

TÜRKİYE'DEKİ SERBEST BÖLGELERİN EKONOMİYE ETKİLERİ VE VERGİSEL BOYUTU⁽¹⁾

Kevser Altay EBİRİ*

1. GİRİŞ

Serbest bölgeler; bir ülkenin siyasi sınırları içinde bulunmakla birlikte gümrük sınırları dışında kalan, çeşitli amaçlarla kurulabilen ve bu amaçlara hizmet eden faaliyetlerin ev sahibi ülkenin diğer bölgesine göre sınai ve ticari faaliyetlerin daha çok teşvik edildiği, sınırları belirlenmiş sıkı bir şekilde korunan bölgelerdir.

Serbest Bölgeler, 1967'de Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Komisyonu tarafından gelişmekte olan ülkelerin ihracatlarını artırmada önemli bir araç olarak kabul edildi. Bu gelişmenin ardından tüm dünyada serbest bölge sayısı hızla artmaya başladı. Bugün 100'den fazla ülkede yaklaşık 900 serbest bölge faaliyet göstermektedir.

2. SERBEST BÖLGELERİN YASAL MEVZUATI

3218 sayılı "Serbest Bölgeler Kanunu" 1985'de yürürlüğe girdi. Uygulama usul ve esasları 1993'de çıkarılan yönetmeliğe göre belirlenerek ülkemizde serbest bölgeler kurulmakta ve işletilmektedir. Bu kanunla, Türkiye'de ihracat için yatırım ve üretimi artırmak, yabancı sermaye ve teknoloji girişini hızlandırmak, ekonominin girdi ihtiyacını ucuz ve düzenli şekilde temin etmek, dış finansman ve ticaret imkanlarından daha fazla yararlanmak üzere, serbest bölgelerin kurulması, yer ve sınırlarının tayini, yönetimi faaliyet konularının belirlenmesi, işletilmesi, bölgelerdeki yapı ve tesislerin teşkili ile ilgili hususların belirlenmesi amaçlanmıştır.

Özellikle kanunun altıncı maddesi firmalara büyük avantaj sağlıyor. Buna göre serbest bölgelerde vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo mükellefiyetlerine dair mevzuat hükümleri uygulanmıyor. Tam, dar mükellef gerçek ve tüzel kişilerin serbest bölgedeki faaliyetlerinden elde ettikleri kazanç ve iratlar, Türkiye'nin diğer yerlerine getirildiğinde, kambiyo mevzuatına göre teşviki halinde de gelir ve kurumlar vergilerinden muaftır.

İlk serbest bölgeler 1987'de Mersin ve Antalya'da kuruldu. Sayısı hızla

(*) Vergi Denetmeni

(1) Konunun Vergisel Boyutu, Genel Değerlendirme ve Sonuç Bölümü ile birlikte 2 inci yazımızda yeracaktır.

yayılan serbest bölgelerin sayısı 20'ye ulaştı. İstanbul'da Atatürk Hava Limanı, Çatalca, Çorlu ve Tuzla'da olmak üzere dört tane serbest bölge bulunmaktadır. Türkiye dış ticaretinin yaklaşık yüzde 10'unu serbest bölgeler üzerinden yapmaktadır.

Serbest bölgeler önce, serbest liman, çok dar bir alanda gümrük depo ve antrepoları gibi basit şekillerde ortaya çıkmıştır. Daha sonra bu alanlar serbest ticaret bölgelerine başlangıç ve örnek teşkil etmişlerdir. Bundan sonraki aşama ise Serbest Üretim Bölgeleri olup, özellikle çok uluslu şirketler, buralarda önemli miktarda yatırım ve üretim faaliyetlerinde bulunurlar.

3. SERBEST BÖLGELERİN OLUMLU ETKİLERİ

3.1. Serbest Bölgelerin Olumlu Etkileri

3.1.1. İhracat Açısından

a) İhracatın artırılması açısından olumlu katkıları vardır. Serbest Bölgelerde kurulu bulunan yerli ve yabancı üretici ve ihracatçı firmalar, gerek hammadde ve diğer girdiler gerekse yarı mamül ve mamül mal ihtiyacını ana ülkeden karşıladıkları oranda, serbest bölgeye mal satışı ihracat işlemi gördüğü için, ülkenin ihracat hacmi genişleyecektir.

b) Diğer bir husus, ihracat işlemlerindeki istikrar ve kolaylıklardır. Ülke içinde yani gümrük sınırları içerisinde yapılan ihracat bağlantıları,

malların daha sonradan gümrük ve diğer dış ticaret işlemlerine tabi olmasını gerektirir. Oysa ihraç edeceği malı serbest bölgeye getiren ihracatçı, bundan sonra yapacağı bağlantılara, işlemler araya girmeden cevap verebilecektir. Bu hız ve rahatlık ihracatçıya dış piyasalarda rekabet gücü sağlayacaktır.

