarihinde "İstanbul'da Serbest Bölge Kuruluşu İle ilgili Rapor'u" hazırlayarak hükümete sunmuştur. Raporda İstanbul'un uluslararası ticaret yollarının önemli bir geçiş noktası olduğu ve geniş bir hinterlanda sahip bulunduğu vurgulanarak, burada kurulacak bir serbest bölgenin tüm ülke için yarar sağlayacağı belirtilmektedir. İstanbul'da serbest bölge kurulduğu takdirde, Rusya, İran ve Bulgaristan'ın bir bakıma Türkiye'nin hinterlandı durumuna geleceği iddia edilmektedir. Raporun daha sonraki bölümünde serbest bölgenin İstanbul'daki kuruluş yeri seçimiyle ilgili görüş ve önerilere yer verilmektedir.¹³⁹ İstanbul Ticaret ve Sanayi Odası tarafından oluşturulan aynı komisyon 1927 yılında İstanbul'da bir serbest bölge kurulmasına ilişkin Kanunu da hazırlayarak Hükümete sunmuştur. Yürürlüğe girmesine rağmen, uygulamaya konulması sürekli olarak geciken bu yasa, İstanbul Belediye sınırları içinde veya civarında bir serbest mıntıka kurulacağı, bu kurulacak mıntıkanın yeri ve sınırlarının bir defaya mahsus olmak üzere Hükümet tarafından saptanacağı, serbest

¹³⁷ ERDOĞAN Engin: a.g.e., s. 90-91.

¹³⁸ ERDOĞAN Engin: a.g.e., s. 91.

¹³⁹ KÖK Tolga: a.g.e., s. 6.

mıntıka topraklarının Türkiye Cumhuriyeti'nin ayrılmaz bir parçası olduğu ve bölgede, gümrük ve vergi muafiyetlerinin geçerli olacağı ilkelerine yer vermiştir.¹⁴⁰

Türkiye'de serbest bölge konusunda fikri alanda meydana gelen bu gelişmelerden sonra, serbest bölge kuruluşu ile ilgili ilk yasa T.B.M.M. tarafından 22 Haziran 1927'de onaylanmış ve kabul edilen 1132 sayılı "Serbest Mıntıka Hakkında Kanun" 19 Temmuz 1927'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile hükümete, İstanbul Belediye sınırları içinde bir serbest bölge kurma yetkisi verilmiştir. Fakat 1923-1932 yılları arasında Türkiye ekonomisi birçok güçlük yaşamaktadır ve bu projeyi gerçekleştirmek için gerekli sermaye ve teknoloji birikimi bulunmamaktadır. Yabancı sermayeye de ihtiyaç duyulmasına rağmen, Osmanlı İmparatorluğu döneminde kapitülasyonlar ve Duyun-i Umumiye İdaresi'nin kötü tecrübeleri henüz unutulmadığından Hükümet kalkınmada kendi kaynaklarını kullanmayı tercih etmiştir.¹⁴¹ 1132 sayılı Kanunun tek uygulaması 27 Kasım 1928 tarihinde bir anlaşma yapılarak; "Ford Motor Company"e Tophane Rıhtımında yer alan bölgede serbest bölge ayrıcalıklarından yararlanmasını sağlamak olmuştur. Ford şirketi, anlaşma gereğince serbest bölgeyi kısa sürede tamamlamış ve 1930 yılında faaliyete geçmiş, tesise 500'e yakın kişi çalışmak üzere alınmıştır. İlk yılda günde 50'ye yakın otomobil monte edilmiş ve bu sayının yıl sonunda 75'e çıkarılması planlanmıştır. Ancak ekonomi tarihinde Kara Salı olarak anılan ve 1929'da patlak veren Dünya Buhranı'nın olumsuz etkisi ve bürokratik engellerle karşılaşan şirket kapanmış ve serbest bölge uygulaması da başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Dünya Buhranı'nın yaygınlaşması, Ford şirketinin planlarını geçersiz kılmış, 1930 yılı ikinci yarısında üretimi artırmak bir kenara; üretimi düşürerek işçi çıkarmak zorunda kalmışlardır.

¹⁴⁰ KÖK Tolga: a.g.t., s. 7.

¹⁴¹ GÜVERCİNCİ Semiha: a.g.m., s. 100-101.

Şirket faaliyetlerini sürekli düşürerek, 1936 yılına kadar faaliyetini devam ettirmiştir.¹⁴²

3.1.2.2. 1930-1980 Dönemi

Serbest Mıntıka Kanunu ve buna bağlı Ford Sözleşmesi istenilen sonuçları vermeyince, bu kez başka bir denemeye girişilmiş ve 1930-1950 yılları arasında serbest bölgelerle ilgili iki önemli girişimde bulunulmuştur. Bunlardan birincisi, İktisat Bakanlığı ile Ali İktisat Meclisi'nin 1930 yılında ortaklaşa hazırladıkları “Şakir Kesebir Planı” olarak adlandırılan programda, serbest bölge konusunun yer alması; ikincisi ise, 17 Mayıs 1946 yılında kabul edilen “Şark halı ve Kilimleriyle Benzerleri ve Hayvan Postları İçin Kurulacak Serbest Yer Hakkında Kanun”dur. Şakir Kesebir Planında, serbest bölgelerin faydaları belirtilmiş ve İstanbul Limanı'nın serbest bölge kurulması bakımından önceliğe sahip olduğu hakkında açıklamalarda bulunulmuştur.¹⁴³ I.Dünya Savaşı sonrasında, savaşın öncesine nazaran şark halı, kilim v.b. ticaretinde büyük düşüşler olmuş, bu ticareti canlandırmak için Hükümet “serbest mahal” rejiminin uygulanmasını uygun görmüştür. Şark halı ve kilimleri transit ticareti, başka ülkelerde bulunan serbest bölgelere kaydığandan İstanbul'da bu konu ile ilgili serbest bölge kurulmak istenmesine neden olmuştur. İkinci serbest bölge denemesi olan Şark Halı ve Kilimleriyle Benzerleri ve Hayvan Postları İçin Kurulacak Serbest Yer Hakkında Kanun da istenilen sonuç alınamadığı ve yasaya işlerlik kazandırılmadığı için başarıya ulaşamamıştır.¹⁴⁴

1950 yılındaki Kore Savaşı nedeniyle hammaddelere karşı talep oldukça artmış, bunun sonucunda da fiyatları yükselmiştir. Tarım ürünleri

¹⁴² TEKELİ İlhan, İLKİN Selim : a.g.e., s. 171.

¹⁴³ ALPAR Cem: a.g.e., s. 94.

¹⁴⁴ KÖK Tolga: a.g.t., s. 10.

ve maden ihraç eden Türkiye talebin ve fiyatların artması sonucu ihracatını geliştirmiştir. Ülkedeki bu olumlu şartlar sonucu uluslararası ticari ilişkiler yeniden kurulmaya ve güçlenmeye başlamış ve 14 Mayıs 1950 seçimleriyle iktidara gelen Demokrat Parti, yabancı sermayeye büyük önem vermiş, bunu liberal iktisat politikasının temel öğelerinden biri olarak ele almış ve bunun sonucunda serbest bölge kurulması fikri de yeniden gündeme gelmiştir.¹⁴⁵Bu fikirler sonucu 1953 yılında, 1927’de çıkarılan 1132 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak 6209 sayılı Serbest Bölge Kanunu yürürlüğe konmuştur. Bu Kanun ile ilk Kanun’un aksine hükümete sadece İstanbul’da serbest bölge kurma yetkisi verilmeyip, istenilen bölgede ve belirlenecek genişlikte serbest bölge kurma yetkisi tanınmıştır. 6209 sayılı yasanın işlerliğe kavuşturulması, ilgili tüzük ve nizamnamelerin çıkarılması gerektiğinden uygulamaya geçilmesi üç yıl sonra “Serbest Bölge Nizamnamesi” ile gerçekleşmiştir. Bu nizamnamenin çıkarılmasından sonra İskenderun ve Tuzla’da olmak üzere iki serbest bölge denemesi olmuş, ancak ikisi de başarısızlıkla sonuçlanmıştır. 6209 sayılı Serbest Bölge Kanunu’nun istenen sonuçları vermemesi üzerine 1965 yılında, bu Kanun’dan daha liberal bir görüşle hazırlanacak bir tasarı düzenlenmesine yönelik olarak Bakanlıklar arası çalışmalar yoğunluk kazanmış ve bu çalışmalara İstanbul Ticaret Odası’nın da katılımıyla daha liberal bir tasarı hazırlanmış; ancak hükümet, bu taslaktan oldukça farklı bir öneriyi desteklemiştir. Bu çalışmalardan da bir sonuç alınamamış, hazırlanan tasarı da kanunlaşamamıştır.¹⁴⁶

3.1.2.3. 1980 Sonrası Dönem

1980’lerde ulaşım ve iletişim teknolojisindeki çağdaş yeniliklerin de sağladığı imkânlar sayesinde, çokuluslu şirketler, salt yerel pazarları ele geçirme ve koruma amacını aşarak, ucuz kaynaklardan evrensel

¹⁴⁵ GÜNER Sedat: Serbest Bölgeler, a.g.e., s. 11.

¹⁴⁶ GÜVERCİNCİ Semiha: a.g.m., s. 53.

düzeyde yararlanarak, uluslararası pazarlara yönelik üretimi amaçlar hale gelmişlerdir. Bu süreç içinde üretim kısmen veya tamamen yeni yörelere kaydırılmaya başlanmıştır. Uluslararası yatırımlardaki artış, beraberinde uluslararası üretimi de getirmiştir. Bu üretim gelişmiş ülke kökenli çok uluslu şirketlerin yabancı ülkelerdeki yavru firmalarının üretimi olarak da tanımlanabilir. Üretim, ulaşım ve iletişim teknolojilerinde gerçekleştirilen çağdaş gelişmeler, çok uluslu şirketlere üretimi kısmen veya tamamen ucuz kaynaklara sahip yörelere kaydırarak, uygun maliyet koşullarıyla uluslararası piyasalara yönelik üretim yapma olanağı sağlamıştır.¹⁴⁷

Üretimin uluslararasılaşmasını belirleyen en önemli nedenlerden biri de az gelişmiş ülkelerlerdeki yaklaşım değişikliğidir. İthal ikamesi stratejisinin sorunlar yaratması ve darboğazların ortaya çıkması bazı az gelişmiş ülkelerde yaklaşım değişikliğine yol açmıştır. Böylece bu ülkeler ihracata dayalı bir kalkınma stratejisi ve bunun gerektirdiği liberal bir ticaret ve yabancı sermaye politikası izlemeye başlamışlardır. Söz konusu strateji ve politikalarla çok uluslu şirketler maliyet avantajından yararlanmak için uluslararası pazarlara yönelik üretime başlamışlardır.¹⁴⁸ 1980'li yıllarla birlikte hızlı bir şekilde dışa açılma sürecine giren ve ihracata dayalı büyüme modelini benimseyen ülkemizde de , bu eğilimin ışığında başta ihracatın özendirilmesi ve yabancı sermayenin çekilebilmesi için bir takım önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve teşvikler verilmiştir. 1985 yılından günümüze dek iktisadi sistemimizde yer edinen “serbest bölgeler” uygulaması da, işte bu ayrıcalıklı düzenlemelerden bir tanesidir.¹⁴⁹

Türkiye’de 24 Ocak 1980 istikrar tedbirleri ile yeni bir ekonomik modelin uygulanmasına başlanmış ve bu kararların bir uzantısı olarak

¹⁴⁷ OKUR Selahattin: Serbest Bölgeler, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara 1999, s. 7.

¹⁴⁸ OKUR Selahattin: a.g.e., s. 8.

¹⁴⁹ ASİL Eray: “Ayrıcalıklı Bölgeler: Serbest Bölgeler”, Vergi Sorunları Dergisi, 190, Temmuz 2004, s. 22.

serbest bölgeler konusu gündeme gelmiştir. Son yıllarda yakın çevremizde ve genel olarak dünya ekonomisinde izlenen gelişmeler de Türkiye’de serbest bölge kurulmasını etkileyen önemli bir faktör olmuştur. Bu çerçevede 1983 yılı sonundan itibaren serbest bölgelerin kurulması, yönetimi ve işleyişiyle ilgili hukuki bir alt yapı oluşturulmaya başlanmıştır.¹⁵⁰ Ülkemizde serbest bölgeler, 3218 Sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nun 1985 yılında yürürlüğe girmesi sonrasında kurulmaya başlanmış ve son yıllarda sayısı giderek artarak ülke dış ticaret hacminde önemli yer işgal eder hale gelmiştir.¹⁵¹

24 Ocak 1980 kararlarıyla ihracata yönelik kalkınma politikasını benimseyen Türkiye’de Cumhurbaşkanı Kenan Evren’in beyanatları ile serbest bölgeler konusu tekrar gündeme gelmiş, Cumhurbaşkanı Kenan Evren Uzakdoğu gezisine çıkmış; geziden döndüğü 26 Aralık 1982 günü yaptığı açıklamada: “Senelerden beri bu serbest bölge konusu münakaşa edilip durmaktadır. Türkiye’de bir türlü karar verilememiştir. Ziyaret ettiğim bütün ülkeler bu serbest bölgeleri ihdas etmişler ve bundan bir hayli fayda sağlamışlardır. Zannediyorum ki bu konuda bir karar verme zamanı gelmiştir. İlgililerle, sayın hükümetimiz erkânıyla bir karara kısa zamanda varıp, bu serbest bölgeyi ihdas etmemiz halinde zannediyorum ki Türkiye bundan çok kazançlı çıkacaktır” demiştir. Kenan Evren’in bu açıklamalarından sonra Türkiye’de bu konuda önemli adımlar atılmaya başlanmıştır. Basın ve bilim kuruluşları bu konuya ilgi göstermeye başlamışlar, Hükümet de bu alanda bazı kanuni düzenlemeler yapma gereğini duymuştur. Bunlardan birincisi, 3 Kasım 1983 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan “Serbest Bölgeler Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”dir. Böylece, 12 Kasım 1983 tarihli Resmi gazete’de Antalya ve Mersin’de serbest bölge kurulmasına ilişkin bir Bakanlar Kurulu Kararı yayınlanmıştır.¹⁵² Söz konusu Kanun hükmünde

¹⁵⁰ GÜVERCİNCİ Semiha: a.g.m., s. 52.

¹⁵¹ KORKMAZ Rıza Mehmet: a.g.m., s. 60.

¹⁵² ERDOĞAN Engin: a.g.e., s. 101.

Kararname'ye göre Başbakanlığa bağlı olarak bir Serbest Bölgeler Müdürlüğü kurulmuştur. Ayrıca Kalkınma Planı 1984 yılı İcra Planına da "serbest bölgeler tesis edilecektir" ibaresi konulmuş, akabinde de 3 Kasım 1983 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca çıkarılan 83/7285 sayılı Kararname ile Mersin ve Antalya Limanları serbest bölge olarak belirlenmiştir.¹⁵³

8 Haziran 1984 tarihinde Bakanlar Kurulu'ndan çıkartılan 223 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bağlı Serbest Bölgeler Başkanlığı kurulmuştur. Haziran ayı sonunda ise, Türk basını serbest bölge konusuna, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nden dolayı tekrar yer vermiştir. Dönemin Başbakanı Turgut Özal gazetelere yaptığı açıklamada, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'nin bütün olarak serbest bölge olarak ilan edilmesi konusunda Cumhurbaşkanı Rauf Denktaş'la anlaştığını, Türkiye olarak ithalatımızın bir bölümünü oradan yapacağımızı bildirmiştir. Bu açıklamalardan sonra Kıbrıslı muhalefet sözcüleri çok uluslu şirketlerin egemenliğinde Kıbrıs'ın dünya tekellerinin sömürmesine dönüşeceği şeklinde sert çıkış yapmışlardır. Rauf Denktaş: "...Serbest bölge başarı ile denenmiş ekonomik bir girişimdir. Doğal kaynakları az olan ülkeler, aldıkları ekonomik önlemlere dıştan kapitali celb ederler. Yatırımları teşvik ederek iş sahaları açarlar. Vergi muafiyetleri ile her şeyi ucuza mal ettikleri için ticaret artar, turist artar, ekonomik faaliyetler hızlanır ve iş sahaları gittikçe yaygınlaşır. Bunu, vatani satmak diye yorumlamak mümkün değildir." diyerek bu düşüncayı savunmuşsa da Kıbrıs'ta bu yönde bir adım atılmamıştır.¹⁵⁴

Devlet Planlama Teşkilatı Serbest Bölgeler Başkanlığı Ekim 1984'de Serbest Bölge Çalışmaları Hakkında (birinci) Raporunu yayınlamıştır. Bu rapor genel olarak serbest bölgelerin tanımını yapan, dünyadaki ve Türkiye'deki gelişimini anlatan bir rapordur. Bu döneme

¹⁵³ KÖK Tolga: a.g.t., s. 23.

¹⁵⁴ TEKELİ İlhan, İLKİN Selim: a.g.e., s. 171.

kadar yapılan çalışmalardan önemli farklılığı uygulamaya geçinceye kadar yapılması gereken işleri gösteren bir iş akım şemasının ve kabaca da olsa zamanlamasının bulunmasıdır. Böylece projenin yürütülmesi ilk kez bir programa bağlanmış olmaktadır.¹⁵⁵

Nihayet serbest bölgeler; 15.06.1985 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile hayat bulmuştur. Ardından ıkarılan Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği ile de gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

1953 yılında çıkarılmış olan 6209 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu yerine geçecek yeni yasa taslağı zel İhtisas Komisyonu’nda saptanan ilkeler doğrultusunda hazırlanarak 3 Mayıs 1985 gnl Bakanlar Kurulu toplantısından geçirilerek Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulmuştur. Yasa tasarısı Mayıs ayı sonunda Meclis komisyonlarında görüşülürken, serbest bölgeler konusu basında tekrar yer almaya başlamıştır. Kurulacak olan dört serbest bölgede 100.000 kişiye iş imkânı yaratılacağı, sadece Mersin Serbest Bölgesi’nin ekonomiye 55 milyon dolarlık katma değer sağlayacağı, bu dönemde üzerinde durulan, serbest bölgeleri temel savunma mesajları olmuştur. 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu 6 Haziran 1985 günü kabul edilmiş ve 15 Haziran 1985 günü 18785 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Serbest Bölgeler Kanunu’nun çıkmasından sonra, bu Kanun’da ngrlen Serbest Bölgeler Yönetmeliği’nin hazırlanması gündeme gelmiştir. 25 Haziran 1985 günü bu Yönetmelik ile ilgili son hazırlıklar, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Serbest Bölgeler Başkanları yetkilileriyle, Mersin, Antalya, İzmir, Adana Ticaret ve Sanayi Odaları, Liman, Gümrük, Emniyet Teşkilatı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla Mersin’de yapılmıştır. 16 Ağustos 1985 tarih ve 85/9801 sayılı Bakanlar Kurulu Kararının bir bölümü olarak serbest bölgelerde yapılacak hangi işlerin karşılığının Türk Parası

¹⁵⁵ KÖK Tolga: a.g.t., s. 25.

olarak ödenebileceği saptanmıştır. Böylece bölgede yerli sermayenin yer almasını kolaylaştırır bir adım atılmış olmuştur.¹⁵⁶

¹⁵⁶ KÖK Tolga: a.g.t., s. 30.

3.2. Türkiye’de Serbest Bölgelerin Kuruluş Amaçları

Serbest bölgelerin başlıca kuruluş amaçları; yabancı sermaye yatırımlarını ve dış ticareti artırmak, yerli üreticilerin dünya piyasalarındaki fiyattan girdi temin etmelerini sağlayarak uluslararası rekabet güçlerine katkıda bulunmak, ihracata dönük sanayilerin gelişmesini teşvik etmek suretiyle ihracatı artırmak, döviz girişini artırmak, yeni iş imkânları yaratarak istihdam sorununun çözümüne yardımcı olmak, gelişmiş üretim ve yönetim tekniklerinin yurt dışından ülkeye getirilmesi suretiyle ekonomik standartları yükseltmektir. Serbest bölgeler özellikle gelişmekte olan ülkelerce dünya ekonomisine daha hızlı entegrasyonu sağlamak amacıyla da kullanılan politikalardan birisidir.¹⁵⁷

Serbest bölgelerin kuruluş amaçları ve hedefleri çok geniş ve genel olduğundan, bu amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı ya da bunlara ulaşılırken katlanılan maliyetleri karşılayıp karşılamadığı oldukça tartışılan bir husustur.

Bütün ülkelerde, serbest bölge uygulamasına ülke menfaatleri açısından getireceği bazı olumlu gelişmeler hesaba katılarak başvurulmuştur. Çeşitli ülkelerde amaçların bazıları daha fazla ön plana çıkarken, diğer bazılarında belirtilecek amaçların hepsi gözetilmiştir. Ancak toplam olarak, ortak veya özel adı konan amaçlar şöyledir.¹⁵⁸

- İstihdamı artırmak,
- Ülkede yaratılan katma değeri artırmak,

¹⁵⁷ AKÇA Yüksel, ERTEKİN Engin: Türkiye’de Serbest Bölgeler , DTM Yayınları, Ankara 1998 s. 11.

¹⁵⁸ TEKELİ İlhan, İLKİN Selim: a.g.e., s. 77.

- Ülkenin dış ticaret dengesini iyileştirici gelişmeler sağlamak,
- Yabancı sermaye çekerek ülkede yapılan yatırım miktarını çoğaltmak,
- Teknolojik gelişimi hızlandırmak,
- Ülkenin dış kararlara duyarlılığını azaltmak,

Dünya serbest bölgeler uygulamasına kaynaklık eden bu amaçların, ülkemiz serbest bölge uygulamasına da esas teşkil ettiği söylenebilir. Ülkemizdeki serbest bölgelerin kuruluş amaçları 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 1'inci maddesinde aşağıdaki şekilde sayılmıştır:

- İhracat için yatırım ve üretimi artırmak,
- Yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak,
- Ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek,
- Dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak.

Türkiye'de serbest bölge uygulamaları, bugüne kadar kısa bir geçmişe sahip olmasına rağmen, bu kısa süre içerisinde, serbest bölgelerimizin sayısı ve serbest bölgelerde gerçekleştirilen ticaret hacmi sürekli olarak artış göstermiştir. Bu artış trendine paralel olarak serbest bölge faaliyetlerinin amaçlara ne kadar hizmet ettiği, serbest bölgelerin 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nda sayılan amaçları ne derecede gerçekleştirdiği ve kendilerinden beklenen faydaları sağlayıp sağlamadığı ve bölgelerde karşılaşılan sorunlar, çeşitli platformlarda tartışmalara konu olmuştur.¹⁵⁹

¹⁵⁹ ÇEKÇEOĞLU Çiğdem: a.g.m., s. 202.

3.3. Türkiye’de Serbest Bölgelerin İşleyişi

Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye’de serbest bölgelerin yer ve sınırlarını belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir. Serbest bölgelerin, kamu kurum ve kuruluşlarınca, yerli veya yabancı gerçek veya tüzel kişilerce kurulmasına, işletilmesine de Bakanlar Kurulunca izin verilmektedir.¹⁶⁰

4458 sayılı Gümrük Kanunu’nda veya 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu’nda bir serbest bölgenin kurulabilmesi için hangi şartların arandığına, hangi belgeler ile hangi usuller izlenerek başvuruda bulunulabileceğine ilişkin detaylı hükümlere yer verilmemiştir.

Uygulamada ise serbest bölgelerin kurulmasında¹⁶¹,

- Serbest bölgenin; ülke ve yöre ekonomisine, istihdama, üretime sağlayacağı katkı,
- Serbest bölge arazisinin karayolu, denizyolu, havalimanı ve demiryolu ağlarına yakınlığı,
- Serbest bölge kurulacak ilin ve yörenin sanayi ve ticari faaliyetler açısından durumu,
- Serbest bölgenin hinterlandının büyüklüğü,
- Serbest bölge arazisinin haberleşme, su, elektrik gibi imkânları,
- Serbest bölge arazisinin mülkiyet durumu ve arazinin kullanım amacı,
- Serbest bölgede yapılacak faaliyetlerin çevre kirliliği yaratıp-yaratmayacağı,

¹⁶⁰ ASİL Eray: a.g.m., s. 23.

¹⁶¹ AKÇA Yüksel : Serbest Bölgeler Ve Serbest Bölge Faaliyetlerinin Esasları, .

- Serbest bölge arazisinin fizikî koşulları,
 - Serbest bölgenin alt ve üstyapısı için yapılacak harcamaların büyüklüğü ve bu harcamaların finansmanının nasıl sağlanacağı,
 - Serbest bölgenin alt ve üstyapısının tamamlanması için gereken süre,
 - Serbest bölgeyi kurup-işletecek potansiyel girişimcinin varlığı,
 - Mevcut serbest bölgelerle rekabet oluşturup oluşturmayacağı
- hususları dikkate alınmaktadır.

Bir serbest bölgenin faaliyete başlaması için gerçekleştirilen işlemler de şu şekildedir:

- Serbest bölge kurulmasına ilişkin proje ile Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'ne başvurulur.
- Başvuru Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü tarafından değerlendirilir.
- Olumlu bulunacak projeler için hazırlanacak fizibilite raporu Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğüne sunulur.
- Girişimci ile Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü arasında yapılacak işlemlere ilişkin bir protokol imzalanır.
- Serbest bölgeyi kurup işletecek şirket kurulur.
- Bakanlar Kurulu Kararı ile serbest bölgenin yeri ve sınırları belirlenir ve serbest bölgeyi kurup işletecek şirket yetkilendirilir.
- Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü ile kurucu ve işletici şirket arasında "kuruluş ve işletme sözleşmesi" imzalanır.
- Bölgenin alt ve üst yapıları projelendirilir, faaliyet konuları belirlenir, tarifeler hazırlanır.
- Bölgenin kapısı, çiti, idari binaları ve faaliyete geçiş için gerekli altyapı çalışmaları tamamlanır.

- Serbest Bölge Müdürlüğü, Gümrük ve Gümrük Muhafaza ve emniyet birimlerine atamalar yapılır.
- Resmi açılış yapılarak ticari faaliyetlere başlanır.

Ülkemizde, serbest bölgelerde faaliyette bulunabilmek için öncelikle faaliyet ruhsatı alınması gerekmektedir. Faaliyet ruhsatları, Dış Ticaret Müsteşarlığı Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü tarafından verilmektedir. Faaliyet ruhsatı almak isteyen kişilerin başvuru formunu Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğüne müracaat ederek almaları mümkün olduğu gibi; herhangi bir serbest bölgenin kurucu ve işletici/işleticisinden veya ilgili Serbest Bölge Müdürlüğü'nden de almaları mümkündür.

Bölgelere Türkiye'den getirilen mallar ile yatırım ve tesis safhasında kullanılan mallar, bakım ve onarım maksadıyla bölgelere getirilen araç, gereç ve ekipmanlar hariç olmak üzere, bölgeye giren eşyanın CIF, bölgeden çıkarılan eşyanın FOB değerleri üzerinden peşin olmak üzere binde 5 oranında fona kesinti tahsil edilmektedir.¹⁶²Bu fon 06.06.1985 tarih ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu' nun 7. maddesine göre kurulmuştur. Fonun amacı, serbest bölgelerin tesisi, bakımı ve onarımı, geliştirilmesi, ilgili araştırma, eğitim ve sosyal tesislerin yapılması, kullanıcıların ve Türkiye'den mal alımlarının teşviki şeklinde belirlenmiştir. Fonun yasada sayılan kaynakları mevcut olup, Merkez Bankası nezdinde bulunmakta ve Başbakanlık tarafından yönetilmektedir. Fonun denetimi, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yapılmaktadır. Bu fon ilk yıllarda, serbest bölgelerin kurulup çalışması için kaynak sağlamış ve çok yararlı olmuştur. Ancak son düzenlemeler ile fon genel bütçeye aktarıldıktan sonra işlevini kaybetmiştir.¹⁶³

¹⁶² GÜVERCİNCİ Semiha: a.g.m., s. 55.

¹⁶³ Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri..., İstanbul, 2001, a.g.e., s. 50.

3.4. Türkiye’de Serbest Bölgelerin İdari Yapılanması

Serbest bölge, idari yapı ve faaliyetler bakımından üç temele oturmaktadır. Bunlar yönetim ve kontrol, işletici şirket ve kullanıcılarıdır. Normal olarak “yönetim ve kontrol “ fonksiyonu devlet tarafından üstlenilip, Bölge Müdürlüğü- Gümrük Müdürlüğü-Gümrük Muhafaza Müdürlüğü ve Emniyet Müdürlüğü kadrolarıyla, serbest bölgenin kendi mevzuatına uygun bir biçimde çalıştırılması temin, takip ve kontrol edilir. İşletici, genelde bir özel şirket olup, devletin altyapısını yaptığı bölgeyi veya devlete ait veya kendine ait arazi üzerinde kurucu ve işletici niteliğiyle serbest bölgeyi inşa eder ve işletir. Kullanıcı, yönetim ve kontrol makamından aldığı izinle faaliyet gösteren gerçek veya tüzel kişidir. Devlet, bu faaliyetleri düzenleyici ve kontrol edici bir görevi üstlendiğinden, görevlendireceği makam vasıtasıyla gerekli nizamnameleri, talimatnameleri zaman zaman neşretmektedir.¹⁶⁴

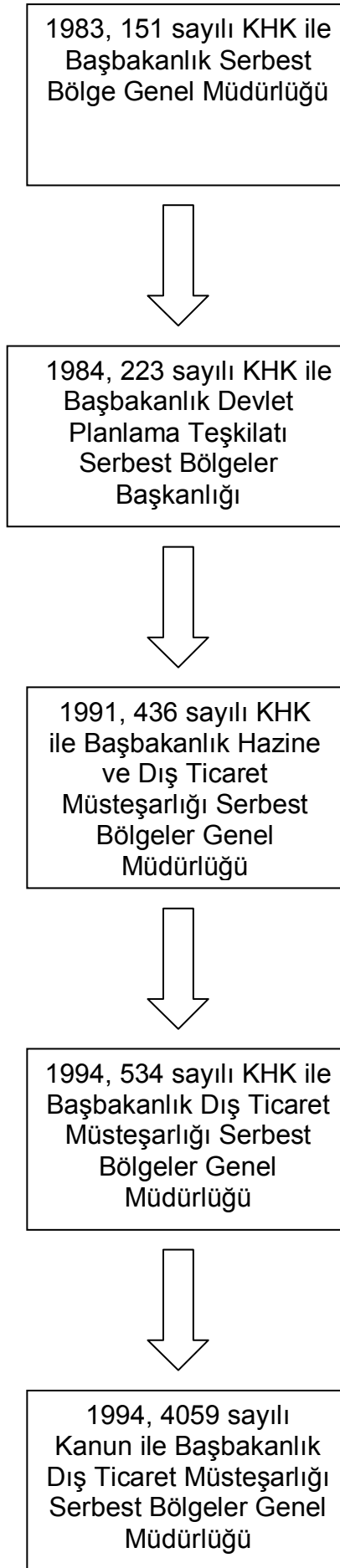
Türkiye’de serbest bölgeler teşkilatı ilk olarak, 151 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı bir Genel Müdürlük olarak kurulmuş, daha sonra 223 sayılı KHK ile DPT Müsteşarlığı’na bağlı Serbest Bölgeler Genel Başkanlığı olarak bu teşkilat bünyesine alınmıştır. Serbest Bölgeler Başkanlığı daha sonra 1992 yılında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve bilahare bu Müsteşarlığın Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı olarak 1994 yılında ikiye ayrılması sonucunda da Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesinde Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü olarak yerini almıştır.¹⁶⁵

Serbest bölgelerin tarihler itibarıyla bağlandığı idareler Şekil 1’de gösterilmiştir.

¹⁶⁴ CİVAN Nazmi: Ekonomik Kalkınma Modeli Olarak Serbest Bölge Olgusu, Aşama Matbaacılık, Ocak 2003, s. 23.

¹⁶⁵ OĞULTARHAN Adem: Serbest Bölgeler, Nitelikli Sanayi Bölgeleri ve Teknoloji Bölgeleri, Gümrük Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 2004, s. 28.

20 Aralık 1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 4059 sayılı Kanun’un 3/e maddesinde; “Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü’nün görevleri; kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde serbest bölgelerin kurulması, yönetilmesi ve işletilmesi ile ilgili ilke ve politikaların tespiti konusunda çalışmalar yapmak, araştırma, planlama ve koordinasyon faaliyetlerini yürütmek, 6 Haziran 1985 tarih ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve buna ilişkin mevzuat çerçevesinde düzenlemeler yapmak, serbest bölgelerde yapılabilecek üretim, alım-satım, depolama, kiralama, montaj, demontaj, bakım-onarım, kıyı bankacılığı, bankacılık, sigortacılık, finansal kiralama ve diğer faaliyet konularını belirlemek, serbest bölgelerde faaliyet gösterecek gerçek ve tüzel kişilere “ Faaliyet Ruhsatı” vermek veya verilmiş belgeleri iptal etmek ve Müsteşarlıkça verilecek diğer görevleri yerine getirmek” olarak düzenlenmiştir.



Şekil 1. Tarihler İtibarıyla Serbest Bölgelerin Bağlı Bulunduğu İdareler

3.5. SERBEST BÖLGELERİN HUKUKİ DAYANAĞI

Öncelikle ülkemizdeki serbest bölgelerin hangi mevzuat çerçevesinde düzenlendiği hususu değerlendirilecek olursa, bu konudaki düzenlemelerin belli başlılarının; Serbest Bölgeler Kanunu, Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği, Serbest Bölgelerin Kuruluşuna Dair Muhtelif Bakanlar Kurulu Kararları, Gümrük Kanunu ile Gümrük Yönetmeliği olduğu görülmektedir.

Ülkemizdeki serbest bölge uygulamaları; Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki serbest bölgelerden farklı, ancak ABD ve Uzakdoğu ülkelerindeki uygulamalara benzer şekilde, bir gümrük rejimi değil, bir ekonomi ve dış ticaret politikası uygulamasıdır. Bu nedenle, serbest bölgelerle ilgili yasal düzenlemeler ileride değinilecek olan sakıncaları doğurmasına rağmen, gümrük mevzuatı dışında mustakil bir kanun ve yönetmelikle yapılmıştır.

3.5.1. 3218 Sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği Açısından Serbest Bölgeler

1985 yılında, Bağrıaçık'ın deyimiyle¹⁶⁶, dünyanın en liberal 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu yürürlüğe girmiştir, uygulama usul ve esasları 1993 yılında çıkarılan yönetmeliğe göre belirlenmiştir. Özellikle Kanun'un 6. maddesi serbest bölgedeki firmalar için büyük avantaj ifade etmekteydi. Bu maddeye göre, daha sonra değinilecek olan 2004 yılındaki

¹⁶⁶ BAĞRIAÇIK Atilla: "Türkiye'deki Serbest Bölgelerin Avantajları", Yaklaşım Dergisi, 8, 91, Temmuz 2000, s. 33.

düzenlemeden önce, serbest bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümleri uygulanmamaktaydı. Türkiye'deki tam ve dar mükellef gerçek ve tüzel kişilerin serbest bölgedeki faaliyetleri dolayısıyla elde ettikleri kazanç ve iratlar, Türkiye'nin diğer yerlerine getirildiğinin kambiyo mevzuatına göre tevsiki halinde de gelir ve kurumlar vergilerinden muaftı.

15.06.1985 tarih ve 18785 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nda ise; ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli bir şekilde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkânlarından daha fazla yararlanmak üzere, serbest bölgelerin kurulması, yer ve sınırlarının tayini, yönetimi, faaliyet konularının belirlenmesi, işletilmesi, bölgelerdeki yapı ve tesislerin teşkil edilmesi hususları yer almaktadır.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'ndan beklenenler "Genel Gerekçe"de aşağıdaki gibi sıralanmıştır:¹⁶⁷

- Türkiye'de kurulacak serbest bölgelerin diğer serbest bölgeler karşısında mukayeseli avantajlarının artırılması.
- Coğrafi konumu itibarıyla bilhassa Orta Doğu'da önemli bir mevki işgal eden ülkemizde uluslararası üne sahip ticaret merkezlerinin kurulması.
- Türk Sanayinin gelişmesine yararlı olabilecek modern teknolojinin getirilmesi ve yatırım girdilerinin Türkiye'den sağlanması.,
- Serbest bölgelerdeki ticari ve sınai faaliyetlerin ileri teknik ve organizasyonundan faydalanılması, ancak bu tür ticaret ve sanayinin yurt içi faaliyetlere getirebileceği olumsuz rekabeti etkisiz bırakacak bir düzenin sağlanması.

¹⁶⁷ ÇEKÇEOĞLU Çiğdem: a.g.m., s. 205.

- Serbest bölgelerdeki giriş-çıkışlarda malların getirilip, işlemlere tabi tutulup satılmalarında veya bölgeler dışına çıkarılmasında ve tüm faaliyetlerin yürütülmesinde bürokrasi ve formalitelerin asgariye indirilmesi v.b.

6 Haziran 1985 tarih ve 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun yayımlanmasının üzerinden 21 yıl geçmiştir. Bu süre içinde yasa eskimiş ve uygulamada bazı boşluklar ve duraksamalar meydana gelmiştir. Kanunun günün koşul ve ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde gözden geçirilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması amacıyla 1992 yılında, "Serbest Bölgeler Kanunu'nda Değişiklik Tasarısı" hazırlanıp TBMM'ne sevk edildiği halde bu tasarı yasalaşamayıp kadük olmuştur. Ancak bu tasarı kapalı kapılar arkasında ve serbest bölge kullanıcılarına danışılmadan hazırlanmış olduğu için büyük eleştiri almıştır. Hatta bu yüzden, yasalaşamamasını bir bakıma şans sayanlar bile olmuştur.¹⁶⁸

10 Mart 1993 tarih ve 21520 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 6. maddesinde ise, "Bölge ve bölge dışındaki liman rıhtımlarına yanaşarak veya deniz yoluyla bölgeye mal getiren ve götüren gemilerin ve deniz araçlarının, Liman Başkanlığı veya Liman İşletme Müdürlüğü'nce belirlenen rıhtım veya yerlerde işgal ettikleri deniz alanları ile bu yerlerden malların bölgeye getirilip götürülmesi için takip edilen yol, gümrük işlemlerinin yapılması açısından, Gümrük İdaresi'nin gözetiminde olması şartıyla serbest bölge kabul edilir." hükmü yer almaktadır.

¹⁶⁸ Türkiye'de Serbest Bölge Uygulamalarının Değerlendirilmesi Semineri..., İstanbul 1998, a.g.e., s. 43-44.

3.6. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu Açısından Serbest Bölgeler

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu 1. maddesinde serbest bölgelerin kuruluş amacı belirtildiği halde “serbest bölge” veya “serbest ticaret bölgesi” deyimlerini tanımlama yoluna gidilmemiştir. Halbuki uygulamada çeşitleri yarım düzineye ulaşan bu kavramı tanımlaması ve hatta çeşitlerini sıralaması yerinde olurdu. 3218 sayılı yasada yer almamasına karşın 4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun 152. maddesi içinde serbest bölge kavramı ile ilgili bir tanım verilmiştir. Madde metni aynen aktarılacak olursa;

“Serbest bölgeler, Türkiye Gümrük Bölgesi’nin parçaları olmakla beraber; serbest dolaşımda olmayan eşyanın herhangi bir gümrük rejimine tabi tutulmaksızın ve serbest dolaşıma sokulmaksızın, gümrük mevzuatında öngörülen haller dışında kullanılmak ya da tüketilmemek kaydıyla konulduğu, ithalat vergileri ile ticaret politikası önlemlerinin ve kambiyo mevzuatının uygulanması bakımından, Türkiye Gümrük Bölgesi dışında olduğu kabul edilen; serbest dolaşımdaki eşyanın, bir serbest bölgeye konulması nedeniyle normal olarak eşyanın ihracına bağlı olanaklardan yararlandığı yerlerdir.”

Gümrükler açısından yapılmış olan bu yasal tanımlama ifade açısından pek net değildir. Ancak gümrük mevzuatı açısından böyle bir tanımlamanın elde bulunmasında yarar olduğu söylenebilir.

Bu tanım maddesinde yer alan, “Türkiye Gümrük Bölgesinin Parçasıdır” ibaresi dikkat edilecek hususlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır, bu yüzden ayrıca ele alınması yerinde olacaktır.

3.6.1. Serbest Bölgeler “Türkiye Gümrük Bölgesinin Parçasıdır” İbaresini

Öncelikle belirtmek gerekir ki; yasal bir temele oturtulan ticari faaliyetlerin bu yasal düzenlemeye göre nerelerde yürütüleceğini anlayabilmek için, bir sınır çizilmesi gerekmektedir. Burada, dış ticaret açısından, dış ticaret kurallarının uygulanacağı yerin neresi olduğu konusunda sınırları ortaya koyan bir madde vardır: Türkiye Gümrük Bölgesi. Bu kavram serbest bölgelerin niteliklerinin neler olduğunu anlamak açısından önemlidir.

Türkiye’de AB mevzuatına uygun serbest bölge modelinin çerçevesini oluştururken, kılavuz olarak alınan AB Gümrük Kodunun ikinci maddesinde; uluslararası anlaşmalarla veya ekonomik ve coğrafi nedenlerle otonomi sağlamış bölgeler hariç olmak üzere, AB ülkeleri siyasi sınırlarının toplamından oluşan yerlerde Gümrük Kodu’nun geçerli olacağı hüküm altına alınmıştır. Aynı anlama gelmek üzere, 4458 sayılı Gümrük Kanunu’nun 1. maddesinde, bu Kanunun Türkiye Gümrük Bölgesinde geçerli olacağı; 2. maddesinde ise, Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinin, Türkiye Cumhuriyeti topraklarını kapsadığı, Türkiye karasuları, iç suları ve hava sahasının Türkiye Gümrük Bölgesine dahil olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu mevzuata göre, serbest bölgeler, Türkiye Gümrük Bölgesinin (TGB) sınırları içerisinde dir. Ayrıca TGB’de geçerli olmak üzere çıkarılan yasal metinler TGB’nin tümünde uygulanır. Bu iki maddede geçen serbest bölgelerin, TGB’nin bir parçası olduğu ve Gümrük Kanununun TGB’nin tümünde uygulanacağı şeklindeki hükümlerden, serbest bölgeler için özel bir düzenleme yapılmamışsa, TGB’de geçerli olmak üzere çıkarılmış ya da düzenlenmiş herhangi bir kural veya kaidenin bu bölgeler için de geçerli olacağı anlaşılır. Ancak, “buralar için

özel bir düzenleme getirilmemişse” denildiğine de dikkat etmek gerekmektedir. Zira, serbest bölgelerde uygulanması için ayrı kural ve kaideler konmuşsa bu kural ve kaidelerin uygulamadaki önceliği saklıdır.

Serbest bölgede bulunan eşya, bir gümrük rejimine tabi tutulmaz, ama Gümrük Mevzuatının uygun görmediği, hüküm altına almadığı bir işleme de tabi tutulamaz. Yani; örneğin, üretim, işleme, ambalajlama veya alım satım konusu yapılabilir, ama yetkili idarelerden izin alınmadan veya bu merciler bilgilendirilmeden imha edilemez. Bunlar hep, serbest bölgelerin özel düzenlemelerle bir takım ayrıcalık veya kolaylıklardan yararlandırılmasının nihai olarak ülke ekonomisine zarar verecek hale gelmesini önlemek amacıyla konulmuş kısıtlamalardır.

Bir başka kısıtlamada ise, serbest bölgeye konan serbest dolaşımda olmayan eşya, gümrük mevzuatında öngörülen haller dışında tüketilemez. Çünkü, bilindiği gibi serbest bölgeler, uluslararası ticaret ortamında, yerli firmaların uluslararası ticaret kısıtlamalarına takılmadan rahatça iş yapabilmeleri, yabancı kaynakları etkin bir biçimde kullanabilmeleri ve nihai olarak oluşturulan katma değeri ülkeye transfer etmelerinin sağlanması amacıyla oluşturulan yerlerdir. Yani bu bölgeler nihai tüketim merkezi olamazlar. Aksi halde, yerli ekonomi açısından zararlı unsurlar taşıyabilecek faaliyetlerin yapıldığı yerler haline getirilebilirler. Diğer bir sakınca da; yerli tüketicinin, gümrük vergisi, KDV vb. ödemesi gereken vergileri ödemeden tüketim yapabilmesidir ki; bu durum ülkenin genel ticaret politikasını sekteye uğratabilir. Eşya serbest bölgede bulunduğu sürece, kamu otoritesi, eşyanın durumunu, işleyişini izleyebilmeli, kısıtlamalar koyabilmeli ve kolaylıklar sağlayabilmelidirler.

Serbest bölgeler Türkiye Gümrük Bölgesi kavramıyla ilişkilendirilen hemen her türlü kuraldan müstesna tutulmuş olmasına rağmen, ilgili maddenin başında, buraların TGB’nin bir parçası olduğu ibaresine yer verilme nedeni de deyim yerindeyse, zor zamanlar içindir ve

kullanımı istisnaidir. Yukarıda zaman zaman , kamu otoritesinin serbest bölgelere özel bazı hususları gözetdiğine değinilmiştir ki,(örneğin izin almadan eşyanın tüketilemeyeceği, imha edilemeyeceği gibi) işte serbest bölgelerle ilgili bu kadar özerklik tanınması karşısında, kamu otoritesi, serbest bölgelerde olup bitene müdahale etme hakkını/gücünü de bu ibareden almaktadır. Serbest bölge kullanıcıları, serbest bölgeleri, kuruluş amaçları dışında kullanmaya başlarsa ve bu kötüye kullanımın önüne geçmek konusunda yasal boşluk varsa, idarenin bu istismarın önüne geçebilmek için müdahale edebilmesi mümkün kılınmaktadır. Nitekim, Gümrük Kanunu'nun 153. maddesinde ve bu maddeye denk gelen Gümrük Kodu'nun da 168. maddesinde, gümrük idaresinin gerek görmesi halinde serbest bölge kullanıcılarının yaptıkları faaliyetleri veya serbest bölgelerde bulundurdukları eşyayı denetleme yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınmıştır. Görülmektedir ki, idare burada serbest bölgelerin TGB'nin dışında olmadığı gerçeğinden güç almaktadır.

3.7. Türkiye’de Serbest Bölgelere Sağlanan Avantaj ve Kolaylıklar

3218 sayılı Kanun ve bundan sonra yayımlanan diğer mevzuat gereğince Türkiye’de kurulacak olan serbest bölgelere çeşitli teşvik ve avantajlar sağlanmıştır.

İşletmelerin serbest bölgelere rağbetini artırmak için, kanunla, yatırım ve üretim safhalarında bazı teşvikler sağlanmış ve bu konuda Türk ve yabancılar arasında fark gözetilmemiştir. Serbest Bölgeler Kanunu ve ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde kullanıcı firmalara sağlanan avantajlardan bazıları aşağıda ele alınmıştır.¹⁶⁹

- Serbest bölgelerde, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu tarafından uygun görülecek her türlü sınaî, ticarî ve hizmetle ilgili faaliyetler yapılabilir. Fiyat, kalite ve standartlarla ilgili olarak kamu kurum ve kuruluşlarına mevzuatla verilen yetkiler serbest bölgelerde uygulanmaz.
- Serbest bölge olarak ilan edilen yerlerde gereksinim duyulan arazi ve tesisler Kamulaştırma Kanunu hükümlerine göre sağlanabilir.
- Mallar, serbest bölgede süre sınırlaması olmaksızın kalabilirler.
- 3218 sayılı Kanun’a göre, serbest bölgeler gümrük hattı dışındadır ve serbest bölgeler ile Türkiye’nin diğer yerleri arasında yapılacak ticaret, dış ticaret rejimine tabidir. Ancak, serbest bölgeler ile

¹⁶⁹ ÇEKÇEOĞLU Çiğdem: a.g.e, s. 207.

diğer ülkeler ve serbest bölgeler arasındaki işlemlerde dış ticaret rejiminin uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır.

- 3218 sayılı Kanun'un geçici 1. maddesi uyarınca; serbest bölgelerin faaliyete geçmesinden itibaren on yıl süreyle 282 sayılı Kanun'un grev ve lokavt ile arabuluculuk hükümleri uygulanmaz. Bu kural, her serbest bölge için o serbest bölgenin faaliyete geçmesinden itibaren uygulanır.
- Serbest bölgelerin altyapısı, gelişmiş ülkelerdeki benzerleri ile aynı standarttır.

Bu teşvik ve avantajlardan da görülebileceği gibi, serbest bölgede bulunmanın aşağıdaki firmalar için daha avantajlı olduğu söylenebilir:¹⁷⁰

Ülke içindeki vergisel nitelikli mali yüklerden ve bürokrasiden kurtulmak isteyen firmalar, emek yoğun sektörlerde faaliyet gösteren firmalar, dövizle iş yapmak isteyen üreticiler, toptancılar, bankalar ve sigortacılar, altyapısı hazır modern iş ortamı arayan firmalar.

Aynı ciroya sahip bir firmanın serbest bölgede ve Türkiye'de faaliyet göstermesine göre üretim maliyetleri karşılaştırılacak olursa, aynı işin serbest bölgede yapılması halinde, yaklaşık 2,5 kat daha fazla kâr elde edilmektedir. Kâr artışının somut nedenleri arasında; vergi, resim, harç istisnaları, serbest bölgeye mal giriş çıkışlarında bürokrasinin en az düzeye inmesinden ötürü firmaların global koşullara daha hızlı ve daha esnek uyabilmesi, serbest bölgelerde faaliyet gösteren banklardan daha kolay ve daha ucuz kredi temin edebilmeleri gibi faktörler sayılabilir.¹⁷¹

¹⁷⁰ <http://www.dtm.gov.tr/SB/SB/avantaj>, Dış Ticaret Müsteşarlığı Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü, 13.09.2006.

¹⁷¹ BAĞRIAÇIK Atilla: a.g.m., s. 33-35.

OECD ise, Türkiye'deki serbest bölge teşviklerini potansiyel zarar verici tercihli rejim olarak değerlendirmektedir. Bu sebeple yakın bir gelecekte sınırsız ve çok geniş olarak getirilen teşviklere bazı sınırlamaların getirilmesi beklenmektedir.¹⁷²

3.8. Türkiye'de Serbest Bölgelerin Rakamsal Açidan Değerlendirilmesi

Ülkemizde 20 adet serbest bölge bulunmaktadır. Bu bölümde Türkiye serbest bölgelerinin rakamlar itibariyle ne gibi sonuçlar verdiği değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bununla birlikte, serbest bölge uygulamasının ülke ekonomisine gerçek katkısı ve maliyetinin ne olduğunun değerlendirilmesi için bu veriler yetmemektedir. Bu husus dünya serbest bölge uygulaması açısından da böyledir. Nitekim literatürde pek çok yerde bu değerlendirmeyi yapmanın zorluğu ve bu değerlendirmenin henüz yapılmadığı konusunda değinmeler bulunmaktadır. Bunun sebebi, serbest bölgelere klasik teori ve bölgelerin kuruluş aşamasında yüklenen hedefler açısından yeterli veri bulunmaması ve serbest bölgelerin başarısına karar vermek için Serbest Bölgeler Kanununda da belirtilen hedeflerin en azından hepsinin gerekli ve ulaşılabilir olmadığı düşünülmesidir. Dolayısıyla bunlar olmadan da serbest bölgeler konusunda anlamlı şeyler söylenebilir.

İstatistiklere bakıldığında; Tablo 1'de her bir serbest bölge ile serbest bölgelerin tümünün 2006 yılı rakamları itibariyle toplam ticaret hacimlerini görmek mümkündür. 23 milyar 824 milyon \$'lık toplam serbest bölge ticaret hacminin; ülkemizin 2006 yılı toplam dış ticaret hacminin 201 milyar 865 milyon \$¹⁷³ olduğu göz önünde bulundurulduğunda, önemli bir rakama tekabül ettiği anlaşılabilir. Ancak, şunun da dikkate alınması gerekir ki; serbest bölge ticaret hacimleri, aynı zamanda bölge içinde Türkiye ile

¹⁷² ÇEKÇEOĞLU Çiğdem: a.g.m., s. 210.

¹⁷³ <http://www.dtm.gov.tr/ead/ekolar1/eko01.xls> 09.01.2007.

yapılan işlemleri de kapsamaktadır. Dolayısıyla bu ticaretin bir kısmını ülke içerisinde yapılmış gibi kabul etmek gerekmektedir.