c) Bir diğer katkı, reeksport denilen ve yurt dışından ithal edilen malların başka bir ülkeye yeniden ihracatının yapılarak, bu imkandan ihracatçıların faydalanması olayıdır. Böylece, ithal edilen malın ülkeye giriş-çıkış işlemleri ortadan kalkmaktadır.

d) İhraç edilebilecek malların, serbest bölgelerde daha kolaylıkla dış Pazar gereklerine uygun hale getirilebilmesi serbest bölgelerin ihracat için getirdiği önemli katkılardan biridir.

e) Serbest bölgeler, dış ticaret sektörünün daha rahat ve bilinçli çalışmasına imkan sağlar. Her türlü ihracat piyasalarının daha iyi tanınması, talep analizi ve buna göre ürün geliştirme çabalarına girişilmesi, ihracatı arttıran ve ileriye dönük olarak istikrar sağlayan önemli katkılardır.

Serbest bölgelerin öneminin artmasının nedeni küreselleşme ile ilgilidir. Çünkü gelişmiş ülkelerde işçi ücretleri gelişmekte olan ülkelere oranla yüksektir. İşyeri kirası, su, elektrik, hammadde, taşıma üc-

retleri.. gibi harcamalar konusunda da gelişmekte olan ülkeler daha avantajlıdır. Bu nedenle, ABD, Japonya ve Batı Avrupa'daki şirketler, aynı üretimi gelişmekte olan ülkelere taşımaktadır. Şirketler üretim için seçecekleri ülkelerde serbest üretim bölgelerini tercih etmektedirler. Bunun nedeni de bu bölgelerin tanıdıkları teşvikler ve kolaylıklardır.

3.1.2. İthalat Açısından

a) Serbest bölgeler, yurt içinde ihtiyaç duyulan her türlü mal ve girdinin daha önce bu bölgeye getirilerek hazır bulundurulmasını sağlayarak yurt içi taleplerinin hemen karşılanmasını gerçekleştirir. Böylece, bekleme ortadan kalkar.

b) Mal ve girdilerin düzenli ve kolayca serbest bölgelerden ithali, yerli üretici firmalara alacakları kararlarda önemli rahatlık sağlar.

c) Serbest bölgelerde ithal talebi olan malların sürekli bulunması ile, yurt içindeki ithalatçı firmalar, sermayelerini stok mala bağlamaktan kurtulacaklar, işletme sermayeleri artacaktır.

d) Gereği kadar malın her zaman ithal edilebilmesi ile bu malların gümrük ve diğer işlemler için gerekli masrafları da o oranda sınırlı olduğundan üretim maliyeti düşecektir.

3.1.3. Doğrudan Döviz Gelirlerini Artırma

Serbest bölgelerin önemli fonksiyonlarından biri, özellikle gelişen

ülkelerde ihtiyaç duyulan döviz gelirlerine doğrudan yaptığı katkılarla ortaya çıkar. Serbest bölge içinde satışı yapılan mal, hizmet ve işgücü gelirleri, doğrudan döviz kazançlarıdır.

3.1.4. Transit Ticaret, Liman ve Taşımacılık Hizmetleri

Transit ticaret alıcı ve satıcı piyasaları arasında uygun bir konumda bulunmaktan doğabilecek bir hizmet sektörüdür. Bir serbest bölge tesisi ile bu faaliyetler çok daha etkin ve geniş bir hale gelebileceği gibi, başka yollar üzerinden yapılan taşıma faaliyetleri de, avantajlardan yararlanmak üzere serbest bölge üzerinden yapılmaya başlar.

3.1.5. Yabancı Sermaye ve Teknoloji Açısından

Yabancı sermaye, risk faktörünün düşük olması ve avantajlardan doğacak karlılığın daha da artması nedeniyle ile serbest bölgelere daha kolay gelmektedir. Yabancı sermaye aynı zamanda teknoloji girişine de neden olacaktır. Yeni teknolojilerin ülke ekonomisi için olumlu katkılar sağlayacaktır. Özellikle üretimde kullanılan girdiler yurt içinden sağlanıyorsa, ülke ekonomisine katkısı olacak ve ekonomide yaratılan katma değer artmış olacaktır. Bu durum aynı zamanda yerli endüstriler için bir teşvik olacaktır.

Teknolojinin ulusal ekonomi ile birleşebilmesi üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. Serbest

bölgelerde emek yoğun teknolojiler kullanılması, niteliksiz işçi çalıştırılması beklenen yararın sağlanmasını önleyecektir. Bu nedenle, serbest bölgelerde işçi eğitim merkezleri açılması, teknolojinin yayılmasında önemli bir araç olabilir.