Ticaret hacmi en yüksek serbest bölgelere bakıldığında ise, bölgesel olarak karşılaştırmalı ekonomik gönencin yüksek olduğu bölgelerdeki serbest bölgelerin daha başarılı olduğu görülmektedir. Buradan da serbest bölgelerde faaliyette bulunan firmaların ne denli ülke içi ekonomiyle bağlantılı olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 1 BÖLGELER İTİBARIYLA YILLIK TİCARET HACİMLERİ (1000 ABD \$)

BÖLGELER/ZONES	2004	2005	% 2005- 2004	2006	% 2006- 2005
İST-DERİ/IST-LEATHER	5.891.331	6.591.374	11,9	6.952.940	5,5
EGE/AEGEAN	3.241.026	3.766.021	16,2	4.001.498	6,3
İST-AHL/IST-AHL	3.723.087	3.454.024	-7,2	3.220.486	-6,8
İST. TRAKYA/IST THRACE	1.689.566	2.209.771	30,8	2.444.484	10,6
BURSA	2.223.382	2.262.270	1,7	1.933.293	-14,5
MERSİN	2.720.016	2.128.181	-21,8	1.884.005	-11,5
AVRUPA/EUROPE	907.080	1.084.377	19,5	1.333.360	23,0
ANTALYA	457.498	505.262	10,4	550.719	9,0
KAYSERİ	297.566	362.405	21,8	520.142	43,5
MENEMEN	309.161	314.865	1,8	383.072	21,7
KOCAELİ	122.725	182.730	48,9	254.808	39,4
GAZİANTEP	156.898	132.432	-15,6	93.910	-29,1
ADANA-YUMURTALIK	70.214	84.885	20,9	77.110	-9,2
DENİZLİ	138.545	169.278	22,2	65.900	-61,1
SAMSUN	85.621	58.638	-31,5	54.593	-6,9
TUBİTAK-MAM TEK.	12.341	14.842	20,3	30.414	104,9
TRABZON	15.316	15.514	1,3	13.587	-12,4
RİZE	38.736	20.824	-46,2	7.955	-61,8
MARDİN	10.211	5.134	-49,7	1.751	-65,9
D. ANADOLU/EAST ANATOLIA	82	-	-	-	
TOPLAM-TOTAL	22.110.402	23.362.826	5,7	23.824.029	1,97

Kaynak: http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_hacim.xls 09.01.2007

Tablo 2 incelendiğinde, Türkiye serbest bölgelerinde ticaret konusu edilen başlıca ürünlerin sanayi ürünleri olduğu ve bunun oranının %90'ı aştığı görülmektedir. Bölgelere giriş yani, bölgelere yurtdışından ve Türkiye'den giren eşya tutarlarının toplamı; 7 milyar 554 milyon \$ iken, bölgelerden yurtdışına ve Türkiye'ye satılan eşya tutarı; 8 milyar 533 milyon \$ tutarındadır. Yine Türkiye ile serbest bölgeler arasındaki ticaret hacmi 917 bin 556 milyon \$ iken, bölgelerden yurtdışına ve Türkiye'ye satılan eşya tutarı; 1 milyar 234 milyon \$'dır.

Tablo 2 TİCARET HACMİNİN SEKTÖRLERE GÖRE DAĞILIMI (1000 ABD \$)
Aralık 2006

S e k t ö r l e r	Bölgelere Giriş	%	Bölgelerden Çıkış	%	T o p l a m	%
I. TARIM	29.497	3,2	31.746	2,5	61.244	2,8
A-BİTKİSEL ÜRÜNLER	24.907	2,7	29.864	2,4	54.770	2,5
B-HAYVANSAL ÜRÜNLER	4.058	0,4	1.560	0,1	5.618	0,3
C-SU ÜRÜNLERİ	304	0,1	79	0,0	383	0,0
D-ORMAN ÜRÜNLERİ	229	0,0	244	0,0	473	0,0
II. MADENCİLİK-TAŞOCAKÇILIĞI	2.440	0,3	3.170	0,3	5.610	0,3
III. SANAYİ	885.618	96,5	1.199.221	97,2	2.084.839	96,9
A-İŞLENMİŞ TARIM ÜRÜNLERİ	35.577	3,9	48.370	3,9	83.947	3,9
B-İŞLENMİŞ PETROL ÜRÜNLERİ	2.830	0,3	2.254	0,2	5.084	0,2
C-SANAYİ ÜRÜNLERİ	847.211	92,3	1.148.596	93,1	1.995.807	92,8
T O P L A M	917.556	100	1.234.137	100	2.151.693	100

Kaynak: http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_sektor.xls 09.01.2007

Tablo 3’de, faaliyetlerin yarıya yakının Türkiye ile gerçekleştirilirken ikinci en fazla ticaret hacmi olan ülkeler topluluğunun, %25,6’sı AB ülkeleri olmak üzere, %29’ luk bir oranla OECD ülkeleri olduğu, geriye kalan kısmın ise birbirine yakın oranlarda farklı ülke gruplarıyla yapıldığı görülmektedir.

Tablo 3
TİCARET HACMİNİN ÜLKELERE GÖRE DAĞILIMI (1000 ABD \$)
Aralık 2006

Ülkeler	Bölgelere Giriş	%	Bölgelerden Çıkış	%	Toplam	%
I. OECD ve AB ÜLKELERİ	388.539	42,3	235.180	19,1	623.719	29,0
<i>A. AB (25) ÜLKELERİ</i>	<i>345.255</i>	<i>37,6</i>	<i>206.014</i>	<i>16,7</i>	<i>551.269</i>	<i>25,6</i>
<i>B. DİĞER OECD ÜLK.</i>	<i>43.284</i>	<i>4,7</i>	<i>29.166</i>	<i>2,4</i>	<i>72.450</i>	<i>3,4</i>
II. DİĞER AVRUPA ÜLKELERİ	4.307	0,5	22.628	1,8	26.935	1,3
III. BAĞIMSIZ DEVLETLER TOPLULUĞU	41.524	4,5	54.891	4,4	96.415	4,5
IV. KUZEY AFRIKA VE ORTADOĞU	32.637	3,6	61.988	5,0	94.626	4,4
V. DİĞER ÜLKELER	171.889	18,7	98.394	8,0	270.283	12,6
VI. TÜRKİYE	278.659	30,4	761.056	61,7	1.039.715	48,3
T O P L A M	917.556	100	1.234.137	100	2.151.693	100

Kaynak: http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_ulke.xls 09.01.2007

Tablo 4'deki rakamlara bakılınca ise; 3228'i yerli ve 648 'i yabancı olmak üzere toplam 3876 firmanın serbest bölgelerde faaliyet gösterdiği, bu firmaların 2452'si alım-satım faaliyeti ile ilgili faaliyet gösterirken, 851'i üretim faaliyeti göstermektedir ki; bu sayı ikinci en yaygın faaliyet konusudur. Bundan başka veri bulunmamakla beraber, tek başına yerli firmaların yabancı firmalardan sayıca fazla olmalarına bakarak, serbest bölgelerin yabancı sermaye çekemedikleri ve teknoloji veya bilgi transferinin yeterince gerçekleşmediği söylenebilecektir.

Tablo 4 SERBEST BÖLGELERDEKİ FAALİYET RUHSAT SAYISI
31.12.2006

Faaliyet Konuları	Y e r l i	Y a b a n c ı	T o p l a m
ÜRETİM	679	172	851
ALIM-SATIM	2.056	396	2.452
DİĞER	471	78	549
KURUCU-İŞLETİCİ/İŞLETİCİ	22	2	24
Toplam	3.228	648	
Genel Toplam	3876		

Kaynak: http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_firma.xls 09.01.2007

Tablo 5'te Türkiye serbest bölgelerinde istihdam edilen kişi sayısına yer verilmiştir. Tüm serbest bölgelerdeki toplam çalışan sayısı, 42.048 kişidir. Dikkat edileceği üzere, Ege Serbest Bölgesinde istihdam edilen kişi sayısı diğer serbest bölgelerde istihdam edilen kişi sayısından bariz bir şekilde fazladır. Sadece bu serbest bölgede istihdam edilen kişi sayısı, 13.729, ikinci olan Mersin Serbest Bölgesinde ise 6451 kişidir. Bu iki serbest bölge üretim bazlı faaliyetlerin yoğun olduğu serbest bölgelerdir. Ege Serbest Bölgesindeki faaliyetler ayrıca, sanayi ve teknoloji bakımından daha ön plandadır. Buradan çıkarılabilecek dolaylı bir sonuç da serbest bölgelerde gösterilen faaliyetlerin niteliği, serbest bölgelerde yaratılan istihdam oranını

etkilemektedir. Özellikle üretim esaslı faaliyetlerin bu konudaki potansiyeli yüksektir.

Tablo-5 Serbest Bölgelerde İstihdam
(31.12.2006)

Bölgeler	İşçi	Büro Personeli	Diğer	Toplam
Ege	13.266	423	40	13.729
Mersin	5.026	502	923	6.451
Bursa	4.335	453	83	4.871
Antalya	2.952	285	128	3.365
İst.Deri	1.147	649	493	2.289
Menemen	1.792	201	227	2.220
Kocaeli	1.860	87	143	2.090
İst. AHL	235	1208	504	1.947
Avrupa	1.459	142	66	1.667
Kayseri	980	22	55	1.057
İst. Trakya	498	310	229	1.037
TÜBİTAK-MAM	274	433	55	762
Gaziantep	111	57	11	179
Adana-Yum.	95	63	11	169
Denizli	35	25	25	85
Samsun	47	7	7	61
Trabzon	20	5	16	41
Mardin	13	0	4	17
Rize	5	3	3	11
D.Anadolu	0	0	0	0
Toplam	34.150	4.875	3.023	42.048

Kaynak: http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_istihdam.xls 09.01.2007

Yukarıdaki tablolar bir arada incelendiğinde, Serbest Bölgeler Kanununun birinci maddesinde belirtilen ihracat için yatırım ve üretimi arttırmak hedefi açısından ülkeler bazında ticaret hacmi ve ticaretin yönüne ilişkin rakamlara bakarak değerlendirme yapıldığında; serbest bölgelerdeki ticaretin esas yönünün yurtdışına yapılan satışlar/ihracat

olduğunu söyleyemeyiz. Zira yurtdışına satılan eşya tutarı, yurtdışından serbest bölgelere gelen eşyanın tutarından daha düşüktür.

Yabancı sermaye ve teknoloji girişinin hızlandırılması bakımından değerlendirdiğimizde de benzer bir sonucun çıktığını görmekteyiz: Tüm serbest bölgelerimizde faaliyette bulunan yerli firma sayısı; 3447 iken, yabancı firma sayısı; 671'dir. Dolayısıyla bu rakamlar, klasik serbest bölge yaklaşımı kriterleriyle değerlendirildiğinde, serbest bölgelerimizin başarısız olduğu sonucu çıkarılabilir. Ancak serbest bölgelerimizden yurtiçine yapılan satışların ağırlık merkezini tüketim malları değil ara ve hammaddelelerin oluşturduğu göz önüne alındığında; bu bilgi, serbest bölgelerimizin ülke sanayisiyle bütünleşmiş, ülke sanayisine girdi sağlayan ve bilgi transferinin gerçekleştirildiği, kümeleşme ve uzmanlaşmanın sağlandığı merkezler olma özeliğinin ön plana çıktığı ve bunun tek başına serbest bölgelerin önemli yerler olduğunu savunmak için yeterli olduğunu öne süren tezi desteklemektedir.

Serbest bölgelerin farklı bir bakış açısıyla, yani uluslararası ticaret boyutu çok fazla önde olmayan, uzmanlaşma, kümeleşme ve ülke ekonomisi için önemli merkezler olma gibi kriterler çerçevesinde, uzun vadeli beklentiler ve rasyonel çözümlerle ele alınması ve bu hususlar göz önünde bulundurularak, bölgelerin geleceğinin şekillenmesinde bu yaklaşımın kılavuz kabul edilmesinin bir gereklilik olduğu gözlemlenmektedir. Zira, bazı iddialara göre serbest bölgeler uygulaması geçerliliğini yitirmiş bir uygulamadır. Bu gibi düşüncelerin serbest bölgelerden edinilebilecek faydayı engelleyici bir unsur olmalarını engellemek bakımından, farklı bir yaklaşımın gerekliliği bulunmaktadır.

Serbest bölgeler, gelişmekte olan ülkelere ekonomilerinin içinde bulundukları bunalımın içerisinden çıkılması için önerilmesiyle, bu ülkelerde yoğunlaşmışlardır.

Serbest bölgelerin kuruluşlarının yaygın olduğu dönemde, genel olarak yabancı sermayenin çekilmesi, teknoloji transferinin sağlanması gibi hedeflerin zamanla gerçekleşmediği görülmüştür. Bununla birlikte serbest bölgelerin farklı hedefler ve yeni bir yapılanmayla ele alınabileceği ve bu hedeflerin küçümsenemeyecek hedefler olduğu yönünde görüşler ortaya atılmıştır. Ülkemizde kurulan serbest bölgeler de yine bu dünya ekonomik konjonktüründe kurulmuşlardır ve dünyada yaşanmakta olan gelişmeler ülkemiz serbest bölgelerini de etkilemektedirler. Ülkemiz serbest bölgelerine bu açıdan klasik hedefler ve gerçekleştirmeler ışığında eleştiriler getirilmiş olmakla beraber, buralardan edinilen faydanın farklı boyutlarına dikkat çeken yaklaşımlar da mevcuttur; ve her iki tezi destekleyecek veriler de mevcuttur. Ayrıca, serbest bölgelerin başarısı için uzun vadeli düşünme gereği ortaya atılmıştır. Bu bağlamda, dünya ve ülkemiz serbest bölgelerinin, yeniden değerlendirilmeleri gereği bulunmaktadır.

3.9. Türkiye’de Serbest Bölgeler Bir iç Piyasa EnstrümanıMı, Uluslararası Piyasa Enstrümanı Mı?

Türkiye’deki serbest bölgeler uygulamasına temel teşkil eden 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile, kullanıcıların, serbest bölgelerde elde ettikleri kazançların, gelir ve kurumlar vergilerinden muaf oldukları belirtilmişti. Böyle bir muafiyet sağlanması, iç piyasanın sahip olduğu potansiyeli serbest bölgelere kaydırma etkisini doğurabilecek bir muafiyettir. Muhtemelen bu etkinin varlığı da düşünülerek, son bölümde de değinileceği üzere, 2004 yılından itibaren geçerli olmak üzere ve kademeli olarak bu muafiyet kaldırılmıştır.

Serbest bölgelerin amacının esasen uluslararası piyasalar hedeflenerek, uluslararası ticaretin bir engeli durumunda bulunan gümrük

unsurlarının devre dışı bırakılması suretiyle, firmaların uluslararası piyasalarda iş yapmasına katkıda bulunmak olduğu söylenebilir. AB Gümrük Kodu da bu genel amaç çerçevesinde; bu amaca hizmet edecek bir yapıya zemin oluşturmaktadır. Ancak Türkiye'deki uygulamada (2004 yılı başından önceki uygulama kastedilmektedir, çünkü kademeli olarak ve henüz getirildiği için yeni düzenlemenin etkileri çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur) bu vergilerin istisna edilmesi, serbest bölgeleri aynı zamanda bir iç piyasa enstrümanı haline getirmekteydi.

Ülkemizdeki serbest bölge uygulamaları, Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki serbest bölgelerden farklı, ancak ABD ve Uzak Doğu ülkelerindeki uygulamalara benzer şekilde bir gümrük rejimi değil, bir ekonomi ve dış ticaret politikası uygulamasıdır. Bu nedenle, serbest bölgelerle ilgili yasal düzenlemeler gümrük mevzuatı dışında mustakil bir kanun ve yönetmelikle yapılmış ve serbest bölge idaresi de gümrük idaresinin bağlı olduğu bakanlığa değil, dış ticaretten sorumlu Devlet Bakanı'na bağlanmıştır. Türkiye ile AB üyesi ülkeler arasında gerçekleştirilen Gümrük Birliği sonucu yapılan mevzuat uyumu çerçevesinde, Türk gümrük mevzuatında yapılan yeni düzenlemelerle serbest bölge uygulamaları ile ilgili bazı hükümler gümrük mevzuatına da konulmuş ancak, serbest bölge idaresi Dış Ticaret Müsteşarlığı bünyesindeki yerini korumuştur.¹⁷⁴

Serbest bölgelerin gelişmekte olan ülkeler tarafından ihracata yönelik sanayileşmede veya döviz kazançlarını artırmada birer araç olarak kullanıldığı genel kabul görmüşse de, bu bölgelerdeki çok uluslu şirketlerin serbest bölgelere neden geldiği konusunda fikir birliği bulunmamaktadır. Klasik literatür genellikle bu tür bölgelerin ev sahibi ülkeye sağladığı veya sağlayacağı ekonomik faydalar üzerinde durarak bu bölgelerdeki yabancı yatırımlar için klasik açıklamalar getirirken,

¹⁷⁴ AKÇA Yüksel, ERTEKİN Engin: “Soru ve Cevaplarla Türkiye’de Serbest Bölgeler”, DTM SBGM Yayınları, İstanbul 2001, s. 19.

Marksist iktisatçılar daha çok kapitalizmin gelişme evrelerinde ve yaşadığı krizler sürecinde bu tür bölgelerin ortaya çıkışı ve çok uluslu şirketlerin bu bölgelere ucuz emek için gelişi ile ilgilenmektedir. Serbest bölgelerdeki yabancı sermaye yatırımlarının, kolaylıkla yer değiştirebilir oluşu, emek yoğun ve montaja dayalı üretim süreçleri içermesi ve üretilen malların genellikle başka bir ülkeye satılması gibi nitelikleri ile genel kabul görmüş yatırım teorilerinden bazı yönlerden ayrıldığı görülmektedir.¹⁷⁵

Serbest bölgelerin yanında farklı adlarla kurulan ve benzer çalışmalarda bulunan organize sanayi bölgeleri, teknoloji bölgeleri gibi bölgeler de incelendiğinde; bölgelere göre arsa-arazi temini, çalışma koşulları, teşvikler, muafiyetler ve denetlemelerde farklı düzenlemeler getirilmiş olmasına karşın, yabancı sermayeyi teşvik etme ve yabancı girişimleri artırma amacına ulaşamadığı görülmektedir. Bu bağlamda, istenen amacı gerçekleştirmek üzere, farklı yönetsel düzenlemelerin sorunu çözemeyeceği açıktır. Bunun yerine ülkemizdeki ekonomik istikrarın kalıcı şekilde sağlanması ve yerli ve yabancı yatırımcılara güven verilmesi, yatırımların doğal, kültürel ve tarihi varlıklarımıza zarar vermemesi için koruyucu ilkeler içeren yasal mevzuata göre görüş alınması, konunun tekil yatırımlar bazında değil, bölgesel düzeyde değerlendirilmesi, ulusal yargı kararlarına uyulması ve uymayanlar hakkında en ağır yaptırımların uygulanması halinde sorun sağlıklı biçimde çözülebilecektir.¹⁷⁶

¹⁷⁵ ÖZTÜRK Lütfü: “Serbest Bölgelerdeki Doğrudan...”, a.g.m., s. 114.

¹⁷⁶ SUIÇMEZ Baki Remzi: “Serbest bölgeler, Organize Sanayi Bölgeleri ve Teknoloji Bölgelerinin Çözemediği Yabancı Sermaye Girişinin Artırılması Sorunu Endüstri Bölgeleri Kurularak Çözülebilir Mi?”, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, 2, 7-8, Aralık 2001, s. 23.

3.10. Serbest Bölgelerimizde Denetim Sorunu

Türkiye’de aynı eşya ile ilgili olarak iki ayrı kurum ve iki ayrı yasal mevzuat vardır. Serbest bölgeler İdari yapılanma yönüyle, Devlet Planlama Teşkilatı’ndan başlayarak Dış Ticaret Müsteşarlığı’na bağlı bir kurum haline dönüşme sürecinde giderek gümrük uygulamaları dikkate alınmadan gelişim gösteren bir yapı haline dönüşmüştür. Eşyalara yönelik farklı kurumlar tarafından yapılan düzenlemeler uygulamada çelişkilere yol açabilmektedir. Bölgelerdeki denetim yetkisi, gümrük mevzuatı uyarınca gümrük idarelerine verilmişken, serbest bölgeler mevzuatı uyarınca bu bölgeler gümrük idaresinin denetim alanı dışında kabul edilmektedir.

Eşya ve firmalara yönelik çeşitli mükerrer işlemlerle karşılaşılabilir. Örneğin denetim açısından firmalar serbest bölgeler mevzuatı uyarınca stok kayıtları tutarken, gümrük mevzuatı uyarınca da benzer bilgileri ihtiva eden envanter defteri tutulması gerekmektedir. Bu suretle firmalar ve kurumlar açısından mükerrer kayıtlarla karşı karşıya kalınmakta; emek, zaman ve maddi kaynak israfına yol açılmaktadır.

Kurumlar tarafından tutulan kayıtların, farklı formatta olması, kurumlar arası veri paylaşımında sıkıntılara yol açabilmekte; özellikle eşyaya yönelik bir denetim ihtiyacı söz konusu olduğunda farklı formatlardaki bu kayıtların eşleştirme amaçlı bir araya getirilmesi zorunluluğu doğmakta, gecikmelere ve bürokrasiye neden olmaktadır.

3.10.1. Mevzuat Sorunu

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 152. maddesi; serbest bölgeleri Türkiye Gümrük Bölgesinin parçası olarak kabul etmiş, ancak sadece ithalat vergileri, ticaret politikası önlemleri ve kambiyo mevzuatının uygulanması açısından Türkiye Gümrük Bölgesi dışında saymıştır. Aynı Kanunun 2. maddesi; Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesinin, Türkiye Cumhuriyeti toprakları, karasuları, iç suları ve hava sahasından müteşekkil olduğunu hükme bağlamıştır. Şu halde, serbest bölgelerin de Türkiye Cumhuriyeti Gümrük Bölgesi içinde yer aldığı hususu izahtan varestedir. Öte yandan 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 153. maddesi serbest bölgedeki gümrük denetiminin içeriğini düzenlemiş olup; bu maddenin 3. fıkrası “ Gümrük idareleri; serbest bölgeye giren, burada kalan veya çıkan eşyayı muayene edebilirler, muayenenin yapılmasını sağlamak üzere eşyaya giriş ve çıkışlarda eşlik etmesi gereken taşıma belgesinin bir nüshasının gümrük idaresine verilmesi veya tetkike hazır tutulması gerekir. Muayene gerektiği takdirde eşya gümrük idarelerine sunulur.” hükmüne amirdir. Gümrük Yönetmeliği'nin “denetim” başlıklı 665. maddesinde ise; serbest bölgede görevli gümrük idarelerinin serbest bölgede kalan eşyayı da denetlemeye yetkili olduğu; işletici ve/veya kullanıcıların serbest bölgede çalıştırdıkları kişilerin Gümrük Mevzuatına uygun olarak görevlerini noksansız yerine getirmeleri için gerekli önlemleri almaları gerektiği zikredilmektedir. Bu itibarla, gümrük idarelerinin yalnızca serbest bölgeye giren-çıkan kişi, araç ve eşya için değil; burada kalan eşya için de denetim yetkisi olduğu açık bir husustur. Serbest bölge gümrük idaresinin bu yetkiyi kullanırken, serbest bölge müdürlüğünün katılım ve koordinasyonu arayacağı yönünde bir hüküm de mevcut değildir.¹⁷⁷

¹⁷⁷ KORKMAZ Rıza Mehmet: a.g.m., s. 63.

Gümrük Kanunu'nun 158. maddesi serbest bölgedeki bazı eşya için "tüketilme ve kullanılmama" şartını getirmiştir. Bu gerekliliğe uyulup uyulmadığının gümrük idarelerince saptanabilmesinin ancak serbest bölge içinde yapılacak denetlemelerle mümkün olacağı hususu da izahtan varestedir.¹⁷⁸

2000 yılı başında yürürlüğe giren 4458 sayılı Gümrük Kanunu ve Gümrük Yönetmeliği'nin serbest bölgelere ilişkin farklı düzenlemeler içerdiği ve gümrük idarelerinin yetkilerinin yeniden tanımlandığı gerçeğinin yok sayılması olanaksızdır. Diğer yandan, serbest bölgelere ilişkin diğer ana düzenleme olan 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve ilgili Uygulama Yönetmeliği'ni ele aldığımızda ise; gümrük idaresinin denetim yetkisinin bölgeye giriş-çıkış noktalarıyla sınırlandırıldığı ve yetkilerin serbest bölge müdürlüğünde toplandığı görülmektedir. Ancak konuyu tek boyutlu ele almanın yanıltıcı olduğu, yukarıda yer verdiğimiz gümrük mevzuatının serbest bölgelere ilişkin düzenlemeleri de göz önüne alındığında daha net olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁷⁹

İşlevi gereği serbest bölgeler, serbest bölge mevzuatı, ihracat mevzuatı, ithalat mevzuatı, kambiyo mevzuatı, gümrük mevzuatı, vergi mevzuatı, teşvik mevzuatı gibi mevzuatlar silsilesini içerdiğinden, uygulamayı yapan kamu kuruluşları arasında iyi bir koordinasyonu gerektirmektedir.¹⁸⁰

Türkiye'de serbest bölgeleri düzenleyen mevzuata bakıldığında ise, farklı kurumların yetkisinde olan ve birbiriyle çelişen hükümler içeren mevzuatlar olduğu görülmektedir. 2913/92 sayılı Topluluk Gümrük Kodu örnek alınarak hazırlanan 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile temelde ihracatı ve dış ticarete dayalı üretim ile istihdamı artırmak amacıyla hazırlanan 3218

¹⁷⁸ KORKMAZ Rıza Mehmet: a.g.m., s. 63.

¹⁷⁹ KORKMAZ Rıza Mehmet: a.g.m., s. 64.

¹⁸⁰ KOCAMAN Berna: a.g.e., s. 196.

sayılı Serbest Bölgeler Kanunu arasında çelişen hükümler mevcuttur. Genel anlamda, 4458 sayılı Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği'nin Topluluk gümrük mevzuatıyla uyumlu olmasına rağmen, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun getirdiği bazı hükümlerin Topluluk mevzuatına da aykırı olduğu bilinmekte olup, araştırma içerisinde bu farklılıklar ortaya konmaya çalışılmıştır. Uyum çerçevesinde Topluluk tarafından yapılan eleştirilerde genel olarak bu husus ortaya konmakta ve Topluluk mevzuatına uyumlu Kanun ve Yönetmeliğe rağmen gümrük mevzuatı haricindeki mevzuatta ve uygulamada çelişkiler olduğu vurgulanmaktadır. Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği hükümleri gereğince serbest bölgeler Türkiye Gümrük Bölgesi'nde yer almaktadır. 3218 sayılı Kanunda ise serbest bölgeler Türkiye dışında bir ülke gibi değerlendirilmekte, ticaret de buna göre yapılmaktadır. 4458 sayılı Kanuna göre serbest bölgeler TGB'de yer aldığından, bu Kanun gereği bölgelerde Topluluktaki uygulamaya uygun olarak dahilde işleme rejimine göre işlenmesi gereken eşyalar, 3218 sayılı Kanun gereği hariçte işleme rejimine tabi tutulmaktadır. Bundan dolayı, serbest bölgelerle Türkiye arasında yapılan ticarete vergilendirme sorunu ile karşılaşmaktadır. Topluluktaki serbest bölgelerde gerçekleştirilen işleme faaliyetleri de 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nda olduğu gibi dahilde işleme rejimi ya da gümrük kontrolü altında işleme rejimine tabi tutulmakta olup, hariçte işleme rejimi söz konusu olmamaktadır. Bu rejim farklılığının temel nedeni Topluluk Gümrük Kodu ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu tarafından serbest bölgelerin gümrük bölgesi içinde kabul edilmeleri, buna karşılık 3218 sayılı Kanununda ise gümrük bölgesi dışında kabul edilmesidir.

Mevzuat farklılıklarının yol açtığı bir diğer sonuç da, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile 4458 sayılı Gümrük Kanunu arasındaki uyumsuzluk nedeniyle, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Gümrük Müsteşarlığı'nın serbest bölgelerdeki birimleri arasında önemli yetki sorunları yaşanması ve bu durumun mevcut ve potansiyel yatırımcıları olumsuz yönde etkilemesidir. Topluluk mevzuatında, serbest bölgenin kurulacağı yer, sınırları, bina

inşaatları hatta binalardaki değişiklikler gibi her türlü işlem için gümrük idarelerine önemli görev ve sorumluluklar verilmesine rağmen ülkemizde bu görev ve sorumlulukların çoğu Gümrük Müsteşarlığı dışında başka kurumlarca kullanılmakta olup, Gümrük Müsteşarlığı'nın sorumluluğu serbest bölgelerin giriş-çıkış noktalarında yapılan denetimle sınırlı tutulmuştur. Topluluk Gümrük Koduna göre, bir serbest bölgedeki her türlü bina yapımı için gümrük idarelerin ön izni gerekmektedir. Buna ilişkin ulusal mevzuatımıza baktığımızda, bu yönde bir uygulama öngörülmediği gibi gümrük idareleri yerine 10.3.1993 tarih ve 21520 sayılı Resmi Gazete yayımlanan Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği'nin 8. maddesi ile "İnşaat aşamasındaki tüm onay ve denetim işleri Bölge Müdürlüğü tarafından yapılır. Söz konusu onay ve kontrollük hizmetleri Bölge Müdürlüğüne de yaptırılabilir. Ancak, özellik arz eden tesislerin inşaat projeleri Genel Müdürlük tarafından onaylanır." hükmü getirilmiştir.

3.10.2. Kaçakçılık Sorunu

Serbest bölgeye getirilen bazı eşya, gümrük idaresine hiç sunulmaksızın serbest bölgeye konulduğundan bu eşyanın daha bölgeye ilk girişinde kaçakçılık yapılmış olabileceği, serbest bölgelere sokulması yasak eşyanın (uyuşturucu madde, silah) ya da ithali yasak eşyanın dahi illegal yollarla bölgeye sokulabileceği hususu izahtan varestedir. Gümrük mevzuatı bölgeye getirilen tüm eşyanın gümrüğe ibrazını zorunlu kılmamaktadır. Bu durum da beraberinde bu tür eşyanın illegal yollarla Türkiye'ye sokulması olanağını kolaylaştırmaktadır. Bu nitelikteki eşya, gümrük denetimi olmaksın önce serbest bölgeye alınmakta, akabinde illegal bir yolla serbest bölge dışına çıkarılarak kaçak olarak ülkeye sokulabilmektedir. Başlangıçtaki denetimsizlik, eşyanın ülkeye kaçak olarak girişine kadar varan sonuçlar doğurabilmektedir. Serbest bölge giriş- çıkışlarının denetlenmesi de kaçakçılığın önlenmesini tam olarak

sağlayamamaktadır. Zira Türkiye'deki serbest bölgeler genellikle çok geniş alanlar üzerine kurulu olup, bu kadar geniş alanları kontrol altında tutmanın güçlüğü ortadadır. Hal böyle olunca, sadece giriş- çıkış kapılarındaki denetimle yetinmek, kaçakçılıkla etkin mücadele imkânını vermemektedir. Etkin denetim; serbest bölgelerde kalan eşyanın da gümrük idaresince denetimiyle mümkündür. Bazılarının iddia ettiği gibi bu tür bir denetim, iktisadi faaliyetleri de olumsuz olarak etkilemeyecektir. Zira bu tür bir denetim her zaman başvurulacak bir metot olmaktan öte, ihbara dayanan konularda ve caydırıcılık amacıyla zaman zaman kullanılacak bir yöntem olup, iyi niyetli girişimcileri de hedef almayacaktır.¹⁸¹

3.10.3. Denetimde İki Başlılık Sorunu

Serbest Bölgeler Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği serbest bölgelerde Dış Ticaret Müsteşarlığı Serbest Bölge Müdürlüklerini yetkili kılmış ise de, Gümrük Birliği çerçevesinde Türk Gümrük Mevzuatı'nın AB Gümrük Mevzuatına uyumu çerçevesinde hazırlanan 4458 sayılı Gümrük Kanunu ve Gümrük Yönetmeliği yukarıda zikredilen yeni bir takım düzenlemeler ortaya koymak suretiyle, gümrük idarelerinin serbest bölgelerdeki denetim yetkilerini artırmıştır. Bu realite, Serbest Bölgeler Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği'nin buna paralel olarak değiştirilmesi gereğini de ortaya çıkarmıştır. 4458 sayılı Gümrük Kanunu, Serbest Bölgeler Kanunu'na göre daha sonraki tarihi taşıyan bir kanun olup, iki kanun arasında çatışan hükümlerin mevcudiyeti halinde Gümrük Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanmak durumundadır. Esasen yeni düzenlemelerde sorun yaratan ana konu, serbest bölgede kalan eşyanın gümrük idaresi tarafından denetimi hususudur. Bu konuda Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği'nin ortaya koyduğu düzenleme açık olup, gümrük

¹⁸¹ KORKMAZ Rıza Mehmet: a.g.m., s. 66.

idaresinin bu konudaki yetkisini tartışmak anlamsızdır. Devlet kurumlarının birbiriyle eşgüdüm halinde çalışması gereği kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için elzemdir. İdeal olanı, AB ülkelerinde olduğu gibi serbest bölgelerde tek otoritenin gümrük idaresi olmasıdır. Bu tür uygulama, bürokrasiyi azaltması, kaynak israfına son vermesi, kaçakçılıkla etkin mücadele edilmesi, denetimlerin zamanında ve sağlıklı bir şekilde yapılması, otorite boşluğunun giderilmesi gibi birçok yarar sağlayacaktır.¹⁸²

Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 yılı İlerleme Raporu'nda da serbest bölgelere ilişkin Gümrük Kodu'nun dışında kalan hükümlerin, özellikle dış ticaret ile vergi mevzuatının kaygı sebebi olmaya devam ettiği, serbest bölgelerde üretilen malların dolaşımının denetiminin Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın yetkisinde olmasının olumsuzluklara sebebiyet verdiği belirtilmiştir.¹⁸³

3.11. Gümrük Birliği Sürecinden Günümüze Serbest Bölgelerin Durumu ve Sorunlara Çözüm Önerileri

Türkiye 1 Ocak 1996 yılından bu yana Gümrük Birliği çerçevesinde oluşu itibariyle, serbest bölge konusundaki tartışma farklı boyut arz etmektedir. Çünkü, diğer katılım sürecindeki ülkelerin aksine Türkiye, AB üyesi olmadan Gümrük Birliği anlaşmasına katılarak AB'nin gümrük sınırlarında yer almıştır. Dolayısıyla, Türkiye'deki serbest bölgeler özellikle Gümrük Birliği açısından AB'nin dışa açılan kapıları olmuşlardır. Ancak, Türkiye'deki serbest bölge uygulamalarının bir çok açıdan AB'deki serbest bölge uygulamalarına benzememesi, ortaya çeşitli sorunların çıkmasına neden olmuştur. Türkiye'nin AB üyeliği sürecindeki görülen hızlanma, gerek serbest bölgelerdeki yatırımcılar, gerekse kurucu veya

¹⁸² KORKMAZ Rıza Mehmet: a.g.m., s. 65.

¹⁸³ Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu, Gümrük Birliği Bölümü, 9 Kasım 2005.

işletici firmalar açısından bir belirsizliğe neden olmuş gibi görünmektedir. Basın ve yayın organlarında yer alan serbest bölgelerin geleceğine ilişkin birçok haber de bunu göstermektedir.¹⁸⁴

Dünyadaki birçok ülkeyi etkileyen üretim yoğunluklu serbest bölge akımlarına ters bir görüntü çizen Gümrük Birliği modelinde, Birlik yararına ticaretin kolaylaştırılması ilkesiyle son derece basitleştirilmiş gümrük formaliteleri gibi avantajlar dışında herhangi bir teşvik veya avantaj tanınmamıştır. Haksız rekabete yol açmama gerekçesiyle serbest bölgelerde üretim yapılması ile Avrupa Gümrük Birliği gümrük bölgesi içinde üretim yapılması arasında herhangi bir fark yaratılmamıştır.¹⁸⁵

Serbest bölgeler konusundaki mevzuatta, bazı serbest bölgelere ayrıcalık tanınması ile, üye ülkelerin kendi düzenlemeleri nedeniyle Avrupa Gümrük Birliği üyesi ülkeler arasındaki serbest bölge uygulamalarında tam bir uyumdan söz etmek güçtür.¹⁸⁶

Dış Ticaret Müsteşarlığı Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'ne sürekli serbest bölge kurma talepleri gelmektedir. Bu taleplerin hepsi gerçekleştiği takdirde, Türkiye'nin toptan serbest bölge olma tehlikesi belirmektedir. Bu durumda serbest bölge kavramının espri ve anlamı da kalmamaktadır. Türkiye'de serbest bölgeler için yer seçiminin teorik esaslardan çok; kısa dönemli pazar avantajlarına, bölgesel sermayenin isteklerine ve popülist politikalara göre yapıldığı da bir gerçektir.

Serbest bölgeler, belirlenmiş ekonomik veri ve kriterlerini bünyelerinde bulunduran ve bu doğrultuda belirli potansiyele sahip sınai ve ticari yörelerde kurulması uygun görülen bir ekonomik olgudur. Dünya üzerinde birçok ülke, kendi ekonomik beklentileri doğrultusunda kurduğu

¹⁸⁴ ÖZTÜRK Lütfü: "Avrupa Birliği Sürecinde...", a.g.m., s. 61-62.

¹⁸⁵ İME Mustafa: "Gümrük Birliği'nin Türk Serbest Bölgeleri Üzerine Olası Etkileri", Gümrük Dergisi, 4, 14, Eylül 1995, s. 24.

¹⁸⁶ İME Mustafa: a.g.m., s. 25.

serbest bölgelerde bu kriterler ve verilerle karar almış ve uygulamıştır. Ülkemizde de ilk aşamada bu kriterler ve veriler ilgili makam tarafından değerlendirme yapılarak serbest bölge kurulma kararları oluşturulmuş ise de, özellikle son zamanlarda, değişik yörelerden serbest bölge kurulması talepleri sıklıkla artmış bulunmaktadır.¹⁸⁷

Türkiye'nin Gümrük Birliği İçerisinde bulunduğu dikkate alınarak, ülkemizde sayıları gittikçe artan serbest bölgelerin, ileride Gümrük Birliği uygulaması karşısında farklı bir duruma gelmesi ve Gümrük Birliği Yönetmeliği nezdinde, Gümrük Birliği sınırları dışarısında yorumlanması kaçınılmaz olacak, dolayısıyla ülkemizdeki başarılı serbest bölgelerin de çalışmaları olumsuz yönde etkilenecektir. Bunun için serbest bölge kurulması değerlendirmelerinde, en yüksek ve uygun kriterleri bünyesinde bulunduran yörelerde, serbest bölge kurulması yönünde karar oluşturulması önem ve gereklilik arz etmektedir.¹⁸⁸ İleriki dönemlerde kurulacak olan serbest bölgelerin iyi bir hinterlandının bulunması, karayolu, denizyolu, havayolu ve demiryolu şebekelerinin en az 3'üne sahip olması, serbest bölgenin gelişmesi ve ülkeye kazandıracığı ekonomik girdiler açısından büyük önem taşımaktadır.¹⁸⁹

Çeşitli ülkelerde serbest bölgelerin başarısı değişik kriterlere göre değerlendirilmektedir. Çoğunlukla benimsenen kriter, serbest bölgenin çekebildiği yabancı sermaye yatırımlarının hacmi olarak dikkat çekmektedir. Ancak Türkiye'de serbest bölgeler çok amaçlı olarak kuruldukları için, değerlendirme kriterleri içerisinde yabancı sermaye yatırım hacminin yanı sıra, istihdam, ihracat ve bölge içinde yaratılan katma değer de yer alması gerekir.¹⁹⁰ Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede serbest bölgelerin kurulması ve işletilmesinde göz önünde tutulması yararlı olan bazı noktalar vardır: Bunların başında serbest bölge

¹⁸⁷ CİVAN Nazmi: a.g.e., s. 111.

¹⁸⁸ CİVAN Nazmi: a.g.e., s. 111.

¹⁸⁹ CİVAN Nazmi: a.g.e., s. 138.

¹⁹⁰ ERKAN Hüsnü, TATLIDİL Rezan: a.g.e., s. 40.

yönetiminin kendi gelirleri ile geçinebilecek bir yapıda olması gelmektedir. Böylece serbest bölgelerde devlet desteği ve sübvansiyonlar en aza indirgenerek, bölgeden sağlanacak yarar maksimize edilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca uygun yatırım havası oluşturmak, güvenilir bir yabancı sermaye politikası izlemek, Türkiye’den serbest bölgelere girdi sağlayan tüm engelleri kaldırmak, bölge gelirlerinin bir bölümünü yerli sanayicilerin yatırımlarına aktarmak, yerli yatırımların teşviki amacıyla iş mevzuatı, sermaye miktarı gibi formalite ve bürokratik işlemleri azaltmak, serbest bölge gelirlerinin bir bölümünü bölgeyi daha çekici kılacak faaliyetlere ve araştırmalara ayırmak, bölgedeki yabancı sermaye yatırımlarını yerli sanayi ile ihracatta rekabet edecek alanlar yerine başka alanlara kaydırmak gibi önlemlerin alınması serbest bölgeden sağlanacak yararları artırıcı yönde etkileyebilecektir. Bu nedenle serbest bölge gelirlerinin bu yönde faaliyetleri finanse edebilecek biçimde düzenlenmesi yerinde olacaktır.¹⁹¹ Türkiye’de şehir ve kasaba gibi çeşitli yerleşim birimlerinin, bir zamanlar, askeri birlik konuşlanması, daha sonra il olmak, kamu yatırımlarını çekmek, üniversite kurulması gibi isteklerine, son zamanlarda serbest bölge istekleri de katılmıştır. Bu isteklerin, çok kere, siyasi baskı halini aldığı veya siyasi yatırım konusu olarak değerlendirildiği de görülmektedir. Acaba bu kadar serbest bölge gerekli midir, fonksiyonel ve faydalı mıdır; yoksa bir takım mahzurları da beraberinde mi getirmektedir? Bu bölgelerin, ihtisaslaşmaya gitme imkanı olmadığı taktirde, birbirlerine olan yakınlıları dolayısıyla girişmek zorunda kalacakları rekabetin, milli ekonomiye ne kadar faydalı veya mahsurlu olduğu üzerinde düşünmek gerekir. Hızla artan bölge sayısı, yeter miktarda ve düzeyde yetişmiş personel bulunmaması önemli bir mahsurdur. Her serbest bölge, özel idaresi, polis, gümrük ve gümrük koruma teşkilatı gibi masrafları devletçe karşılanan bir düzenleme gerektirmektedir. Bölgedeki mal ve hizmet işlemlerinden belli bir fon sağlansa dahi, güdük kalan serbest bölgeler, devlet için fuzuli bir yük

¹⁹¹ ERKAN Hüsnü, TATLİDİL Rezan: a.g.e., s. 40.

olmaktadır. Açılmış olan bir serbest bölgenin kapanması da çok zor bir prosedürü gerektirmektedir. Yeni bölgeler kurulurken bu hususun da dikkate alınması gerekmektedir. İş hacmi bakımından bölgeler arasında çok büyük farklar bulunması üzerinde durulması gereken bir başka önemli noktadır. Bazı bölgelerin bir türlü gelişmemesi ve neticede iş hacminin bölgeden bölgeye büyük farklar göstermesi karşısında, yeni ruhsatlar verilirken, coğrafi dağılım, potansiyel iş hacmi ve ihtisaslaşma imkânlarının, politik düşünce ve etkilere yer vermeksizin, sırf ekonomik açıdan ele alınması ve çok iyi incelenmesi gerekir.¹⁹²

Serbest bölgelerin sayısı fazla bir şey ifade etmemektedir, asıl önemli olan, bu bölgelerin, özellikle ihracat ve transit işlemleri başta olmak üzere, dış ticaret ve yabancı sermaye yatırımları bakımından, milli ekonomiye katkı sağlayacak nitelikte olmasıdır.¹⁹³

Türkiye’de serbest bölgelerde vergi muafiyeti olmasından dolayı, buralarda faaliyet göstermek vergi kaçırmak değil, vergiden kaçınmak haline gelmiştir. Yani bu şu anki mevzuata göre, kanuni bir haktır. Türkiye’de faaliyet gösteren şirketler, ithalat ya da ihracat yapan firmalar olsun, mevcut tesislerini veya işletmelerini sırf vergiden kaçınma pahasına, serbest bölgeye taşıyorsa, bu rakam serbest bölge ticareti rakamlarına dahil edilmemelidir. Bu sadece, Türkiye’nin toplam ticareti bir miktar serbest bölgelere kaymış, yani vergiden kaçınma uğruna yön değiştirmiş demektir. Serbest bölgelerde esas amaç; yurtdışındaki firmaların serbest bölgelere gelerek yeni işletmeler açması veya Türkiye’deki mevcut firmaların, ya sıfırdan başlayarak yeni bir tesis kurmaları veya mevcut tesislerinin kapasitesini genişleterek serbest bölgelerden yurt dışına ihracat yapması olmalıdır. Esas olan da hammadde Türkiye’den alınarak, serbest bölgede üretilen veya

¹⁹² Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri... İstanbul 2001, a.g.e., s. 16.

¹⁹³ a.g.e., s. 17.

depolanan bir malın yurt dışına satılması veya yurt dışından A ülkesinden alınan bir malın B ülkesine satılmasıdır.¹⁹⁴

Yabancı yatırımın serbest bölgede yapacağı üretim, montaj düzeyinde kalır ve bulunduğu ülkeden yalnızca işgücü kullanmaya yönelik olursa, ekonomiye sağlayacağı katma değer artışı çok sınırlı düzeyde kalacaktır. Diğer yandan üretimin ihracata dönük olması döviz girdilerinde artış sağlayacaktır. Ancak bu konuda da dikkatli bir hesap yapmak gerekir. Çünkü eğer yabancı yatırımcı üretimde kullanılan girdilerin tümünü ithal ediyor ve bunun yanında yurt dışına kâr ve lisans transferleri de yapıyorsa, sağlanan ihracat gelirlerinin büyük bir bölümü yeniden yurt dışına transfer edilmiş olacaktır. Türkiye serbest bölgeleri sınırlı bir alanda yalnızca dünya pazarları için üretim yapan ve ulusal ekonomi ile girdi alışverişi yönünden bütünleşemeyen bir modele dönüşmemelidir.¹⁹⁵

Yaşanan sorunlardan biri de; gerek yurt içinde ve gerekse yurt dışında olsun, Türkiye serbest bölgeleri ile ilgili yeterli tanıtım yapılmamıştır. Serbest bölgelerin bulunduğu şehirde yaşayan insanlar dahi, serbest bölgelerin farkında olmamakta, yeterli gayret gösterilmemektedir. Bunun için bütün serbest bölge işleticilerinin bir araya gelerek bir program dahilinde bir tanıtım kampanyası açmaları önerilebilecek bir yol olacaktır, çünkü ferdi tanıtımın getireceği yükün olumsuzluğu da böylece ortadan kalkabilecektir. Diğer bir unsur, serbest bölgeler arasındaki rekabettir. Her ne kadar ülkemizdeki serbest bölgeler birbirleriyle daha fazla kullanıcıyı kendilerine çekmek açısından bir rekabet halinde iseler de, önemli olanın uluslararası rekabet olduğu çoğu zaman unutulmaktadır.

¹⁹⁴ a.g.e., s.73.

¹⁹⁵ ALPAR Cem: a.g.e., s. 64-66.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ SERBEST BÖLGE SİSTEMİ, TÜRKİYE AÇISINDAN DURUM VE GÜMRÜK İŞLEMLERİ AÇISINDAN YAŞANAN SORUNLAR

Bilindiği gibi, Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) kuruluşundan hemen sonra tam üye olmak isteği ile Temmuz 1959'da başvuruda bulunmuştur. AET tarafından tam üyelik talebimiz, Türkiye'nin kalkınma düzeyinin tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli olmadığı gerekçesiyle geri çevrilmiş, ancak üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık anlaşması imzalanması önerilmiştir.

Türkiye'nin Topluluğa tam üye sıfatıyla katılabilmesi yolunu açan Ankara Anlaşması 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanmış ve 1 Aralık 1964'de yürürlüğe girmiştir. Nihai hedefi Türkiye'nin Topluluğa tam üyeliği olan Ankara Anlaşması, Türkiye-AB ilişkilerini malların serbest dolaşımı ile sınırlamakta, bunun yanı sıra işgücü, hizmetler ve sermayenin serbest dolaşımını sağlamayı, dolayısıyla Türkiye'nin Avrupa Tek Pazarına entegrasyonunu hedeflemektedir. Anlaşmada "hazırlık dönemi", "geçiş dönemi" ve "son dönem" olmak üzere üç devre öngörülmüştür. Geçiş döneminin sonunda ise, Gümrük Birliği'nin tamamlanması planlanmıştır. Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesi için Avrupa Topluluğu 1971 yılından itibaren Gümrük Birliği'nin kapsadığı sanayi mallarında gümrük vergilerini Türkiye lehine sıfırlamıştır. Türkiye ise aynı indirimleri 22 yıllık bir süre boyunca 1973 yılından başlayarak aşamalı olarak gerçekleştirmeyi taahhüt etmiştir. 1989 yılında Ankara Anlaşması'nın 5. maddesi uyarınca son döneme geçilmek ve Gümrük Birliği'ni tamamlamak için hazırlıklara başlanmıştır. Türkiye ile AB Ortaklık Konseyi'nin 1/95 sayılı Kararı (OKK)

uyarınca, Türkiye- AB Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

1/95 sayılı OKK malların serbest dolaşımı; yani taraflar arasında gümrük vergisi ve miktar kısıtlamalarının kaldırılması ve ortak gümrük tarifelerine uyumu, teknik mevzuat uyumunu, ortak ticaret politikasına uyumu içermektedir. Gümrük Birliğinin kurulmasından sonra, ilgili mevzuatların yani gümrük mevzuatının yakınlaştırılması gündeme gelmiştir. Uyum çalışmalarında adı geçen ana başlıklardan birisi de serbest bölgeler olmuştur. Çünkü ülkemizdeki serbest bölge uygulamaları Avrupa Birliği'nden farklı olarak gümrük mevzuatının yanında bir de kendi özel mevzuatıyla yürütülmektedir ve bu durum da yürütücü kurumlar, yetkililer ve sorumlular arasında iki başlılığa ve ileride değinilecek olan birçok başka soruna yol açmaktadır.

14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde "kısa vade" hedefleri arasında; Gümrük Birliği kapsamında; serbest bölgeler alanındaki mevzuata uyum sağlanması ve yeni Gümrük Kanunu'nun ve ilgili uygulama mevzuatının etkin bir şekilde uygulanmasının temin edilmesi; orta vadede ise, serbest bölgelere ilişkin mevzuat uyumunun tamamlanması öngörülmüştür.

Serbest bölgeler konusundaki mevzuatla ilgili bu durum, birçok alanda tartışmalara yol açmakta, serbest bölgelerimizin geleceği açısından AB ve ülkemiz mevzuatlarının bir an önce uyumlaştırılması gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Bu bölümde de Avrupa Birliği serbest bölgeler mevzuatı ile Türkiye serbest bölgeler mevzuatının farklılıkları, yine Avrupa Birliği serbest bölge uygulamaları ile Türkiye serbest bölge uygulamaları arasındaki farklılıklar ele alınacaktır.

AB ile uyum çalışmalarının kamu politikalarının her alanında gündemde olduğu bu dönemde, serbest bölgeler konusunun da ele alınması ve bazı sonuçlara ulaşılması serbest bölgelerimizin geleceği ve etkin ve verimli bir şekilde işletilebilmesi açısından önemlidir.

Karşılaştırmayı yaparken, ilgili kanun ve düzenlemelerin maddeleri, resmi seminer ve toplantılar, konuya taraf kişi ve kurumların görüşleri, akademik literatürün taranması ve Gümrük Müsteşarlığı Gümrükler Genel Müdürlüğü bünyesindeki ilgili birimde çalışmak suretiyle elde edilen perspektiften yararlanılacaktır. Bu bölümün bir özelliği de literatürde fazla yer almayan bir konu olmasıdır. Bu nedenle, basılı yayınların referans gösterilmesi sınırlı olacaktır.

4.1. AB’de Serbest Bölgeler

Avrupa Birliği’nin genişleme sürecinde, ekonomik ve sosyal alanlarda birbirinden farklı ülkelerin aynı birlik içerisinde yer alarak, aynı ekonomik politikalara uymak zorunda kalması ortaya çeşitli sorunlar çıkarmaktadır. Aday ülkeler ve birliğe yeni katılan ülkelerin daha önce içinde bulundukları ekonomik koşullara göre uyguladıkları politikalar ve önlemler farklılık göstermektedir. Sosyal ve ekonomik içerikli birçok konunun yanı sıra, serbest bölgeler konusu da aday ülkeler ve yeni katılan ülkeler arasında önemli bir tartışma konusunu oluşturmaktadır. Katılım sürecindeki hemen her ülkede AB’deki uygulamalardan çeşitli farklılıklar gösteren bir serbest bölge uygulaması bulunması ve bu tür uygulamaların birçok ülkede uluslararası ekonomiye önemli katkılar sağlaması, AB ile aday ülkeler arasında ciddi tartışmaların çıkmasına neden olmuştur.¹⁹⁶

¹⁹⁶ ÖZTÜRK Lütfü: “Avrupa Birliği Sürecinde...”, a.g.m., s. 61.

Avrupa Birliği serbest bölgeleri Birliğin genellikle kıyı kesimindeki büyük ve eski limanlarında veya Birliğe yakın adalarda daha çok serbest liman (free port) şeklinde faaliyet göstermektedir. Ancak bu bölgelerin dışında AB üyesi birçok ülkenin deniz aşırı alanlarında serbest bölge uygulamasına benzer istisnaların ve muafiyetlerin uygulandığı yerler bulunmaktadır. AB'deki bu deniz aşırı alanlar; İspanya'nın egemenliğindeki Kanarya Adaları, Fransa'nın Guadeloupe, Martinique, Fransız Guina'sı ile Reunion ve Portekiz'e ait Azores ve Maderia Adaları, en dıştaki bölgeler olarak tanımlanmıştır. İspanya'nın Kanarya Adaları'nda bulunan serbest bölgelerde ve İspanya'nın Las Palmas serbest bölgelerinde gelişmekte olan ülkelerdekine benzer olarak, gümrük ve diğer vergi birliklerinden muaf olarak üretim yapılabilmektedir. Yine Portekiz'in deniz aşırı alanlarındaki serbest bölgelerinden, Azores ve Madeira serbest bölgelerinde gümrük ve diğer birlik vergilerinden muaf olarak üretim yapılabilmektedir. Ayrıca serbest bölge içerisinde, üretime izin verilen Kanarya Adalarındaki Madeira serbest bölgesinde, firmalara 2011 yılına kadar bütün direkt vergilerden istisnalar tanınmıştır. Ancak AB dışındaki bu deniz aşırı alanlara sağlanan ayrıcalıkların zamanla kaldırılması düşünülmektedir.¹⁹⁷ Avrupa Birliği'nde serbest bölgelerle ilgili Uyumlaştırılmış Topluluk Düzenlemeleri uygulamaya 1992'de konulmuş ancak, temel yasal metinler 1988'de (ECC No 2504/88) kabul edilmiştir. Bu düzenlemelerden sonra birçok gelişme Topluluk serbest bölgelerini etkilemiştir. Bunlar; topluluk içi ticarete gümrük kontrollerinin kaldırılması, ticaret politikası önlemlerinin uyumlaştırılması, şirketlerin muhasebe kayıtlarına dayalı gümrük kontrollerinde uygulanan modern tekniğin yaygınlaşması, topluluğun genişlemesi gibi gelişmeler olmuştur.¹⁹⁸

Ticari serbestleşmenin daha da derinleşmesi ve genişlemesi, serbest bölgeler gibi korumacılık dönemlerinden kalma uygulamaları da birçok açıdan olumsuz yönde etkileyebilecektir. Çünkü küreselleşmenin mallar ve hizmetler açısından ulusal sınırları kaldırması, ülkelerin serbest

¹⁹⁷ ÖZTÜRK Lütfü: a.g.m., s. 64.

¹⁹⁸ KÖK Tolga: a.g.t., s. 84.

ticaret rejimlerini benimsemesi ve Dünya Ticaret Örgütü kuralları gereği daha liberal ekonomik politikalar uygulaması uzun dönemde serbest bölgelerin yabancı sermaye çekme, ihracatı artırma, teknoloji transferi sağlama ve istihdam yaratma amacıyla oluşturulmasındaki önemini azaltabilecektir.¹⁹⁹

4.1.1. AB’de Serbest Bölgelerin Hukuki Yönü

Topluluk Gümrük Kodu’nun serbest bölgelere ilişkin hükümleri kodun 166-181 inci maddelerinde ve uygulama hükümlerinin 799-840 ıncı maddelerinde yer almaktadır.

Gümrük vergilerinden ve diğer ithalat önlemlerinden muaf olarak Topluluk dışı eşyanın depolanmasına olanak sağlayan Topluluk serbest bölgesinin temel prensipleri Kod’un 166 ncı maddesinde belirlenmiştir. Bundan da öte, serbest bölgeler belirli Topluluk eşyası için ihracat tedbirlerinin uygulanması için de kullanılabilir. Serbest bölgeler belirli kısıtlamaların uygulanmasının mümkün olduğu bölgeler olarak Topluluğun gümrük bölgesinin bir parçası olabilir.

Mer’i mevzuatta, bir serbest bölge diğer gümrük bölgesinden açıkça ayrılmalı ve bir çit ile çevrelenmelidir. Serbest bölgenin kuruluşunda bütün giriş ve çıkışlar belirlenmeli ve gümrük kontrolüne tabi olmalıdır. Serbest bölgede herhangi bir kullanıcıya faaliyet izni verilmeden önce belirli şartlar tamamlanmış olmalıdır.²⁰⁰

Avrupa Birliği Gümrük Kodu’nun 176’ncı maddesi temel olarak stok kayıtlarının tutulmasına ilişkin yükümlülüklerle ilgilidir. Bu stok kayıtları

¹⁹⁹ ÖZTÜRK Lütfü: a.g.m., s. 71.

²⁰⁰ Topluluk Gümrük Kodu, 12 Ekim 1992 Tarihli, 2913/92 Sayılı Konsey Tüzüğü, Konsolide 2005/0511.

işlemlere başlamadan önce gümrük tarafından onaylanmalıdır. Eşya izinli kullanıcıya ulaşır ulaşmaz, kullanıcılar stok kayıtlarına girmelidir ki, bu doğru muhasebe kayıtlarının tutulmasına olanak verir. Bu kayıtlar yalnızca kullanıcının sorumluluğu ile eşyanın serbest bölgeden kaybolması arasında doğrudan bağlantının olup olmadığına ilişkin gümrük kontrollerini desteklemek amacıyla yönelik olarak kullanılır.²⁰¹

Gümrük açısından bakıldığında; bir serbest bölge ithal eşyasının vergi muafiyeti ile depolanması için kullanılan birçok gümrük tesisinden biridir. Serbest Bölgelerin yanı sıra Kod aşağıdaki kurumları ayırır.

- Geçici depolama yerleri,
- Gümrük antrepoları,
- Özel antrepolar.

Gümrük antrepolarının serbest bölgelerden temel farkı, yasal anlayışında yer almaktadır. Gümrük antrepoları, serbest bölgelerin gümrük varış yeri olarak sınıflandırıldığı gümrük rejimleri (yetki gerektirme, eşyanın yükleme ve boşaltılması ile ilgili beyan, nihai garantiler vs.) içinde sınıflandırılmalıdır. Bununla birlikte, gümrük antreposu yetkisi, sadece serbest bölgelerin belirli bir alanda bir grup kullanıcı için oluşturulduğu bir yer veya bir firmaya ait bütün depolama yerleri için verilebilir. Serbest bölgenin çalışması, belirlenmiş bölge ile sınırlıdır. Bu bölge dışındaki eşya serbest bölge hükümleri çerçevesindeki gümrük vergisini askıya alma uygulamasından faydalanamaz. Eşya, gümrük antrepolarından başka bir yere veya gümrük antreposu rejimi altındaki gümrük antrepoları arasında transfer edilebilir. Bunun yanı sıra E tipi gümrük antreposu rejimi altındaki depolamada depo yerinin onaylanması gerekli değildir. Bununla birlikte

²⁰¹ Topluluk Gümrük Yönetmeliği, 2454/93 Sayılı Konsey Tüzüğü, Konsolide 2006/0701.

ekonomik açıdan bakıldığında serbest bölgeler ile gümrük antrepoları arasında benzerlikler vardır.²⁰²

4.1.2. AB’de Serbest Bölgelerin İşlevi

Birlikteki belli bölgelerde ekonomik gelişme programları çerçevesinde serbest bölgelerin kurulması, ekonomik gelişmenin sağlanmasında anahtar rol oynamaktadır. Bu bölgelere bazı avantajlar sağlanmaktadır.

Örnek olarak;

- Bölgesel yardım programları altında sağlanan avantajlar,
 - Serbest bölgeye sevk edilen eşya için KDV istisnası,
 - Serbest bölgede kurulu şirketler için özel vergi indirimi tahsisi
- ve serbest bölgedeki ekonomik faaliyetlerle ilgili sağlanan diğer ekonomik avantajlar verilebilir.²⁰³

4.1.3. AB’de Serbest Bölgelerin İşleyişi

Serbest bölge ve serbest antrepo temelde aynıdır. Serbest bölge etrafı çevrilmiş bir alandır. Serbest antrepo ise bir binadır. Bu nedenle, serbest bölgeler daha çok limanlarda, serbest antrepolar ise ülke içinde bulunurlar.

²⁰² Avrupa Komisyonu Discussion Paper On Community Free Zones, Topluluk Serbest Bölge Çalışma Belgesi s. 9.

²⁰³ a.g.h.

Serbest Bölgeler ve Serbest Antrepolar, Topluluk Gümrük Bölgesinin veya bu bölge üzerinde kurulu tesislerin parçaları olup, bölgenin kalan kısmından ayrı olan;

- Topluluk dışı eşyanın, serbest dolaşıma geçmemek veya diğer bir gümrük rejimine tabi tutulmamak kaydı ile vergilerin ve ithalat önlemlerinin uygulanması bakımından Topluluk Gümrük Bölgesi dışında kabul edilen,
- Özel alanlara ilişkin Topluluk mevzuatı ile hüküm altına alınmış Topluluk eşyasının, bir serbest bölgeye serbest antrepoya konulması nedeniyle normal olarak eşyanın ihracına bağlı önlemlerden yararlanıldığı yerlerdir.

Üye ülkeler; Topluluk Gümrük Bölgesinin bazı bölümlerini serbest bölgeler şeklinde düzenleyebilirler veya serbest antrepolar kurulmasına izin verebilirler. Serbest antrepo olarak düzenlenen mahallerin, üye devletler tarafından onaylanması şarttır. Serbest bölgelerin etrafının çevrili olması gerekir. Üye Devletler, her serbest bölge veya serbest antreponun giriş ve çıkış noktalarını tespit ederler. Serbest bölgelerde her türlü bina inşaatı gümrük idarelerinin ön iznini gerektirir.²⁰⁴

Serbest bölgeler ve serbest antrepoların sınırları ile giriş ve çıkış noktaları gümrük idarelerinin denetimine tabidir. Buralara giriş ve çıkış yapan kişiler ve vasıtalar gümrük muayenesine tabi tutulabilir. Gümrük idareleri bir serbest bölge veya serbest antrepoya giren, burada kalan veya çıkan eşyayı muayene edebilir. Muayenenin yapılmasını sağlamak üzere eşyaya ilişkin taşıma belgesinin bir nüshasının gümrük idarelerine verilmesi gerekir. Muayene gerektiği takdirde eşya gümrük idarelerine arz edilir.²⁰⁵

²⁰⁴ Topluluk Gümrük Kodu, 12 Ekim 1992 tarihli, 2913/92 Sayılı Konsey Tüzüğü, Konsolide 2005/0511; Topluluk Gümrük Yönetmeliği 1993, 2454/93 Sayılı Konsey Tüzüğü, Konsolide 2006/0701.

²⁰⁵ a.g.h.

Herhangi bir kişi; Topluluk gümrük bölgesinin bir parçasını serbest bölge veya serbest antrepo olarak tayin edilmesi için başvurabilir.

Serbest bölgenin sınırları ve serbest antrepo binaları, gümrük idarelerinin serbest bölge veya antrepo dışında denetim işlemlerini yürütmelerine imkan verecek ve bunlardan yasa dışı yollarla eşya çıkarılmasını önleyecek şekilde olacaktır.

Serbest bölgede bina yapmak için izin başvurusu yazılı olacaktır. Bu başvuruda, binada yürütülecek faaliyet ve gümrük idaresince istenilen diğer bilgiler sunulacaktır. Gümrük idareleri, gümrük mevzuatının uygulanmasını engellemeyen durumlarda izin verirler. Bu hükümler, serbest bölge veya serbest antrepoda mevcut bir binanın dönüştürülmesi durumunda da uygulanır.

Gümrük idareleri, belirsiz zamanlarda veya şüpheli durumlarda kontrollerini yaparlar.²⁰⁶

Gümrük idareleri, ihracat vergilerine veya ihracatla ilgili diğer hükümlere tabi olan eşyanın gümrük idaresine bildirilmesini gerekli kılabilir. Ayrıca, gümrük idareleri ilgilinin talebi üzerine serbest bölgeye veya antrepoya konulan eşyanın statüsünü belirleyen belge verebilirler.²⁰⁷

4.2. AB Ülkelerinde Serbest Bölgelerin Yapısı

Bu kısımda sırasıyla Almanya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, Polonya, İspanya ve İtalya'daki serbest bölgelerin yapısına yer verilecektir.

²⁰⁶ a.g.h.

²⁰⁷ a.g.h.

4.2.1. Almanya’da Serbest Bölgelerin Yapısı

Almanya’da serbest bölgeler Serbest Liman İdaresine bağlı olarak kurulup işletilirler. Kuruluş ve genişletme ile ilgili izin merciî Maliye Bakanlığı’dır. Serbest bölgenin döviz ile ilgili işlemlerini de Ekonomi Bakanlığı yürütür. Almanya’da serbest bölgeler, Ekonomi ve Maliye Bakanlıklarının sorumluluğu altında çalışır.²⁰⁸

Almanya’nın serbest bölgelerine ithal edilmiş dış orijinli mallar için gümrük vergisi ödenmez. İthal edilen mallar bölgede kaldığı süre içinde ihracına kadar vergiden muaftır. Ancak, ithal edilen mallar serbest bölgeden tüketim için Almanya’ya getirilirse gümrük resmi ödenmesi gerekmektedir. Serbest ticaret bölgesine getirilen Alman orijinli mallar ihracat sayılırlar ve buna göre vergi uygulanır. Serbest bölgede; yükleme, sevkiyat, depolama, ayırma, etiketleme, bölme, yeniden ambalajlama, markalama, gemi yapım ve onarım işleri, bankacılık ve sigortacılık faaliyetlerine izin verilmiştir. Ancak, uzun süreli kiralama ve bina inşaatı konuları izne bağlıdır. Bölgede arsa satın alma ise yasaklanmıştır. Yanıcı ve patlayıcı madde, sanat eserleri, değerli metaller, para, değerli evraklar, canlı hayvanlar ve kırılabilir malların bölgeye girişi ayrıca düzenlenmiştir.²⁰⁹ Almanya’da serbest bölgelerde uygulanan teşvikler pek çok Avrupa ülkesinden daha geniş kapsamlıdır. Uygulanan teşviklerin birkaçı şu şekilde sıralanabilir: Serbest limanda işlem gören projeler, gümrük hattı dışında bulunması sebebiyle gümrük vergi, resim ve harçlarından muaf tutulmakla birlikte, bu bölgedeki firmalar yurt içerisindeki firmalar gibi vergiye tabi tutulmaktadır. Almanya Avrupa Topluluğuna üye olduğu için, buradan Topluluğa ihraç edilen mallardan, Topluluğa girişte gümrük vergisi alınmamaktadır. Alman serbest bölgesinde Katma Değer Vergisi muafiyeti nedeniyle, bölgeden yapılan

²⁰⁸ GÜNER Sedat: Serbest Bölgeler, a.g.e., s. 19.

²⁰⁹ ASLAN Ahmet: a.g.t., s. 105.

ihracattan katma değer vergisi tahsil edilmemektedir. Bölgedeki çok uluslu şirketlerin merkez ülkelerine yaptıkları satışlardan da katma değer vergisi alınmamaktadır.²¹⁰

Almanya'daki serbest bölgelerde de yine uluslar arası ticareti kolaylaştırmak amacının diğer amaçlardan belirgin bir şekilde ön plana çıktığı görülmektedir. Ayrıca Almanya'daki serbest bölgelerden bazılarında üretim faaliyetlerine izin verilmemektedir. Bu önemli bir husus olarak göze çarpmaktadır.

4.2.2. Belçika'da Serbest Bölgelerin Yapısı

Belçika, liberal bir gümrük yasası olan ve dünyanın diğer yerlerindeki gibi serbest ticaret bölgeleri ve liman ile bir çok özel imtiyaz ve olanaklar sunan gümrük antrepo sistemine sahiptir. Bu sisteme göre, Belçika'dan doğru transit halinde veya tekrar ihraç edilecek mallar depolarda, gümrük resmi veya başka vergiler ödenmeden, minimal gümrük formaliteleri ile depolanabilirler. Buna ek olarak, Belçika'ya imalat için gelen ve tekrar ihraç edilecek olan mallar, gümrük resmi veya vergileri ödenmeden geçici olarak izin alabilirler. Belçika'nın herhangi bir yerinde, tekrar ihraç edilecek veya transit malların depolama veya istenilen üretimleri için, özel depolar bulunsa dahi bunlar liman bölgesinde yoğunluk gösterirler. En önemli depolama sahaları Antwerp, Ghent, Brüksel, Ostend, Brugge-Zeebrugge ve Brüksel yakınında Zaventem Uluslararası Havaalanında bulunmaktadır. Dış orijinli ithal malları, tip, gümrük sınıflaması, muhtemel depolama zamanı ve üzerlerinde işlem yapılıp yapılmamasına dayanarak, "Genel Antrepolar (Gümrük Antrepoları)", "Serbest Transit Depolar", "Özel

²¹⁰ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 24.

Depolar” ya da “Özel Antrepolar (Fiktif Depoları)” dan herhangi birine gümrük resmi veya vergileri ödenmeden yerleştirilebilir.²¹¹

4.2.3. Danimarka’da Serbest Bölgelerin Yapısı

Ülkede faaliyet gösteren tek serbest bölge Kopenhag Serbest Limanıdır. Kopenhag Serbest Limanı, İskandinavya’nın en büyük serbest ticaret bölgesidir ve Kuzey ve Orta Avrupa ve Amerika Birleşik Devletleri’ne düzenli kargo taşımacılığı mevcuttur. Serbest bölge Danimarka ekonomisinde önemli bir yer tutmaktadır.

Bölge içindeki idari yetkili, serbest bölge yönetici şirkettir. Serbest ticaret bölgesine ithal edilen dış orijinli mallar gümrük vergisi ve diğer ithal vergilerinden muaftır. Serbest bölgede deklare edilmemiş, gümrüklü malların tüketimi yasaktır. Tehlikeli veya değeri yüksek olan malların işletilmesi ve depolanması için özel tahdit ve kontroller konulmuştur. Bölgede endüstriyel içerikli imalat veya diğer operasyonların yapılması öncelikle İçişleri Bakanlığı’nın iznine bağlıdır. Bölgede yapılacak perakende satışlar için de İçişleri Bakanlığı’ndan izin alınması gereklidir. Ayrıca, firma ya da şubelerin ödeyecekleri gelir vergisi oranı %37’dir. Gelir vergisi muafiyeti belirli bir gelirin üzerine çıkması durumunda geçerlidir. Diğer pek çok ülkeden farklı olarak, ithal edilen bütün mal ve hizmetlere %22 oranında katma değer vergisi ödemek zorunludur.²¹²

4.2.4. Fransa’da Serbest Bölgelerin Yapısı

Fransa’da serbest bölgeler büyüme hızını arttırmanın bir aracı olarak görülmüş ve bu amaçla yedi yerde serbest bölge kurulmuştur. Depo

²¹¹ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 22.

²¹² GÜNER Sedat: a.g.e., s. 19.

ve antrepolar da bekleyen mallar için gümrük vergisi ödenmemektedir. Mallar bölge sınırından çıktığında gümrük vergilerine konu olmaktadır. Gelir vergisi yönünden, serbest bölgede bulunan firmalar dağıtılan karlar ve şube vergileri kapsamında %25 oranında ödeme yapmakla yükümlüdürler. Fransız Hükümeti, serbest bölge içinde hiç bir şekilde gümrük vergisi, istihsal vergisi, satış vergisi ve tüketim vergisi ödenmeyeceği konusunda garanti vermektedir. Fransa serbest bölgelerinde genel olarak, bölgeye giren mallarla ilgili olarak vergi ve harç muafiyeti ve 5 yıla kadar depolama süresi gibi teşvikler uygulanmakta; ayrıca, bazı serbest bölgelerde, 10 yıla kadar gelir vergisi, 5 yıla kadar yerel vergi muafiyeti sağlanmaktadır.²¹³

4.2.5. Hollanda’da Serbest Bölgelerin Yapısı

Hollanda’da serbest ticaret bölgesi veya serbest liman olmamasına rağmen, liberal gümrük uygulamaları ve geniş ve esnek sistemli antrepo ve gümrük depolama ambarları ile serbest ticaret bölgeleri veya serbest limanların sağladığı birçok avantajlar vardır. Hollanda’da transit halindeki mallar veya sonradan ihraç edilecek olanlar, antrepo veya gümrük depolarında gümrük resmi veya diğer vergiler ödenmeden depolanabilirler ve en az gümrük formalitelerine tabi olurlar. İthal malların depolanma ve işlemleri için kullanılan antrepolar Hollanda’nın birçok yerinde bulunmasına rağmen Rotterdam, Amsterdam ve Schiphol Havaalanı’ndaki olanaklar çok daha yoğundur. Hollanda’da ithal malları engellenmeden, kamyon ile, limanın bir bölgesinden diğerine, bir depodan başka depoya ve boşaltıldıkları yerden havaalanına veya tren istasyonuna, gümrük bayrağı altında götürülebilir. Bu işlem, “bayraklı nakliyat sistemi” olarak bilinir. Gümrük bayraklı nakliyat, taahhüt edilen zaman içinde ve en kısa yol üzerinden gidilerek sona erdirilir.

²¹³ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 24.

Yalnız, bazı yüksek değerli mallar için, gümrük memurları da araca nezaret edebilir.²¹⁴

4.2.6. İngiltere’de Serbest Bölgelerin Yapısı

İngiltere’de 24 serbest girişim bölgesi bulunmaktadır. İngiltere’de faaliyette bulunan serbest bölgelerde, ithalatçılara sağlanan avantajlar daha fazladır. Serbest bölgelere getirilen mallar bölgede tutulduğu süre içinde gümrük vergilerinden ve katma değer vergisinden muaftır. Ancak malların bölge içinde el değiştirmesi halinde KDV’nin ödenmesi gerekmektedir. Malların üretiminde kullanılması durumunda ise gümrük vergilerinin ödenmesi söz konusu olmaktadır. İngiltere’de uygulanan tüm vergi ve çalışma mevzuatı serbest bölgeler için de geçerlidir. Buna göre KDV %15’dir. Serbest bölgede depolanan mallar ülke içindeki talep durumuna göre partiler halinde gönderilerek gümrük vergileri de partilere göre ödenir. Ayrıca gümrük vergileri yüklemekten bir ya da bir buçuk ay sonrasına kadar ödenebildiğinden, ithalatçı firmalar daha az nakit paraya ihtiyaç duymaktadırlar.²¹⁵

İngiltere’de serbest bölgelerin; belirli ekonomik açıdan geri kalmış bölgelerde istihdamı artırmak ve kalkınmaya katkıda bulunmak amacıyla kuruldukları, ancak bu amacı gerçekleştirmek amacıyla dünyanın pek çok yerinde başvuru alan uygulamaların tersine serbest bölgelere sağlanan avantajların sınırlı olduğu bildirilmiştir.²¹⁶

²¹⁴ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 31.

²¹⁵ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 27-28.

²¹⁶ Söz konusu bilgiler, İngiltere Gümrük İdaresi ile e-mail yoluyla yapılan yazışmalardan elde edilmiştir, Mart 2006.

4.2.7. İrlanda'da Serbest Bölgelerin Yapısı

İrlanda'nın Shannon Uluslararası Serbest Havaalanı'nın tüm alanı serbest ticaret bölgesidir. Bölgede havaalanı olanakları yanında, sanayi ve depolama imkanları da bulunmaktadır. Dış orijinli mallar ve bunların serbest ticaret bölgesinde yapılacak işlem ve üretimleri için gerekli makina ve aksamı dahil, Shannon Uluslararası Havaalanı'na İrlanda Gümrük resmi veya vergileri ödenmeden getirilebilir ve ithal belgesi kontrolleri için müracaat etmeyebilirler. Dış mallar, İrlanda gümrük vergileri ve kısıtlamalarından, bölgede kaldığı süre içinde ve sonradan dış ülkelere aktarılacak veya ihraç edilecekse, muaf tutulurlar. İrlanda orijinli mallar serbest ticaret bölgesine ithal edilebilirler ve girdikleri andan itibaren bu mallara, ihracata uygulanan geri çekme, üretim, satış ve tüketim vergileri iadeleri ve tenzilat gibi işlemler aynen uygulanabilir. Gümrükten muaf malların, bölgede tutulacakları süre için bir zaman kısıtlaması yoktur. Serbest ticaret bölgesini kullanan firmalara önemli ölçüde mali teşvikler sağlanmaktadır. Bölgede faaliyet gösteren firmalar ve bireyler İrlanda Vergi Yasası kapsamında gelir ve kurumlar vergisine tabidirler. Bölgede çalışan firmalar, mülkleri için ödedikleri mahalli vergilerden de kısmi muafiyete hak kazanırlar. Dış ülkelerdeki sermaye ve kârların memlekete iadesi için kısıtlama yapılmaz.²¹⁷

İrlanda'da dünyanın bugünkü anlamda ilk ve başarılı serbest bölgelerinden Shannon Serbest Bölgesi'nin, Batı İrlanda ekonomisi tarıma dayalı ve ekonomik buhrandayken, bir serbest hava limanı olarak Batı İrlanda'nın sanayileşmesine katkıda bulunmak üzere kurulduğu, diğer bir deyişle, üretim ve ihracat bazlı, belirli bir ekonomik bölgenin kalkınmasına katkıda bulunmak amaçlı bir girişim olduğu ifade edilmiştir.²¹⁸

²¹⁷ GÜNER Sedat: a.g.e., s. 29.

²¹⁸ İrlanda Cumhuriyeti Gümrük Yetkilileriyle yapılan görüşmelerden elde edilen bilgilerdir, Mart 2006.

4.2.8. Polonya’da Serbest Bölgelerin Yapısı

Sovyetler Birliği’nin dağılmasından hemen sonra serbest bölge oluşturulmaya başlayan Polonya’da 17 serbest bölge uygulaması bulunmakta, bunlardan en büyük altısı ülkenin güneyinde, beşi Baltık Kıyılarında ve dört tanesi de Almanya sınırlarında yer almaktadır. Polonya’daki serbest bölgelerde depolama ve paketlemeye izin verilirken, AB’ye uyum sürecinde kullanıcıların kendi binalarını yapma veya satın almaları son yıllarda güçleştirilmiştir. Polonya’da yabancı yatırımları çekmek amacıyla 1995 yılında uygulamaya konan serbest bölgelerde kurumlar vergisi muafiyeti, özellikle rekabeti bozduğu gerekçesiyle AB tarafından birlik sözleşmelerine aykırı bulunmuştur. Daha önce birçok defa ülkedeki serbest bölge uygulamalarının hem Gümrük Kanunları hem de vergi kanunlarına aykırı olduğu ifade edilen Polonya hükümeti, AB’ye uyum sürecinde Ekim 1999 Yılında çeşitli düzenlemeler gitmiştir. Daha önce yatırımcılara ilk on yılında kurumlar vergisinden tam muafiyet, daha sonraki on yıl için %50 olan muafiyet 2001 yılından itibaren yatırım harcamalarının %40-50’si kadarıyla sınırlandırılmıştır. Yine de kurumlar vergisi muafiyetinin kaldırılmasının Opel Motors, Walkswagen, General Motors gibi bölgelerdeki eski kullanıcılar için 2017 yılına geçerli olamayacağı vurgulanmaktaysa da, birçok firmanın Ancak eski kullanıcıların muhtemel kayıpları için dava açma ihtimalleri, hangi tür yatırım harcamalarının ölçü alınacağı ve yeni yabancı yatırım çekmedeki zorluklar çözüm getirilmemiş sorunlar arasında bulunmaktadır. 2001 yılından beri yeni faaliyet ruhsatı verilmeyen Polonya’da yeni bir serbest bölgenin oluşturulması için kurulacak bölgedeki işsizlik oranının ülke ortalamasının çok üzerinde (yaklaşık %150) bulunması gerekmektedir.²¹⁹

²¹⁹ ÖZTÜRK Lütfü: “Avrupa Birliği Sürecinde...”, a.g.m., s. 70-72.

4.2.9. Portekiz’de Serbest Bölgelerin Yapısı

Portekiz Gümrük yetkilileri, ülkelerinde bulunan serbest bölgelerin sanayi ve ticaret, uluslar arası finans, uluslar arası bağlantılar, ve uluslar arası taşımacılık gibi karma bir faaliyet alanları skalası seçilerek, kuruldukları bölgede ekonomik refahın artırılması amacıyla kurulduklarını belirtmişlerdir. Portekiz serbest bölgelerinin bir özelliği de; örneğin Maderia Serbest Bölgesi’nin Avrupa Birliği’nin “Uzak Bölgeler” (Outermost) diye nitelenen bölgelerden biri durumunda olmasıdır. Bu çerçevede bölge, POSEIMA (Program of Options For The Remoteness and Insularity Of Maderia and Azores- Maderia) yani “Maderia ve Azores- Maderia’nın uzak olmaları ve bir takım imkansızlıklar nedeniyle buralara sağlanan kolaylıklar programı” kapsamındadır. Bu program kapsamına alınması, kuruluş amaçları ve bulundukları bölgenin kalkındırılması dolayısıyladır. Ancak bu haklar sınırlı bir süre için tanınmaktadır.²²⁰

4.3. AB ve Türkiye’nin Serbest Bölge Mevzuatlarının Karşılaştırılması

4458 sayılı Gümrük Kanununun 152. maddesinde ve Gümrük Kanununa bağlı Gümrük Yönetmeliğinin 654 üncü maddesinde serbest bölgeler, Türkiye Gümrük Bölgesinin parçaları olmakla beraber,

- Serbest dolaşımda olmayan eşyanın, herhangi bir gümrük rejimine tabi tutulmaksızın ve serbest dolaşıma sokulmaksızın, gümrük mevzuatında öngörülen haller dışında kullanılmamak ya da tüketilmemek kaydıyla konulduğu, ithalat vergileri ile ticaret politikası önlemlerinin ve

²²⁰ Portekiz Gümrük İdaresi ile e-mail yoluyla yapılan yazışmalardan elde edilmiştir, Mart 2006.

kambiyo mevzuatının uygulanması bakımından, Türkiye Gümrük Bölgesi dışında olduğu kabul edilen;

- Serbest dolaşımdaki eşyanın, bir serbest bölgeye konulması nedeniyle normal olarak eşyanın ihracına bağlı olanaklardan yararlandığı yerler

Olarak tanımlanmaktadır.

Gümrük Kanunu'nun 152. maddesi ile Topluluk Gümrük Kanununun (Customs Code) (Ek-1) 166 ncı maddesi arasında karşılaştırma yapıldığında; Topluluk Gümrük Kanununun 166 ncı maddesinin (b) bendinde, "...normalde eşyanın ihracına ilişkin önlemler..." den (... measures normally attaching to the export of goods.) bahsedilirken, 4458 sayılı Gümrük Kanununun 152 nci maddesinin (b) bendinde "...normal olarak eşyanın ihracına bağlı olanaklar..." dan söz edildiği görülmektedir.

Serbest bölgelere ilişkin tanımlamada bulunulurken kullanılan "eşyanın ihracına bağlı olanaklar" kavramı ile neyin ifade edildiğine Gümrük Yönetmeliğinin serbest bölgeler ile ilgili ayrımında yer verilmemiş olmakla beraber, Gümrük Yönetmeliğinin antrepo rejimine ilişkin tanımlara yer verilen 356 ncı maddesinde "İhracata bağlı önlemlerden yararlanan eşya veya ürün; ihracı halinde bir geri ödeme veya benzeri ekonomik fayda sağlayan eşya veya ürünleri ifade eder." denilmesi, "eşyanın ihracına bağlı olanaklar" kavramından da bir geri ödeme veya benzeri bir ekonomik faydanın anlaşılabileceğine işaret etmektedir.

Topluluk Gümrük Kanunu, Türkiye'deki yasal düzenlemeden farklı olarak, serbest bölgelerle birlikte serbest antrepo kavramını da içermektedir. Serbest bölge etrafı çevrilmiş bir alan iken, serbest antrepo bir binayı ifade etmektedir. Bu nedenle, serbest bölgeler daha çok limanlarda, serbest antrepolar ise ülke içinde bulunurlar.

Gümrük Kanunu ve Gümrük Yönetmeliğinin serbest bölgelerin denetimi ile ilgili düzenlemeleri, Topluluk Gümrük Kanununda yer alan hükümlere uygun hükümler içermektedir.

Gümrük Kanununun 153 üncü maddesine göre, serbest bölgelerin sınırları ile giriş ve çıkış noktaları gümrük idarelerinin denetimine tabidir. Bir serbest bölgeye giriş veya çıkış yapan kişiler ve nakil araçları, gümrük muayenesine tabi tutulur. Gümrük idareleri, serbest bölgeye giren, burada kalan veya çıkan eşyayı muayene edebilirler. Muayenenin yapılmasını sağlamak üzere eşyaya giriş ve çıkışlarda eşlik etmesi gereken taşıma belgesinin bir nüshasının, gümrük idaresine verilmesi veya tetkike hazır tutulması gerekir. Muayene gerektiği takdirde, eşya gümrük idarelerine sunulur.

Gümrük Yönetmeliğinin 655 inci maddesine göre, taşıma belgesi ifadesinden; eşyanın vasıflarının belirlenmesine yarayacak bilgileri taşıdığı sürece, nakliye senedi, teslim makbuzu, özet beyan veya sevk pusulası gibi taşıma ile ilgili herhangi bir belge anlaşılır.

Kanunun 153 üncü maddesindeki “Gümrük idareleri, serbest bölgeye giren, burada kalan veya çıkan eşyayı muayene edebilirler.” hükmü Gümrük Yönetmeliğinin 655 inci maddesinde detaylandırılmıştır. Buna göre, serbest bölgede görevli gümrük idareleri,

- Türkiye’deki serbest bölgeye ihraç edilen,
- Yabancı bir ülkeden veya Türkiye Gümrük Bölgesindeki başka bir gümrük idaresinden transit olarak gelen,
- Serbest bölgeden Türkiye’ye serbest dolaşıma girmek üzere gelen,
- Serbest bölgeden Türkiye’ye şarta bağlı muafiyet kapsamında ithal edilen,

- Serbest bölgeden Türkiye'deki başka bir gümrüğe veya yabancı bir ülkeye transit rejimi hükümlerine göre sevk edilen,
- Serbest bölgede kalan

Eşyayı denetlemeye yetkilidir.

Topluluk Gümrük Kanunu'nun 167 ve 168 inci maddelerinde, serbest bölgelerin etrafının çevrili olması gerektiği ve kanunla konulmuş kurallara uymak üzere gerekli tüm koşulları sağlamayan kişilerin serbest bölge veya serbest antrepoya girişine izin verilmeyebileceği hükme bağlanmıştır.

Gümrük Yönetmeliği'nin 656 ncı maddesinde de, Topluluk Gümrük Mevzuatına paralel olarak, serbest bölgeyi çevreleyen sınırlar ile serbest bölgede faaliyette bulunan işletici veya kullanıcılara ait depo ve ambarların, gümrük idarelerinin serbest bölge dışında denetim işlemlerini yürütmelerine imkan verecek ve serbest bölgeden kanun dışı yollardan eşya çıkarılmasını önleyecek şekilde olması; aynı yönetmeliğin 655 inci maddesinde de işletici ve/veya kullanıcıların, serbest bölgede çalıştırdıkları kişilerin gümrük mevzuatına uygun olarak görevlerini noksansız yerine getirmeleri için gerekli önlemleri alacağı hüküm altına alınmıştır.

AB mevzuatında serbest bölgeler bir gümrük rejimidir ve gümrük idaresince izne ve ruhsata bağlanmaktadır. Türkiye'de ise, Gümrük Mevzuatı'nda serbest bölgeler tanım ve işleyiş olarak düzenlenmekle birlikte, gümrük idaresince izne ve ruhsata bağlanmak yerine bu yönlerden Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın yetki alanında bulunmaktadır. Yine AB'de serbest bölgeler, istisnalar dışında kullanıcı ve işleticilere genel ekonomik politikalardan farklı bir rekabet avantajı sunulmayan; ülke içinde faaliyet gösterenlere haksız rekabet oluşturmayan, ülke içinde ihtiyaç duyulan girdi

ve malların fiyat ve maliyetini en aza indirme işlevini yerine getiren yerlerdir.²²¹

Türkiye’de ise, aşağıda da değinileceği gibi, serbest bölgeler 2004 yılındaki düzenlemeden önce, bölgede faaliyet gösteren firmalar açısından AB’dekilerin aksine bölgedeki faaliyetleri nedeniyle, elde ettikleri gelirlerle ilgili olarak; gelir, kurumlar ve KDV dahil bütün vergilerden muaf bulunmaktaydı.

Türkiye’nin 1 Ocak 1996 tarihinde Avrupa Birliği(AB) ile Gümrük Birliği uygulamaya başladığı dikkate alındığında, serbest bölgelerin durumu birçok açıdan tartışmalı hale gelmiştir. Çünkü AB’deki serbest bölgeler ile Türkiye’deki serbest bölge uygulamaları arasında bazı yönlerden farklılıklar bulunmaktadır. Gümrük Birliği’ne uyum çerçevesinde gümrük kapılarının azaltılması gibi birçok düzenleme hayata geçirilirken, serbest bölge konusundaki uygulamalar birçok açıdan belirsizliğini devam ettirmektedir.²²²

Yasal uygulamalar açısından, AB’deki serbest bölgeler genellikle serbest liman niteliği göstermektedir. Türkiye’dekine benzer olarak mallar gümrüksüz bir şekilde serbest bölgelere gelmekte ve depo edilebilmektedir. Gelen mallar AB’ye satılmak istendiğinde Ortak Gümrük Tarifeleri uygulanmaktadır. Ancak, Türkiye’deki uygulamadan farklı olarak AB’deki birçok serbest bölgede malların her hangi bir şekilde üretilmesi, montaj ve de-montaj işlemlerinin yapılması ve kullanıcıların serbest bölgelerde yer satın alması veya kendi yerini inşa etmesi genellikle mümkün değildir.

AB müktesebatına uyum çerçevesinde çıkarılan 4458 sayılı Gümrük Kanunu müktesebata uygun bulunurken, serbest bölge Kanun’larındaki farklılıkların devam ettiğine dikkat çekilmiştir. 4458 sayılı Gümrük Kanunu, AB’nin 1993 tarihli Gümrük Kodu’ndan adapte edildiği için,

²²¹ DEMİR Abdurrahman: “ Serbest Bölgelerde İhracatta Teşvik Uygulamalarının Etkinlik Ve Tutarlılığı”, Gümrük Dergisi, 11, 40,Nisan 2002, s. 24-25.

²²² ÖZTÜRK Lütfü: a.g.m., s. 66.

AB serbest bölgelerine ilişkin hükümler de 4458 Sayılı Kanun'da büyük ölçüde aynen yer almıştır. Ancak 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile 4458 sayılı Gümrük Kanunu arasında çeşitli farklılıklar bulunmaktadır.

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun 4 üncü maddesi ile Serbest Bölgelerde Yüksek Koordinasyon Kurulunca (Yüksek Planlama Kurulu) uygun görülecek her türlü sınai, ticari ve hizmetle ilgili faaliyetlerin yapılabileceği öngörülmüş olmasına karşın, 20 Aralık 1994 günlü 22147 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4069 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesinin (e) bendi ile Serbest Bölgelerdeki faaliyet konularını belirleme hususunda Dış Ticaret Müsteşarlığı Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nün yetkili kılındığı anılan Müsteşarlıkça ileri sürülerek Yüksek Planlama Kurulu kararlarına bağlı olmaksızın, serbest bölgelerdeki sadece talepler dikkate alınarak her türlü malın alım-satımını yapmak üzere alım-satım konusunda ve diğer konularda Serbest Bölge Genel Müdürlüğü'nce faaliyet ruhsatı verilmektedir. Söz konusu faaliyet ruhsatlarının verilmesi esnasında firmaların ticaret sicillerine bakılmadığı gözlenmiştir. Örneğin; kimyevi madde ithalat ve ihracatı ile iştigal edeceği ticaret sicilinde yazılı olan bir firmaya sigara, içki, altın ticareti, makine vb. ticari faaliyet gösterecek şekilde ruhsat verilmektedir.²²³

19 Haziran 1994 tarih ve 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen Devlet Planlama Teşkilatı, Yüksek Planlama Kurulu'nu ifade etmekte olup bu Kurulun görevleri söz konusu Kanun Hükmünde Kararnamenin 5 inci maddesinde belirtilmektedir. Bu maddede yer alan görevlerden biri; ülkenin yurt içi ve yurt dışı ekonomik politikaları ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar almak, yeni ekonomik politikaların tespitini yapmaktır. Dolayısıyla, bu kararların uygulamaları icracı birimlere ait bulunmaktadır. Diğer bir deyişle Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nün Yüksek Planlama Kurulu'nca faaliyet konuları belirlenen serbest bölgelerin

²²³ KÖK Tolga: a.g.t., s. 126.

işleyişine ilişkin işlemleri yapabilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü'nün, faaliyet ruhsatı verirken Yüksek Planlama Kurulu kararlarını göz önünde bulundurması gerekmektedir.²²⁴

3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu geçici 1. maddesine göre kuruldukları andan itibaren 10 yıl süreyle serbest bölgelerde 2822 sayılı Kanun'un grev, lokavt ve arabuluculuk hükümlerinin uygulanmayacağı esası, birçok bölgenin kuruluş tarihi dikkate alındığında bir bakıma geçerliliğini yitirmişti. Ancak yine de Avrupa Birliği'ne tam üye olma sürecindeki bir ülkede çeşitli nedenlerle sendikal hareketlerin kısıtlanması birlik üyelerince hoş karşılanmamaktaydı. Bu bağlamda, serbest bölgelerde uygulanan sendikal kısıtlamaların zaman içerisinde kaldırılacağı Ulusal Programda AB'ne taahhüt edilmiştir. Verilen taahhütlere uygun olarak 03.08.2002 tarihli ve 4771 sayılı Kanun'la 3218 sayılı SB Kanununun geçici birinci maddesi uygulamadan kaldırılmıştır.

Serbest bölgelerin gümrüksüz antrepoların aksine süresiz depolama olanağı sağlaması birçok açıdan ithalatçı firmalara finansman kolaylığı sağlayabilmektedir. Aynı şekilde yeni düzenlemelerden önce ithalatçı bir firmanın gelir vergisinden muaf tutulması ise bir başka özendirici boyutu oluşturmaktaydı. Buna benzer tartışmalar sonucu, Türkiye'de SB uygulamalarının birçok açıdan beklentileri karşılamaması ve zamanla birer ithalat kapısı haline dönüşmesi gerekçeleriyle ve Türkiye'de serbest bölge faaliyetlerinden elde edilen her türlü kazancın vergi dışı tutulması sonucu, SB'ler birçok açıdan yabancı yatırımcılardan çok, yerli firmaları cezbetmiş, buradaki firmalara adeta bir subvansiyon görevi görmüş ve sonuçta ülke içindeki firmalarla bu firmalar arasında haksız bir rekabete yol açmıştır. Bu durum, hem AB'nin rekabet kuralları ile hem de OECD ve Dünya Ticaret Örgütü'nün kurallarıyla çelişmektedir. Bu nedenle serbest bölgelerde uygulanan gelir ve kurumlar vergisi gibi vergi muafiyetleri değinileceği üzere,

²²⁴ KÖK Tolga: a.g.t., s 126.

2004 yılında yapılan düzenlemeyle 2008 yılına kadar kademeli olmak üzere kaldırılmıştır.

4.3.1. AB Mevzuatında Yer Alıp Türk Mevzuatında Yer Almayan Hükümler

AB Gümrük Kodu'nda serbest bölgeler ile ilgili yer alan hükümler düzenlenirken, AB ülkelerindeki farklı serbest bölge uygulamalarının hepsini kapsayacak bir çerçeve, yani her birisindeki yapılan işlemlere cevaz verecek bir düzenleme yapılması yoluna gidilmiştir. Mesela, bazı ülkelerde serbest bölgeler salt ticari ve depolamacılık amacıyla kurulmuşken, bazılarında bölgesel kalkınma hedefi gözetilmiş ve üretime de imkan tanıyan serbest bölgeler kurulmuştur. Bazı ülkelerde de diğer ülkelerdeki serbest bölgelerde bulunmayan, bazı vergisel muafiyetlerle çeşitli teşviklerin uygulandığı serbest bölgeler bulunmaktadır.

Kural olarak serbest bölgeler şekil olarak birbirinin aynı olmakla beraber, bazı ülkelerdeki serbest bölgelerin fiziki olarak varlıkları ülkemiz serbest bölgelerinden farklıdır. Örneğin, AB Gümrük Kodu'nun serbest bölgeleri düzenleyen 166-181 arasındaki maddelerinde serbest bölgelerle aynı hükümlere tabi olan serbest antrepolardan bahsedilmektedir.²²⁵

Gümrük Kodunu Kuran 2913/92 sayılı Konsey Kararının uygulanmasına ilişkin 2454/93 sayılı Komisyon Kararının 799 uncu maddesinde Kontrol Tip 2 Serbest bölge tanımlanmakta ve aynı Kararın 813-814 üncü maddelerinde, Kontrol Tip 2 serbest bölgelere özel hükümlere yer verilmektedir. Ülkemizde uygulanan ve AB ülkelerinde de yaygın olan serbest bölgeler ise Kontrol Tip 1 olarak nitelendirilmektedir. Aynı açıklama ve karşılaştırmaların, aynen serbest antrepolar için de yapılmasında bir

²²⁵ OĞULTARHAN Adem: a.g.t., s. 69.

sakınca bulunmamaktadır. Zira serbest antrepolar, esasen, normal serbest bölgelerin kapladıkları alan itibariyle nispeten daha küçük bir alana kurulmuş olanlarına denmektedir. Daha doğrusu bir tesis, fabrika veya üretim süreçleri birbirleriyle bütünleşmiş birkaç fabrikanın bulunduğu alanın serbest bölge kabul edilmesi ve sınırlarının da buralar olarak belirlenmesi şeklindedir. Bu tür serbest bölgelerin ülkemizde yer almasına Avrupa Birliği'ne tam uyum sağlandıktan sonra bile izin verilmesi zorunlu değildir.²²⁶

Kontrol Tip 2 serbest bölgeler ise, gerekli kontrollerin esasen bir takım formaliteler yoluyla yürütüldüğü serbest bölge türüne denmektedir. Bölgeyi çevreleyen fiziki bir engel yerine; denetimler; belgeler, bildirim ve beyanlar üzerinden yapılır. Kontrol Tip 2'nin gerekli denetimleri fiili olarak daha çok kullanıcının elektronik ortamda tutulan stok kayıtları üzerinden yapılır. Eşya kullanıcının ve işleticinin deposuna veya işleme ünitelerine girer ve stok kayıtlarına girilir. Kullanıcının serbest dolaşımda eşyasının bulunması halinde, bu eşyanın da stok kayıtlarında görünmesi lazımdır. Kullanıcının Kontrol Tip 2'de faaliyette bulunabilmesi için eşya ile ilgili olarak her türlü güvenliği sağladığını beyan etmesi ve gerekli garantileri vermesi gerekmektedir. Kullanıcının taahhütlerini gereğince yerine getirip getirmediği gümrük idaresi tarafından daha sonra yapılacak kontrollerde denetlenir.

4.3.2. AB ve Türkiye Serbest Bölge Uygulamasındaki Farklılıklar Ve Gümrük İşlemleri Açısından Yaşanan Sorunlar

Serbest bölge mevzuatımızın oldukça liberal olduğu, özellikle AB'ye uyum çerçevesinde çıkarılan ve 05.02.2001'de yürürlüğe giren 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun oldukça iyi düzenlemeler içerdiği söylenebilir.

²²⁶ OĞULTARHAN Adem: a.g.t., s. 70.

Ancak uygulamalar AB standartlarında değildir. En önemli eksiklerden biri de tam otomasyona henüz geçilememiş olmasıdır.²²⁷

Serbest bölge gümrük idarelerinde bilgisayar ağının bulunmaması nedeniyle, serbest bölgeden çıkan eşyanın giriş evrakları ile karşılaştırılması güçleşmekte ve yeterli denetim sağlanamamaktadır. Bu da serbest bölgeden Türkiye'ye kesilen faturalarda düşük kıymet gösterilmesine neden olmakta, hazine kaybına yol açmaktadır. Ayrıca, bu firmalar yurt dışından kredili aldıkları malları serbest bölgelerde depolamakta ve peşin alış gibi işlem yaparak Türkiye'ye ithal etmekte ve Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu'ndan kaçınılmaktadırlar.

Özellikle iş hacmi ve eşya sirkülasyonu yoğun olan firmalar tarafından envanter kayıtlarının manuel olarak tutulmasında sıkıntı yaşandığı ve kayıtların zamanında ve sağlıklı bir şekilde tutulması için envanter defterlerinin bilgisayar ortamında tutulması yönünde Gümrük Müsteşarlığı'na sıklıkla gelen talepler yaşanmıştır. Bu kapsamda Gümrük Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın birlikte yürüttüğü çalışmalar sonucunda, değişen teknoloji ve günün ihtiyaçlarına uygun olarak bölgede faaliyette bulunan kullanıcılar ile ilgili kurum ve kuruluşlar arasındaki veri iletişiminin web tabanlı program ile internet üzerinden gerçekleştirilmesini sağlayacak Serbest Bölgeler Bilgisayar Uygulama Programı (SBBUP) adında yeni bir bilgisayar programının yazılım çalışmalarına başlanmıştır.

Serbest bölgelerle ilgili sağlıklı bir veri tabanı oluşturarak verilerin tek bir merkezde depolanmasının sağlanması, serbest bölgelerde gerçekleştirilen faaliyetlerin internet teknolojileri kullanılarak elektronik ortamda saklanması, serbest bölge işlemlerinin tam olarak izlenebilmesi, eşyanın serbest bölgeye girişinden çıkışına kadarki tüm hareketinin izlenebilmesi, Türkiye'deki başka bir serbest bölgeden gelen eşyanın ilk

²²⁷ BAĞRIAÇIK Atilla: "Reel Sektörümüz İçin Hariçte İşleme Rejimi ve Serbest Bölgelerden Yararlanarak Krizi Aşmak", Yaklaşım Dergisi, 9, 107, Kasım 2001, s. 26.

serbest bölgedeki kayıtlarına ulaşılabilmesi gibi amaçları olan bu programın uygulanmasına 2007 yılı itibariyle pilot bölge olarak seçilen Antalya Serbest Bölgesi'nde başlanmıştır. Dış Ticaret Müsteşarlığı ve gümrük idareleri arasındaki işlemlerin bağımsız olmadan bir bütün halinde yürütülmesine de yardımcı olacak olan program, iki kurum arasındaki mevzuat ve yetki çatışmalarını da azaltmaya yardımcı olacak nitelikte olmasından dolayı da önemlidir. Programın işleyişi hâlihazırda faaliyette bulunan 20 serbest bölgeye ait kullanılan serbest bölge işlem formlarının kullanıcılar tarafından elektronik ortamda doldurulması şeklinde gerçekleşecektir.

AB Gümrük Kodunda serbest bölgelerle ilgili her türlü işlemi ve izni gümrük idaresi verirken, Türkiye'de yetkilerin ağırlıklı olarak toplandığı kurum Dış Ticaret Müsteşarlığı'dır. Gümrük idaresi sadece eşyanın serbest bölgelere girişi çıkışı kontrol etmeyle sınırlı olan yetki çerçevesinde işlem yapmaktadır. Serbest bölgelerin kendine has özellikleri olan yerler olması sebebiyle, AB Gümrük Kodunda mümkün kılınan özel denetim biçimlerine tabi tutulması gerekirken, mevcut durumda serbest bölgelerde kullanıcılara ait yerlerde bulunan eşyanın kontrolü ve denetimi yapılamamaktadır. Envanter kayıtları ve bulunulan beyanların doğruluklarını denetleme imkanı kamu otoritesince kullanılamamaktadır. Bu duruma sebebiyet veren hususların başında, serbest bölgeler konusunda idarenin eşgüdüm sağlayamamış olması ve kurumların serbest bölgelerin kendine has olan bazı özelliklerini aynı şekilde yorumlayamamaları oluşturmaktadır. Bazı kurumlar var olan mevzuatı, serbest bölgelerle ilgili denetim ve kontrollerin çok kısıtlı tutulması şeklinde yorumlamakta, bazıları da; serbest bölgeleri Türkiye Gümrük Bölgesi'nin diğer yerlerinden neredeyse hiç farkı olmayan bir yer olarak görme eğilimine girmektedirler. Bunun sonucunda da Türkiye'de kamu otoritesi, AB Gümrük Mevzuatıyla, mümkün kılınan, serbest bölgelerde olup biteni takip edebilme kabiliyetinden yoksun kalmıştır.²²⁸ AB Gümrük Kodu'nda, serbest bölgelerle ilgili, serbest bölgelerin kuruluşu, işleyişi ve

²²⁸ OĞULTARHAN Adem: a.g.m., s. 29-30.

denetimi dahil her türlü konuda tek bir kamu kurumu yetkilidir. Bunlar dışında, AB Gümrük Koduyla Türkiye'deki serbest bölgeler mevzuatının mantığı aynıdır. Farklılık mevcut mevzuatların uygulanmasının sonuçları bakımından ortaya çıkmaktadır.²²⁹

Avrupa Birliği'nde üye ülkelerin kendi düzenlemeleri nedeniyle Avrupa Birliği üyesi ülkeler arasındaki serbest bölge uygulamalarında da tam bir uyumdan bahsetmek zordur. Bunun son örneği daha önce de bahsedilen Polonya olmuş; bu ülke kademeli olarak serbest bölgeler mevzuatını AB mevzuatıyla paralelleştirmeye yönelik birçok taahhütte bulunmuştur.

Avrupa Gümrük Birliği Serbest Bölgeler Mevzuatı Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği içinde düzenlenmiştir. Türk Gümrük Kanunu'nda ise serbest bölgelerle ilgili hükümler sınırlı sayıdadır, tanım ve denetim hükümleri belirtilmiş ve başka bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Serbest bölgeler ile ilgili 3218 sayılı Kanun çerçevesinde ise serbest bölge uygulaması başından beri bir ekonomi ve dış ticaret politikası aracı olarak değerlendirilmiş olup, bir gümrük rejimi olarak değerlendirilmesi söz konusu olmamıştır.²³⁰

2006 yılı başından önce, Avrupa Topluluğu'nda yer alan serbest bölgelerde faaliyet gösteren firmaların gelir ve kurumlar vergisi mükellefi olmaları, Türkiye'deki tam ve dar mükellef gerçek ve tüzel kişilerin ise, serbest bölgedeki faaliyetleri dolayısıyla elde ettikleri kazanç ve iratları, Türkiye'nin diğer yerlerine getirildiğinin kambiyo mevzuatına göre tevsiki halinde gelir ve kurumlar vergisinden muaf olmaları hususu ve 10 yıl grev yasağı bulunması nedeniyle haksız rekabette bulundukları Topluluk yetkililerince dile getirilmekteydi.

Serbest bölgelerdeki faaliyetlerden elde edilen kazançların vergiden istisna olması, özellikle yerli firmalarca değerlendirilmiş ve

²²⁹ OĞULTARHAN Adem: a.g.m., s. 30.

²³⁰ KÖK Tolga: a.g.t., s. 123.

bölgedeki firmaların %85'inin yerli firmalar olmasına neden olmuştur. Bu durum vergisel teşviklerle, özellikle de Türkiye'de işyeri bulunan firmaların, bölgeleri birer vergiden kaçınma merkezi olarak tercih ettiğini göstermektedir.²³¹

Bu husus Türkiye'de faaliyet gösteren imalatçı-ihracatçı firmalar ile serbest bölgede bulunan imalatçı-ihracatçı firmalar arasında da haksız rekabet doğurmakta, serbest bölgelerde imal edilerek yurt dışına ihraç edilen eşya, Türkiye'de üretilerek gönderilen daha yüksek maliyetli eşya ile yabancı pazarlarda rekabet ederek, Türkiye'den ihraç edilen malların fiyatını kırarak dış piyasada değer kaybetmelerine neden olmaktaydı. Bu hususun olumsuzlukları; "Serbest bölgelerde faaliyette bulunmak üzere ruhsat almış mükelleflerin; bu bölgelerde gerçekleştirdikleri faaliyetleri dolayısıyla elde ettikleri kazançlarının 2004 yılından itibaren, faaliyet ruhsatlarında belirtilen süre ile sınırlı olmak üzere gelir veya kurumlar vergisinden müstesna olup, bu bölgelerde istihdam ettikleri personele ödedikleri ücretlerin de 31.12.2008 tarihine kadar gelir vergisinden müstesna olduğu, ancak bu maddenin yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla ruhsatlarında belirtilen süre 31.12.2008 tarihinden daha önceki bir tarihte sona eriyorsa, istisna uygulamasında ruhsatta yer alan sürenin bitiş tarihinin dikkate alınacağı, bu bölgelerde gerçekleştirdikleri faaliyetleri ile ilgili olarak yaptıkları işlemlerin 31.12.2008 tarihine kadar her türlü vergi, resim ve harçtan müstesna olduğu ve serbest bölgelerde faaliyette bulunan gelir veya kurumlar vergisi mükelleflerinin bu bölgelerde imal ettikleri ürünlerin satışından elde ettikleri kazançların da Avrupa Birliğine tam üyeliğin gerçekleştiği tarihi içeren yıllık vergileme döneminin sonuna kadar gelir veya kurumlar vergisinden müstesna olduğu" yönündeki 06.02.2004 tarih ve 25365 sayılı Resmi Gazete de yayımlanan 5084 sayılı Kanun ile kaldırılmaya çalışılmıştır. Söz konusu düzenlemeler 06.02.2004 tarihinden itibaren, kademeli olarak yürürlüğe girmiştir.

²³¹ CEYHAN Sami: "Serbest Bölgelerin Geleceğine Bakış", Gümrük Dergisi, Nisan-Haziran 2006, s. 123.

Serbest bölgede faaliyette bulunan bir firma, faaliyette bulunabilmesi için alması gereken izin niteliğinde olan faaliyet ruhsatının sona erdiği tarihe kadar gelir ve kurumlar vergisinden müstesna olacak, ve her halükarda da 31.12.2008 tarihine kadar bu muaf olma durumunu sürdürebilecektir. Üretimden elde edilen gelirleri ise AB'ye tam üyeliğin gerçekleştiği tarihe kadar gelir ve kurumlar vergisinden müstesna olacaktır.

Bahsedilen uygulamayla hem serbest bölgelerde faaliyet gösteren firmalarla diğer firmalar arasında yaşanan haksız rekabete son verilmek istenmiş, hem de AB mevzuatına uyum sağlamaya yönelik bir adım atılmıştır. Ayrıca hali hazırdaki firmaların da üretime yönelik faaliyetlerinin özendirilmesi amacıyla sadece üretim faaliyetlerini kapsayacak bir vergi muafiyeti de getirilmiştir.

2005 yılı İlerleme Raporunda'da doğrudan vergilendirme alanında bazı ilerlemeler kaydedildiği, serbest bölgelere ilişkin mevzuata, 2008 yılına kadar kademeli olarak vergi teşviklerine son verilmesini ve mevcut durumdan geri gidilmesine engel olan hükmü içeren değişiklikleri getirdiği, yeni düzenleme çerçevesinde serbest bölgelerde faaliyet göstermeye yeni başlayanlara bu tip teşviklerin verilmeyeceği noktası yer almıştır.²³²

AB'ye tam üyelik sürecinde 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu geçici 1. maddesine istinaden, kuruluşundan itibaren 10 yıl süreyle 2822 sayılı Kanun'un grev, lokavt ve arabuluculuk hükümlerinin uygulanmayacağı esas alınmış olsa da, bölgelerde uygulanan sendikal kısıtlamaların zaman içerisinde kaldırılacağı 2001 Ulusal Program'da Avrupa Birliği'ne taahhüt edilmiştir. Bu bağlamda, kısıtlamalar verilen taahhütlere uygun olarak 03.08.2002 tarihli ve 4771 sayılı Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun'un 12. maddesi ile 09.08.2002 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır.

²³² Avrupa Komisyonu Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu, , 9 Kasım 2005, Vergilendirme Bölümü.

Serbest bölgelerle ilgili diğer bir olumsuz husus da; Türkiye’de yerleşik firmaların, serbest bölgelerde faaliyet ruhsatı alarak bu bölgelere şubelerini açmalarıdır. Bu sayede kullanıcılar yurt dışından aldıkları malları Türkiye’ye getirirken serbest bölgeleri birer basamak olarak kullanmaktadırlar. Bu firmalar yurt dışından kredili aldıkları malları serbest bölgelerde depolamakta ve peşin alış gibi işlem yaparak Türkiye’ye ithal etmekte ve Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu’ndan kaçınmaktadırlar. Bu da yine haksız rekabete yol açmaktadır.²³³

Serbest bölgelerde gümrük işlemleri açısından yaşanan bir başka sorun, dahilde İşleme izin belgeleri ile Türkiye Gümrük Bölgesine girmiş bulunan ve bünyesinde üçüncü ülke girdisi bulunan eşyanın işleme faaliyeti sonucunda, serbest bölgeye çıkış işleminin yapılması aşamasında çıkış beyannamelerinde anılan eşyanın beyanının yapılması zorunluluğu bulunmadığından, Ön Statü Belgelerinde eşya serbest dolaşımdaymış gibi gösterilmektedir. Serbest bölgede bulunan bu eşyanın bilahare Türkiye’ye veya Avrupa Birliği üyesi ülkelere gönderilmek istenilmesi halinde işlemler Ön Statü Belgesi’ne istinaden yapılmakta, bu durum hem Türkiye Cumhuriyeti’nin alması gereken gümrük vergileri ve fonları alamamasına ve hem de trafik sapmasına sebebiyet vermektedir. Dahilde İşleme izin belgesi ile Türkiye Gümrük Bölgesine girmiş eşyanın çıkış rejimi hükümlerine tabi tutularak serbest bölgelere gönderilmesi halinde eşyanın yeniden Türkiye’ye ithali aşamasında söz konusu ihracat taahhüdünün kapatılmasına ilişkin işlemin iptalini sağlayacak hükmün de ihracat ve gümrük mevzuatlarında belirtilmesi konusunda karar verilmesi gerekmektedir. Türkiye’den serbest bölgelere yapılan normal ihracat konusu mallar, birçok kez Türkiye’ye giriş-çıkış yapabilmekte ve ihracata yönelik olarak alınmış her çıkış işleminde kapatılmakta ve eşyanın yeniden ithal ve ihraç edilmesi dış ticaret istatistiklerinde mükerrerliğe yol açmaktadır. Bu nedenle serbest bölgelere

²³³ KÖK Tolga: a.g.t., s. 124.

yapılan ihracatın kesin ihraç hükmünden çıkarılarak geçici çıkış işlemine tabi tutulması, ihraç edilen bu eşyanın serbest bölgelerden bir başka ülkeye gönderilmesi (işlemin kesin çıkışa çevrilmesi) halinde ihracat sayılarak ihracat kredilerinin kapatılması ve 3065 sayılı KDV Kanunu'nun lafzına uygun şekilde KDV iadelerinin de, eşyanın bir başka ülkeye vasıl olması halinde ödenmesi, Türkiye'nin gerçekçi ihracat rakamlarının belirlenmesi ve doğru ihracat politikalarının uygulanması bakımından uygun olacaktır. Ayrıca, serbest bölgelerde bazı kullanıcılara montaj-demontaj faaliyet ruhsatı verilmektedir. Firmalar, serbest bölgelere getirdikleri yüksek vergi ve fona tabi eşyayı bölgede demonte ettikten sonra parçalar halinde ithal edebilmektedirler. Örneğin televizyon getirerek televizyonu parçalara ayırmakta ve parçalar halinde ithalat gerçekleştirilmektedir. Kullanıcının, üretim ve işçilik açısından hiç bir katkısı olmamakta, bu da serbest bölgelerin kuruluş amaçlarına hizmet etmemektedir. Ayrıca, bu uygulama, önemli miktarda vergi ve fon kaybına sebep olmaktadır. Serbest bölgelerin kuruluş amaçları göz önüne alındığında, yüksek vergiye tabi eşyanın bölge içinde demonte edilerek parçalar halinde ithalinde ortaya çıkan hazine kaybının önlenmesinin temini amacıyla, montaj-demontaj faaliyet ruhsatlarının verilmesi aşamasında da bu hususların göz önünde bulundurulması gerekmektedir.²³⁴

Ülkemizdeki serbest bölge uygulamalarına ilişkin önemli bir diğer husus, serbest bölge sayısının sürekli olarak artma eğilimi göstermesidir. Topluluktaki en fazla serbest bölge uygulamasının gerçekleştirildiği ülke olan Almanya'da 8 serbest bölge bulunurken, Türkiye'de halen 21 serbest bölge faaliyete geçmiş olup, 3 serbest bölge için de Bakanlar Kurulu Kararıyla yer ve sınırlar tespit edilmiştir. Mevcut serbest bölgelerin çoğunun tam kapasitesi çalışmadığı göz önüne alındığında, yeni serbest bölgelerin açılmasının gerekli olmadığı düşünülmektedir. Ayrıca, mevcut serbest

²³⁴ KÖK Tolga: a.g.t., s. 127.

bölgelerin tam anlamıyla ihtisaslaşmamış olduğu düşünüldüğünde, öncelikli olarak bu konularda çalışmalar yapılması daha yararlı olacaktır.

Türkiye'deki serbest bölgelerde uygulanmayan bazı mevzuatlar söz konusudur. Topluluk uygulamalarına bakıldığında ise, bölgeler için bu doğrultuda bir ayrıcalığın bulunmadığı görülmektedir. Türkiye'de bazı kanunların bu bölgelerde uygulanmaması nedeniyle de Tarım ve Köy İşleri ve Sağlık Bakanlıkları gibi kurumlar bu bölgelerde denetim yapamamakta, bunun sonucu olarak da bu bölgeler Türkiye siyasi sınırları içinde olmalarına rağmen insan sağlığı ve güvenliği, hayvan ve bitki varlığı ve sağlığı yönünden denetlenememektedir.

Topluluk mevzuatında serbest bölgelerde yapılacak her türlü işlem (nerede kurulacakları, sınırları, bina inşaatları vs.) için gümrük idarelerine büyük sorumluluklar verilmişken, ülkemizde ise gümrük idarelerinin sorumluluğu giriş ve çıkış noktalarında yapılan denetimle sınırlanmıştır.

Bölgede görev yapan idari birimlerin sayısal olarak azaltılması, bölgedeki bürokratik işlemleri de azaltıcı mahiyette olacaktır. Halihazırdaki 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ile ilgili yönetmelik ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu arasındaki uygulama farklılıklarının ortadan kaldırılması ve serbest bölgelerde bu yönlü kararların uygulanmasında yeknesaklık sağlanması, yetki karmaşalarını ve yaşanan tikanlıkları ortadan kaldırabilecek ve işlemler daha hızlı olarak yapılabilecektir.

AB'ye uyum sürecindeki bütün ülkelerde serbest bölgeler konusunun az ya da çok bir tartışma konusu olduğu, karşılıklı olarak yeni düzenlemelere gitme ihtiyacının yaşandığı bir gerçektir. AB Serbest Bölge uygulamalarına dayanak oluşturan AB Gümrük Kodu, farklı ülkelerdeki farklı uygulamaların hepsini kapsayacak genişlikte, çerçeve nitelikli bir kurallar bütünüdür, Her bir ülkenin ulusal mevzuatıyla düzenledikleri konu sayısı çok

fazladır. Ulusal mevzuatlarla yapılan düzenlemeler, farklı ülkelerde benzeşebildiği gibi farklılıkların bulunduğu da şahit olunmaktadır.

Her bir ülke kendi ihtiyaçları ve şartları bağlamında birbirinden farklı serbest bölgelere sahiptir. Bu farklılıklar bazen uygulanan prosedürler bakımından kendini gösterir bazen büyüklük, yer, sınır ve bulunulan faaliyetler bakımından görülür. Türkiye serbest bölgeleri AB Gümrük Kodunda çizilen çerçevenin içerisinde yer alabilecek bir serbest bölge çeşididir. Diğer bir deyişle, Türkiye'deki uygulamanın bir parçası olup ancak AB Gümrük Kodunda yasaklanan bir husus bulunmamaktadır.

Gümrük idaresinin, serbest bölgelerin yönetiminde daha fazla yer etmesinin, etkinliği arttıracak bir gerçektir. Uygulamanın gereklilikleri de dikkate alınarak yeni rasyonel çözümler düşünülmelidir. Türkiye'nin serbest bölgeler uygulaması ve AB mevzuatı arasında çok fazla farklılık bulunduğu, kullanıcıların pek çok açıdan yeni uygulamadan zarar görecekleri düşüncesinin de revize edilmesi gerekir. Mevzuat paralelleştirmesini geciktirmenin de bir gereği bulunmamaktadır. Çünkü AB uygulaması ile Türkiye uygulaması arasındaki var olan farklılıklar ilke sorunu olmayıp, külfetleri çok fazla olmayan idari bir takım tedbir değişiklikleriyle üstesinden gelinebilecek sorunlardır.

Avrupa Birliği Türkiye 2006 yılı İlerleme Raporu'nda da Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa dönemli öncelikler arasında yer almasına karşın, serbest bölgeler konusunda fazla bir ilerleme kaydedilmediği, serbest bölgelerin Türkiye Gümrük Bölgesi içinde olmamasının AB müktesabatına uygun olmadığı belirtilmiştir.²³⁵

²³⁵ Avrupa Komisyonu Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu, , Brüksel , 8 Kasım 2006, Gümrük Birliği Bölümü.

AB Gümrük Kodunda, bazı serbest bölgelere özel statü verilebilmekte veya bazı serbest bölgeler için farklı kurallar getirilebilmektedir. Bu göz önünde bulundurularak, uyum süreci tamamlanırken, ülkemiz serbest bölgeleri açısından hayati önemde kabul edilen konularda, özel düzenleme talep edilmesi mümkündür. Örneğin, AB Gümrük Kodunun 173 üncü maddesiyle Hamburg, Kanarya adaları, Azores ve Maderia Serbest Bölgeleri için istisnalar getirilmiştir. Konuyla ilgili olarak katılım sağlanan seminerlerdeki uzman kişiler, serbest bölge uygulamasının uyum sürecinde pazarlık konusu yapılabildiğini ifade etmişlerdir.

Temel Anlaşmalar, üye ülkelere işsizliğin yüksek oranlarda yaşandığı ve yaşam standartlarının düşük olduğu alanlarda ekonomik kalkınmayı destekleyecek vergi muafiyeti gibi çeşitli özendirici politikaları içeren önemler almalarına izin vermektedir. Topluluğun 'en dıştaki bölgeleri' olarak kabul edilen Madeira, Azor ve Kanarya Adaları'ndaki muafiyet uygulamaları Türkiye'deki bazı çevreler tarafından Türkiye'deki mevcut serbest bölge uygulamalarının devamı amacıyla savunulan bir argüman olarak kullanılmaktadır. Topluluk içinde olumsuz ve kendine özgü bir konuma sahip olan bu bölgeleri Topluluğun geri kalanından ayıran bazı özellikler söz konusudur. Bu kapsamdaki çevresel özelliklerin başında ada olmaları, bu bölgelerde tropik iklimin egemen olması, aşırı sert ve volkanik araziler üzerinde oluşları, Kıta Avrupası'ndan uzak oluşları ile az gelişmiş ve AB üyesi olmayan ülkelere yakın oluşları gelmektedir. Aynı bölgeler, demografik, ekonomik ve ülkesel olarak Birliğin tamamıyla karşılaştırıldıklarında da göreceli olarak güçsüz kalmaktadırlar. Ayrıca, bu bölgelerin Topluluğun geri kalanı ile entegrasyonunu sağlamak ve bölgelerin kalkınmasına yardım etmeyi amaçlayan yapısal fonlar yanında uygulanan vergi muafiyetleri daha çok bu bölgelerin ihtiyaçlarını kapsayacak miktarlarla sınırlandırılmış olup, bu muafiyetten yararlanan ürünlerin işleme tabi tutulmaksızın Topluluğun diğer bölümlerine gönderilmesi yasaklanarak, olası bir ticaret sapmasının engellenmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda,

Türkiye'deki serbest bölgeler için benzer bir yapı talep edilebilmesi için öncelikle Türkiye'deki serbest bölgelerin, Topluluğun 'En dıştaki Bölgeleri' olarak tanımlanan bölgelerdeki özelliklere benzer özellikler taşıdıklarının ortaya konması gerekmektedir. Bu kapsamda, Türkiye'deki serbest bölgelerin tamamının bu kapsama girmesinin mümkün olmadığı açıktır. Özellikle, İstanbul, İzmir, Antalya ve Mersin gibi ülkenin gelişmiş bölgeleri arasında ön sıralarda yer alan şehirlerde faaliyet gösteren serbest bölgeler için böyle bir talepte bulunulabilmesi mümkün görünmemektedir. Ancak, Doğu Anadolu ve Mardin Serbest Bölgesi gibi görece geri kalmış yörelerde kurulmuş serbest bölgelerin gerekli yasal düzenlemelerin yapılması koşuluyla faaliyetlerine devam edebilecekleri söylenebilir.

AB mevzuatına uyum konusunda serbest bölgelerin mevcut yapısının korunmasına ilişkin öne sürülen hususlardan biri de Gümrük Birliği'ni tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 28. Maddesinde uyum sağlanması gereken konular arasında özel olarak serbest bölgelerin belirtilmediği, bu nedenle de uyuma gerek bulunmadığı yönündedir. Ancak, bu değerlendirmenin de günümüz için savunulabilir olmadığı düşünülmektedir. Öncelikle, Kararın 54. maddesiyle, 28. maddede özel olarak belirtilmeyen ancak, Topluluk ve Türkiye arasında kurulmuş olan Gümrük Birliği'nin işleyişiyle doğrudan ilgili alanlardaki Türk mevzuatının Topluluk mevzuatına mümkün olduğu ölçüde uyumlu hale getirilmesi konusu öngörülmüştür. Ayrıca, bugün Türkiye'nin Toplulukla ilişkisi Gümrük Birliği sürecini geride bırakarak adaylık perspektifi kazanmış olduğundan, Gümrük Birliği alanı yanında Topluluk mevzuatının düzenlediği her alanda uyum hedeflenmektedir. Topluluk tarafından 3 Ekim 2005'de Müzakere Çerçeve Belgesi'nin onaylanmasından ve 9 Kasım 2005'de Türkiye 2005 İlerleme Raporu ve Katılım Ortaklığı Belgesi ve 2006 İlerleme Raporları ve müzakerelerinin ilk aşamasının başlamasından bu yana, tam üyelik hedefinin benimsenerek uyum çalışmalarının gerçekleştirileceği yönünde vaatte bulunan ülkemizin, özellikle Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme

Raporları çerçevesinde Topluluk tarafından eleştirilen ve uyum sağlanması gerektiği belirtilen hususlarda uyuma yönelik çalışmalarını hızlandırması gerekmektedir. Aday ülkelere ilişkin verilen İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri örneklerinde de görüleceği üzere serbest bölgeler konusu tüm aday ülkeler için bir zorunluluktur. Yukarıda belirtilen tüm hususlar, AB'ye tam üyelik yolunda serbest bölgeler konusunda mevzuat uyumunun gerçekleştirilmesini öngörmektedir.

Mevcut serbest bölge uygulamalarının Türkiye için yararlarının ve olası bir mevzuat değişikliğinin makro ekonomik etkilerinin ortaya konması için bir fayda-maliyet analizinin yapılması, bölgelere ilişkin olarak gümrük idarelerinin yetkilerinin artırılması, serbest bölgelerin belli mevzuatların uygulanması bakımından ülke dışında kabul edilmesinden vazgeçilmesi gerektiği ve de Topluluktaki özel uygulamalara benzer uygulamaların Türkiye için talep edilebilmesinin ancak az gelişmiş bölgeler için mümkün olabileceği, bunun için de ekonomik ve sosyal verilerin hazırlanarak, etkin bir şekilde ortaya konmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

Serbest bölgeler, ülkenin siyasi sınırları içinde olmakla beraber, dış ticaret, vergi ve gümrük mevzuatının uygulanması bakımından gümrük hattı dışında sayılan ve ülkenin diğer kesimlerine kıyasla bazı sınai ve ticari faaliyetler için daha geniş teşviklerin tanındığı yerlerdir. Ülkelerin sosyal ve ekonomik yapısına bağlı olarak serbest bölge uygulamaları farklılık gösterebilmektedir.

Serbest bölge kurulmasının, ülkenin mevcut siyasi rejimi ve ekonomi politikası ile bir ilişkisi olmadığı gözlenmektedir. Dünya üzerindeki serbest bölge uygulamalarına bakıldığında, serbest bölgeler hem Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya gibi liberal ekonomi politikalarını benimsemiş, gelişmiş batı ülkelerinde, hem de farklı rejimle yönetilen ve kapalı ekonomi politikalarını benimsemiş Çin ve Kore gibi ülkelere kurulabilmektedir.

Türkiye'nin tarihinde, 1927, 1946 ve 1953 yıllarında ciddi olarak serbest bölge kurma girişimlerinde bulunulmuş, ancak bu girişimlerin tümü başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Türkiye'de gerçek anlamda serbest bölgelerin kurulması girişimleri, 1985 yılında kabul edilen 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden sonra başlamıştır. İlk olarak Mersin ve Antalya Serbest Bölgeleri 1987 yılında faaliyete geçmiş, serbest bölgelerin sayısı, 2006 yılı sonu itibariyle Bakanlar Kurulu Kararı'yla İMKB Serbest Bölgesi'nin faaliyetine son verilmesi sonucu 20'ye inmiştir.

Her ne kadar serbest bölge sayısının artmasıyla serbest bölgelerde gerçekleştirilen ticaret hacmi artsa da, bu ticaret hacminin Türkiye'de faaliyet gösteren serbest bölgeler arasında dengeli bir şekilde dağıldığını söylemek mümkün değildir. İstatistiklerde dikkate alınan 20 serbest bölgeden 7'si (İstanbul Deri, Ege, İstanbul AHL, İstanbul Trakya, Bursa, Mersin, Avrupa Serbest Bölgeleri) serbest bölgelerdeki toplam ticaret

hacminin; 2005 yılında %92'sini, 2006 yılında %91,3'ünü gerçekleştirmektedir.

Serbest bölgelerde yapılan ticaretle ilgili bu veriler, faaliyette bulunan serbest bölgelerin bazılarının beklenen ticaret hacmine ulaşamadığını göstermektedir. Her ne kadar serbest bölgelerin kuruluş ilkeleri arasında topyekün kalkınma amacına hizmet etmek için “bölgesel kalkınma” modeli olsa da, yani bazı serbest bölgeler bölgesel kalkınmaya hizmet amaçlı kurulmuş olsa da, çok düşük ticaret hacmine sahip bölgelerin, yatırım ve işletme maliyetlerini dahi karşılayamadığı düşünülmektedir.

Serbest bölgelerin yıllar itibariyle gerçekleştirmiş oldukları ticaret hacimlerinin faaliyet gösterdikleri bölgelere sağladıkları yöresel katkı ile beraber değerlendirilerek bir performans değerlendirmesi yapılması; değerlendirme sonucunda verimsiz olduğuna kanaat getirilen serbest bölgelerde verimliliği artırıcı önlemlerin alınması ve alınan önlemlerin de olumlu katkı sağlamaması halinde, faaliyette bulunmasının ülkemiz açısından mali yük getirdiği tespit edilen serbest bölgelerin faaliyetlerinin durdurulması yönünde karar alınmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Serbest bölgede yürütülen faaliyetler, gelişmekte olan ülkelerde üretim ağırlıklı olurken, gelişmiş ülkelerde serbest bölge faaliyetleri ticaret ağırlıklıdır. Türkiye’de ise serbest bölgeler karma bir yapı göstermektedir; yani bölgeler hem üretime hem de ticarete yönelik faaliyet göstermektedirler. Türkiye’deki serbest bölge yapısının karma olduğu belirtilse de, Türkiye’nin gelişmekte olan bir ülke olmasına rağmen, serbest bölgelerdeki faaliyetlerin ticaret ağırlıklı olduğu aşikârdır. Alım-satım ve depoculuk faaliyetleri serbest bölge faaliyetlerinin %64 gibi hayli yüksek bir oranını oluşturmaktadır. Bunun yanında, üretim faaliyetleri serbest bölge faaliyetlerinin sadece %21’ini oluşturmaktadır. Türkiye’nin serbest bölgelerle olan ticaretinin son on yılına bakıldığında, Türkiye’nin serbest bölgelere ihracatının azalırken, serbest

bölgelerden ithalatının arttığı görülmektedir. 1995 yılında Türkiye'nin serbest bölgelere ihracatı, serbest bölge ile yapılan ticaretin %36'sını oluştururken bu rakam 2006 yılında %30'lara gerilemiştir. Bu yönüyle, Türkiye'deki serbest bölgelerin, kurulma amaçlarından olan "ihracatı artırmak" görevini yerine getirdiğini söylemek güçtür. Yıllar itibariyle Türkiye'nin serbest bölgelerden ithalatının artması ise, ithalatta genel bir artış olarak değil, dış ülkelerden gerçekleştirilecek ithalatın, bölgedeki depolama faaliyetleri ve tanınan teşvik ve muafiyetler nedeniyle serbest bölgelere kayması olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla bu rakamlar, klasik serbest bölge yaklaşımı kriterleriyle değerlendirildiğinde, serbest bölgelerimizin başarısız olduğu gibi bir sonuca ulaşılabilir. Ancak serbest bölgelerimizden yurtiçine yapılan satışların ağırlık merkezini tüketim malları değil ara ve hammaddelerin oluşturduğu göz önüne alındığında; bu bilgi, serbest bölgelerimizin ülke sanayisiyle bütünleşmiş, ülke sanayisine girdi sağlayan ve bilgi transferinin gerçekleştirildiği, kümeleşme ve uzmanlaşmanın sağlandığı merkezler olma özelliğinin ön plana çıktığı sonucunu da vermektedir.

Serbest bölgelerin yeni yaklaşımlar çerçevesinde ele alınması gerekliliği bulunmaktadır. Bu bağlamda, serbest bölgelerin ülke içi ekonomiyi bütünleşmesi, kümeleşme avantajı, bazı teşvik ve muafiyet imkânlarından yararlandırılması suretiyle uzmanlaşmanın sağlanması ve her bir serbest bölgenin kendi alanında söz sahibi olan cazibe merkezleri haline gelmesi yönünde bir çaba gerekmektedir. Burada önem arz eden husus, serbest bölgelerin ülke içi ekonomisine dönük işlemlerinin eskiden olduğu gibi mutlak olarak olumsuz karşılanması gereken bir durum gibi görülmemesidir. Bu kapsamda, serbest bölgelerde faaliyette bulunan firmaların ne kadar verimli çalıştıkları üzerinde durulmalı, uzmanlaşma ve kümeleşmenin imkânlarının daha fazla kullanabilmeleri konusunda gerekli girişimlerde bulunulmalıdır. Dolayısıyla serbest bölgelerin varlığını sorgulamak yerine buralardan en iyi faydanın nasıl sağlanabileceği üzerinde düşünülmesi gerekmektedir.

Ülkemiz serbest bölgelerinin pek çok platformda dile getirilen bir sorunu da, Avrupa Birliği mevzuatı ile serbest bölge mevzuatımızın paralelleştirilmesi ertesinde, serbest bölgelerin alacağı şekil konusunda süregelen tartışmalardır. Ülkemiz serbest bölge mevzuatı ve uygulamalarıyla AB mevzuatı ve uygulamaları karşılaştırıldığında, bu tartışmaların pek çoğunun suni bir şekilde oluşturulduğu, serbest bölgelerin en önemli sorunu olarak belirtilen pek çok sorunun esasen dezenformasyon sonucu yaygınlaştığı, bu durumun, kullanıcılar ve ilgili kurumların geleceği kestirmek ve karar vermek bakımından önünde bir engel olarak durduğu görülmektedir. Esasen, serbest bölgeler konusunda AB ile aramızdaki farklılıklar çok esaslı olmayıp, pek çok farklılık alınacak bazı idari tedbirlerle telafi edilebilecek nitelikte farklılıklardır. Bu farklılıkların kullanıcılar açısından getireceği külfetler hemen hiç yoktur. Diğer bir husus da, AB ülkelerinde bütün serbest bölgelerin birbirinin aynı şekilde kurulup işletildiği, üretim esaslı oldukları ve kendi konularında çok başarılı oldukları yönündeki yanlış bilgilendirilmedir. Bu tespitlerin de, yine çalışmanın değişik yerlerinde yapılan değerlendirmelerden tartışılabilir oldukları görülmektedir. Dolayısıyla, serbest bölgelerin geleceğini ve varlığını sorunsallaştırmak gerekli olmadığı gibi, Türkiye ve AB serbest bölgeleri arasında büyük farklar mevcut olmadığı da görülmelidir. Bu itibarla, bu konuyla ilgili olarak sağduyulu bir yaklaşım, ilgili mevzuatın uygulanmasında serbest bölgelerden en fazla faydayı sağlamaya dönük bir perspektifle hareket etmek ve rasyonel idari kararlar almak gerekmektedir. İkinci olarak, AB organlarınca tenkit edilen serbest bölgeler konusundaki uyum ile ilgili olarak, kamu otoritesinin önünde fazla bir engel bulunmadığı gibi, uyum süreci, bir kayba da sebep olmayacaktır. Diğer bir deyişle mevzuat paralelleştirme çalışmalarının tamamlanması halinde, ülkemiz serbest bölgelerinin kendisine özgü pek çok özelliği muhafaza etmesi mümkün olabilecektir. Müzakerelerle bu konuda pek gündemde olmayan bazı imtiyazların elde edilmesi de söz konusu olabilir. Örneğin,

nispeten, ekonomik refahın düşük olduğu bölgelerimizdeki serbest bölgelerin ekstra bazı muafiyetlerden yararlandırılmaları mümkün olabilecektir. Zira, AB uygulamalarında bölgeler arasında ekonomik gelişmişlik farkları, bazı muafiyetlerin sağlanması bakımından kabul edilebilir bir gerekçedir. Müzakerelerin bir başka sonucu da; Türkiye Serbest Bölgelerinin kendine özel olabilecek bazı özelliklerinin AB metinlerinde yer alması sağlanmış olabileceğidir. Böylece, aslında gerek bulunmayan bu konudaki taahhüdümüzü ertelediğimiz gibi bir görüntünün de önüne geçilmiş olacaktır.

Serbest bölgelerle ilgili mevcut yasal düzenlemelere bakıldığında, 4458 sayılı Gümrük Kanunu'ndaki hükümlerin Topluluk Gümrük Kanununda yer alan hükümlerle uyumlu olduğu görülmektedir. Ancak, Türkiye'deki serbest bölge uygulamaları ile ilgili olarak, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununun da çeşitli hükümler içermesi, uygulamada çeşitli farklı yorumlara ve güçlüklerle neden olmakta, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Gümrük Müsteşarlığı arasında yetki karmaşası doğmasına ve iki başlılığa yol açmakta, denetim yetersizleşmekte, işleyiş hantallaşmaktadır.

Serbest bölgelerin sağlıklı ve verimli bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için esas olan, serbest bölgelerle ilgili düzenlemelerin tek kurum tarafından ve tek bir kanun ve buna dayalı yönetmelik ile yapılmasıdır. Birçok ülkede bu bölgelerin yasalara uygun olarak idare edilmeleri, denetlenmemeleri, performanslarının artırılması amacıyla gerekli tedbirlerin alınması, politikaların belirlenmesi konularında işletici şirketin yanında kamu otoritesini teminen genellikle gümrük idarelerinin yetkiye sahip olduğu görülmektedir. Bunda, ülkelerin siyasi ve idari yapıları etkili olmakla beraber, önemli olan kamu otoritesini temsilen bir birimin bulunması ve bu birimin de hem serbest bölgenin hem de ülkenin menfaatleri doğrultusunda, usulsüzlüklere engel olan, bölgelerden elde edilen faydayı maksimize etme çabası içinde rasyonel ve dinamik olarak örgütlenmiş bir idari mekanizma olarak serbest bölgelerde yön tayin edici bir rol

üstlenebilmesidir. Ülkemizde de bu birimin ülke çapında yaygın ve fazla personel ve teşkilata sahip olması itibariyle çok daha yararlı olacağı düşünülen gümrük idareleri olması gerektiği öngörülmektedir. Mevzuatta ve uygulamada yapılacak bu doğrultudaki değişiklikler ile serbest bölgelerimizde verimlilik ve etkinliğe dönük olarak önemli bir adımın atılacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

AKÇA Yüksel ; ERTEKİN Engin. **Soru ve Cevaplarla Türkiye’de Serbest Bölgeler**, DTM SBGM Yayınları, İstanbul 2001.

AKÇA, Yüksel ; ERTEKİN, Engin . **Türkiye’de Serbest Bölgeler** Ankara, DTM, 1998.

AKÇA, Yüksel. “ Serbest Bölgeler ve Serbest Bölge Faaliyetlerinin Esasları”, **Dış Ticaret Dergisi**, 9, 3, Nisan 1998.

ALPAR Cem. **Çok Uluslu Şirketler Ve Ekonomik Kalkınma**, Turhan Kitabevi, Ankara 1980.

ALPAR, Cem. **Dünya’da ve Türkiye’de Serbest Bölgeler**, Dost Yayınları, Ankara 1985.

ALTINOK Serdar, ALAGÖZ Mehmet. “Karaman’da Bir Serbest Üretim Bölgesi Kurulabilir mi?”, **Dış Ticaret Dergisi**, 11, 3, Ekim 1998.

ASİL, Eray . “Ayrıcalıklı Bölgeler: Serbest Bölgeler”, **Vergi Sorunları Dergisi**, 190, Temmuz 2004.

ASLAN Esat. **Yönetim Açısından Serbest Bölgeler**, TODAİE Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, 322, Ankara 1986.

ASLAN, Ahmet . **Türkiye’de Serbest Bölge Uygulamaları ve Gümrük Birliği’ne Uyumu**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1998.

Avrupa Komisyonu 1996. **Discussion Paper On Community Free Zones**, Serbest Bölgeler Bölümü Çalışma Belgesi.

AYBAR, Ayhan. **Açıklamalı Serbest Bölgeler Kanunu ve İlgili Mevzuat**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara 1991.

BAĞRIAÇIK, Atilla. “Reel Sektörümüz İçin Hariçte İşleme Rejimi ve Serbest Bölgelerden Yararlanarak Krizi Aşmak”, **Yaklaşım Dergisi**, 9, 107, Kasım 2001.

BAĞRIAÇIK, Atilla. “Türkiye’de Serbest Bölgelerin Avantajları”, **Yaklaşım Dergisi**, 8, 91, Temmuz 2000.

BAKIR, Sonnur. **Serbest Bölgeler**, TBMM Yayını, 7, Ankara 1984.

BERKSOY Taner. **Az gelişmiş Ülkelerde İhracata Yönelik Sanayileşme**, Belge Yayınları, İstanbul 1982.

BETSY Davis Cooksey. **Source Book On Foreign Trade Zones**, Free Zone Authority Ltd, Washington, 1981.

CEYHAN, Sami. “Serbest Bölgelerin Geleceğine Bakış”, **Gümrük Dergisi**, Nisan-Haziran 2006.

CİVAN, Nazmi . **Ekonomik Kalkınma Modeli Olarak Serbest Bölge Olgusu**, Aşama Matbaacılık, Ocak 2003.

CUMHUR, Tolga. **Serbest Bölgeler, Türkiye’deki Uygulaması ve Ülke Ekonomisine Katkısı**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1998.

ÇEKÇEOĞLU, Çiğdem. “Serbest Bölgeler ve Serbest Bölge Faaliyetlerinin Vergi Mevzuatı Karşısındaki Durumu I”, **Yaklaşım Dergisi**, 10,116, Ağustos 2002.

ÇELİK, Binnur. **Dış Ticarete Alınan Vergilerden Gümrük Vergisi Hukuku**, İmaj Yayınları, Ankara 1999.

DEMİR, Abdurrahman. “Serbest Bölgelerde İhracatta Teşvik Uygulamalarının Etkinlik Ve Tutarlılığı”, **Gümrük Dergisi**, 11,40, Nisan 2002.

DİRİMTEKİN Halil: **Makro İktisat**, Eskişehir, 1982.

ERDEM, Haluk. **Serbest Bölgelerin Ekonomiye Etkileri ve Türkiye’de Serbest Bölgeler Rejimi**, Maliye Bakanlığı Hesap Uzmanları Kurulu Yeterlilik Etüdü Yayınları, İstanbul 1992.

ERDOĞAN, Engin. **Serbest Bölgeler ve Türkiye’de Bir Model Denemesi**, Eskişehir 1985.

ERGÜL, Nuray. “Türkiye İçin Serbest Bölgelerin Önemi”, **Vergi Sorunları Dergisi**, 175, Nisan 2003.

ERKAN, Hüsnü; TATLIDİL Rezan. **Serbest Bölgelerde Uygulanacak Teşvik Tedbirlerinin Sektörlere Katkıları Yönünden Değerlendirilmesi**, TOBB Yayınları, 175, Ankara 1990.

ERTEN Taylan. “Gündemdeki Umut Serbest Bölgeler”, **Dünya Gazetesi**, 31 Aralık 1982.

FOLKER Fröbel, OTTO Kreye: **Uluslar Arası Yeni İş Bölümü Ve Serbest Bölgeler**, Belge Yayınları, İstanbul 1982.

Gümrük İşlemlerinin Basitleştirilmesi ve Ahenkleştirilmesine İlişkin Revize Kyoto Sözleşmesi, Özel Ekleri, Ek D, Bölüm 2.

GÜNER, Sedat. **Serbest Bölgeler**, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1995.

GÜNER, Sedat. **Serbest Bölgelerde Vergi Kanunlarının Yeri**
Gümrük Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara 1999.

GÜVERCİNCİ, Semiha. “Serbest Bölgeler ve Türkiye’de Serbest
Bölge Uygulamalarına İlişkin Mevzuat”, **Gümrük Dergisi**, 7, 27, Aralık 1998.

GÜVERCİNCİ, Semiha. **Serbest Bölge ve Türkiye’de Serbest
Bölgeler**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı
Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1997.

HONE Agnus. “**Export Processing Zones**”, Development Diges, X,
3, February 1978.

<http://www.dtm.gov.tr/ead/ekolar1/eko01.xls>, Erişim Tarihi:09.01.2007.

<http://www.dtm.gov.tr/SB/SB/avantaj>, Dış Ticaret Müsteşarlığı
Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü, Erişim Tarihi:13.09.2006.

http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_firma.xls, Erişim Tarihi: 09.01.2007.

http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_hacim.xls, Erişim Tarihi: 09.01.2007.

http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_istihdam.xls , Erişim Tarihi: 09.01.2007.

http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_sektor.xls , Erişim Tarihi: 09.01.2007.

http://www.dtm.gov.tr/SB/sb_ulke.xls, Erişim Tarihi: 09.01.2007.

İME, Mustafa. “Gümrük Birliği’nin Türk Serbest Bölgeleri Üzerine
Olası Etkileri”, **Gümrük Dergisi**, 4, 14, Eylül 1995.

İNCEKARA, Ahmet. **Dünya’da ve Türkiye’de Serbest Bölgeler Uygulaması ve Mevzuatı**, Temel Yayınları, İstanbul 1986.

KAPRAN Ayşen. **Serbest Bölgelerin Önemi ve Türkiye’nin Gümrük Birliği’ne Geçiş Sürecinde Serbest Bölgelerin Durumu**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul,1997.

KARAKUZEY, Mustafa . **Serbest Bölgeler ve İlgili Mevzuat**, İstanbul 2003.

KARLUK Rıdvan. **Uluslar arası Ekonomi**, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul 1984.

KIZILOT, Şükrü . “Serbest Bölgelerde Ürkütücü Gelişmeler”, **Hürriyet Gazetesi**, 13.04.2006.

KOCAMAN, Berna. **Serbest Bölgeler** , Özgü Yayıncılık, Ankara 1991.

KOCAMAN, Berna. **Serbest Bölgeler: Türkiye’de Seçilen Yerlerin Bilimsel Açından Değerlendirilmesi**, Özgü Yayıncılık, Ankara 1991.

KORKMAZ, Rıza Mehmet. “Serbest Bölgelerde Gümrük Denetimi”, **Yaklaşım Dergisi**, 9, 98, Şubat 2001.

KÖK, Tolga . **Avrupa Birliği ve Türkiye’de Serbest Bölgeler**, Gümrük Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 1998.

KÖKVER, Muzaffer. “ Serbest Bölgelerde Gerek Mevcut Yatırımcıyı, Gerekse Yeni Yatırımcıları Tedirgin Etmeyecek Nitelikte Bir Yapısal

Düzenlemeye Acilen İhtiyaç Vardır”, **Vergi Dünyası Dergisi**, 22, 1, Haziran 2003,

OĞULTARHAN, Adem . “ Serbest Bölgeler”, **Gümrükte Uzman Görüş Dergisi**, 2, 3, Nisan 2003.

OĞULTARHAN, Adem . **Serbest Bölgeler, Nitelikli Sanayi Bölgeleri ve Teknoloji Bölgeleri**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 2004.

OKUR Selahattin: **Serbest Bölgeler**, Türkiye İşçi Sendikaları Konfederasyonu Yayınları, Ankara 1999.

ORGAN, İbrahim. “Avrupa Birliği ve Türkiye’deki Serbest Bölge Uygulamalarının Karşılaştırılması”, **Vergi Dünyası Dergisi**, 22, 266, Ekim 2003.

ÖZTÜRK, Lütfü . “ Avrupa Birliği Sürecinde Serbest Bölgeler”, **Dış Ticaret Dergisi**, 8, 28, Nisan 2003.

ÖZTÜRK, Lütfü . “Serbest Bölgelerdeki Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları: Dünyadaki Uygulamalara Teoriler Işığında Bir Bakış”, **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi**, 7, 4, Mayıs 2004.

ÖZTÜRK, Lütfü. “Serbest Bölgelerin Performansını Etkileyen Faktörler: Dünya Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme”, **Verimlilik Dergisi**, 4, Nisan 2002.

Serbest Bölgelerin Ekonomiye Katkıları Semineri Bildiriler Kitabı, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul 2001.

SEYİDOĞLU Halil. **Uluslararası İktisat**, Beta Yayıncılık, İstanbul 1999.

SUIÇMEZ, Baki Remzi. “ Serbest bölgeler, Organize Sanayi Bölgeleri ve Teknoloji Bölgelerinin Çözemediği Yabancı Sermaye Girişinin Artırılması Sorunu Endüstri Bölgeleri Kurularak Çözülebilir Mi?”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, 2, 7-8, Aralık 2001.

SULAYEM, Sultan Bin . “Uluslararası Ticareti Kolaylaştırmada Serbest Bölgelerin Rolü”, **Gümrük Dergisi**, 5, 17, Haziran 1996.

ŞENGİZER, İskender. **Serbest Bölgeler**, İGEME Yayınları, Ankara 1984.

TAKEO Tsuchiya. “**Free Trade Zones in Southeast Asia**”, Monthly Review, 29, February 1978.

TEKELİ, İlhan ; İLKİN, Selim. **Dünya’da ve Türkiye’de Serbest Üretim Bölgelerinin Doğuş ve Dönüşümü**,Yurt Yayınları, Ankara, 1987.

THOMAN Richard S. . **Free Ports And Foring Trade**, Cornell Maritime Pres, Cambridge, 1956.

TUNCER Selahattin: “**Dünya ve Türkiye’de Serbest Bölgeler**”, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, 201, Kasım 1982.

Türkiye 2005 Yılı İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, 9 Kasım 2005, Gümrük Birliği Bölümü Ve Vergilendirme Bölümü.

Türkiye 2006 Yılı İlerleme Raporu, Avrupa Komisyonu, 8 Kasım 2006, Brüksel, Gümrük Birliği Bölümü.

Türkiye’de Serbest Bölge Uygulamalarının Değerlendirilmesi Semineri Bildiriler Kitabı, İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayınları, İstanbul, 1998.

UNCTAD, The Use Of Free Zones As A Means Of Expanding And Diversifying Of Manufactures From The Developing Countries, Ek C, Bölüm 2, 1975.

UNIDO, Export Processing Zones In Developing Countries, UNIDO/15, 1980.

ÜÇÖK Coşkun. **Siyasal Tarih (1789-1960)**, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 243, Ankara 197.

YALÇINER, Tuğrul . **Ülkemizde Serbest Bölgelerimizden Beklentiler, Çevre Ülke Serbest Bölgeleri ve Antalya Serbest Bölgesi**, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara, Temmuz 1993.

YAŞAR, Burak Serkan. **AB'ye Giriş Sürecinde Türkiye Serbest Bölgelerinin Durumu ve Bu Bölgelerin Avrupa Birliği Serbest Bölge Sistemine Uyumu**, Gümrük Müsteşarlığı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara 2001.

ZEYTİNOĞLU Erol. **İktisat Tarihi**, Merter Matbaası, İstanbul, 1976.

MEVZUAT:

3218 Sayılı **Serbest Bölgeler Kanunu**

4458 Sayılı **Gümrük Kanunu**

Serbest Bölgeler Uygulama Yönetmeliği

Gümrük Yönetmeliği

Topluluk Gümrük Kodu 1992, "12 Ekim 1992 tarihli, 2913/92 Sayılı Konsey Tüzüğü, **Konsolide 2005/0511**.

Topluluk Gümrük Kodu 1992, “12 Ekim 1992 tarihli, 2913/92 Sayılı Konsey Tüzüğü, Konsolide 2005/0511; Topluluk Gümrük Yönetmeliği 1993, “2454/93 Sayılı Konsey Tüzüğü, **Konsolide 2006/0701**.

ÖZET

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana Türkiye’de serbest bölgeler konusunda yaşanan gelişmeler; Türkiye ile Avrupa Birliği arasında sağlanan Gümrük Birliği sonrasında ve günümüzde ülkemizdeki serbest bölgelerin statülerinde bir değişikliğe gerek olup olmadığı, bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Dünyada ve Türkiye’de serbest bölgelerin gelişimi, Avrupa Birliği ve Türkiye’de serbest bölge uygulamaları, Türkiye Serbest Bölgelerinin ticaret istatistikleri ve Avrupa Birliği’ne giriş sürecinde Türk Serbest Bölgeler Mevzuatının Avrupa Birliği Serbest Bölgeler Mevzuatı ile karşılaştırılması konuları tartışılmıştır.

Bu çerçevede, Türkiye’de serbest bölgeler konusunda yaşanan gelişmeler, serbest bölge kurulması fikrini gündeme getiren olaylar, serbest bölge kurulması için yapılan yasal düzenlemeler, bu konudaki başarısızlıklar ve nedenleri ve hâlihazırda uygulanan ve temelleri 1980’lerde atılan mevzuatımızın nasıl oluştuğu anlatılmıştır.

Ülkemizde 2006 yılı itibarıyla faaliyet gösteren serbest bölgelerimiz istatistiki açıdan değerlendirilmiştir.

Ayrıca, Türkiye’de ve Toplulukta serbest bölgelerin işleyişi incelenmiş, sırasıyla Almanya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, Polonya, İspanya ve İtalya serbest bölge rejimleri hakkında detaylı bilgi verilmiştir.

Avrupa Birliği mevzuatında serbest bölgeler ile ilgili kurum olarak Gümrük İdaresi yetkili kılınmışken, Türkiye’de serbest bölgeler ile ilgili yasal düzenlemeler Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Gümrük Müsteşarlığı tarafından yapılmakta, 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanunu ve 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile bunlara bağlı yönetmelikler serbest bölge uygulamalarını düzenlemektedir.

4 Şubat 2000 tarihinde yürürlüğe giren Gümrük Kanunu ile serbest bölgeler konusunda Avrupa Birliği mevzuatına paralellik sağlanmışsa da, tam uyum için, Ulusal Programda da belirtildiği gibi, özellikle 3218 sayılı Serbest Bölgeler Kanununda bir takım değişiklikler yapılması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen bilgiler sonucunda, Topluluk ve Türkiye’de serbest bölgelerin temel farklılıkları ortaya konmuş ve sonuç bölümünde de elde edilen veriler değerlendirilerek önerilerde bulunulmuştur.

ANAHTAR KELİMELELER

1. Serbest Bölgeler
2. Avrupa Birliği Serbest Bölgeler Mevzuatı
3. Türkiye Serebest Bölgelerinin Sorunları
4. Serbest Bölgeler Ve Gümrük İdareleri

ABSTRACT

How the developments of free zones in Turkey since the foundation date of Turkish Republic are and whether any change in the status of free zones in our country after Customs Union established between Turkey and European Union and today is required or not constitute the subject of this study.

The development of free zones in the world and in Turkey, free zone applications in the European Union and in Turkey, trade statistics of Turkish free zones and comparison of Turkish free zones legislation with that of European Union during the process of entrance to the European Union are discussed.

In this respect, historical developments related to the Turkish Free Zones, the events that introduced the idea of establishing free zones, arrangement in legislation done for establishing of free zones, failures in this subject and the way of drawing up the current legislation whose basis have been constructed in the early 1980's have been represented.

The free zones in our country which have functioned by the year 2006 have been evaluated in terms of statistics.

Furthermore, functioning of Turkish and European Union's free zones has been examined. Some detailed information about free zone regimes of respectively Germany, Belgium, Denmark, France, Holland, England, Ireland, Poland, Spain and Italy is also given.

In the European Union legislation, customs administration is defined as the authorized institution for free zones whereas the legislative arrangements on free zones in Turkey are made by the Undersecretariat of Foreign Trade and by the Undersecretariat of Customs; Free Zones Law No. 3218 and Customs Law No. 4458 and the relevant regulations govern the free zone procedures.

Even though a parallelism with the European Union legislation about free zones is provided with the Customs Law, which entered into force on February 4, 2000, in order to achieve full conformity, as stated in the National Programme, some changes need to be made, especially regarding the Free Zones Law.

As a result of above given information , basic differences between the Turkish and EU's free zones have been put forth, and some recommendations are also stated in the "Conclusion Chapter" by being evaluated the gained data.

KEY WORDS

1. Free Zones
2. The European Union Free Zone Legislation
3. The Problems Of The Free Zones In Turkey
4. Free Zones And Customs Offices