3.1.6. İstihdam Açısından

Serbest bölgelerde ekonomik faaliyetlerin gelişmesiyle, istihdam sorununun çözümüne olumlu katkı sağlaması ve bunun gerçekleşmesi için işgücünün yurt içinden sağlanması gerekir. Eğer komşu ülkelerde işçi ücretleri daha düşük ise bu ülkelerden serbest bölgenin bulunduğu ülkeye iş göçü olabilir, bu da rekabet nedeniyle işçi ücretlerinin düşmesine ve istihdamın dış ülke işçileri tarafından alınmasına neden olabilir. Bunu önlemek için yerli işgücünün kullanılması gerekir.

Serbest bölgeler, hem ticaret hemde diğer yatırım ve üretim faaliyetleri için, bölge çevresine yönelik olarak istihdam talebini artırır. İstihdam artışı, döviz gelirlerini artıracak gibi, istihdamın eğitim ve tecrübesinin de artması bir diğer dolaylı kazanç olmaktadır.

3.1.7. Kıyı Bankacılığı Açısından

Kıyı bankacılığının bulunduğu serbest bölgelerde, iktisadi faaliyetlerin uluslararası finansman piyasalarından kredi sağlanarak yürütülmesi, daha kolaylıkla başarılabilir. Serbest bölgelerdeki bankacılık faaliyetleri, nor-

maldeki birçok sınırlamalardan muaf olduğu için, serbest bölgeler çekici biralara olmaktadır. Kıyı bankaları serbest bölgelerde gerek hizmet veren, gerekse üretim yapan, ithalat ve ihracat işlerini yönlendiren şirketlere, birtakım servisler sunma doğrultusunda canlanırlar. Diğer taraftan fon fazlalıklarını da kullanırlar. Özellikle, fazlalık ülke içinde yaratılıyorsa, kıyı ünitelerinden bu fazlalığın yönlendirilmesi daha kolay olmaktadır.

3.2. Serbest Bölgelerin Olumsuz Etkileri

3.2.1. Yerli Sanayiye Rakip Olma

Serbest bölgelerdeki yabancı firmalar, dış pazarlar açısından yerli firmalara önemli bir rakip durumuna geçebilirler. yerli firmalar ile ihracat pazarı arasındaki uzaklıktan doğan ulaştırma faaliyeti önemli ise, serbest bölgelerdeki firmalar bu engeli aşacağı için yerli firmaların pazarları, yabancı firmalarca kapatılacaktır.

Çeşitli avantajlardan faydalanarak üretim veya ithalatını gerçekleştiren yabancı firmalar, maliyetlerini düşük tutma olanağına sahiptirler. Bu durumda yurt içindeki firmalar, maliyet ve kalite bakımından üstün yabancı mallarla rekabet edemeyecek ve ithalat baskısı ortaya çıkacaktır. Bunu önlemek için, serbest bölge uygulaması bulunan ülkeler çeşitli tedbirler alarak, ortaya çıkan sakıncaları gidermeye çalışmışlardır. Bu nedenle, ya gümrük vergileri yük-

seltmekte ya da serbest bölgeden mal ithali tamamen yasaklanmaktadır.

3.2.2. Kaçakçılık ve Diğer Yasa Dışı Faaliyetler

Bu tür faaliyetler, serbest bölgeler dışında da gerekli kontroller yetersiz ise olmaktadır. Eğer serbest bölgelerin çevresi iyi kontrol edilemiyor, sınırları kesin olarak belirlenerek sıkı korunamıyorsa benzer sakıncalar ortaya çıkabilir. Bu durum, etkin idare ile ortadan kaldırılabılır.

3.2.3. Transfer Fiyatları Sorunu

Yabancı yatırımcı ve üreticiler, serbest bölge avantajları ile sağladıkları yüksek kârlarını çeşitli vergilerden kaçınmak için, transfer fiyatları yolu ile ana firmalara aktarabilirler. Bu da yabancı firmaların sağladıkları katkıyı azaltabilir.

Bir serbest bölgenin diğerlerine göre üstünlüğü, o bölgenin sahip olduğu tabii avantajları ile bölgeye sağlanan diğer avantajlardan meydana gelir.

Ülke ve bölgenin konumu, ülke ekonomisinin durumu ve uygulanan sanayileşme strajedisi, ülkenin üretim faktörleri açısından avantajları, yabancı sermaye ve dış ticaret politikaları, siyasi ve ekonomik istikrar... gibi.

3.2.4. Yatırımların Olumsuz Yönde Dağılımı

Serbest bölgelerin kurulduğu il-

lerin belli sanayi merkezleri olarak gelişmesi, yatırımların bölgesel dağılımını olumsuz yönde etkileyebilecektir. Serbest bölgenin dışsal ekonomilerinden yararlanmak üzere sanayilerin birçoğu serbest bölgelere yakın yörelerde yoğunlaşacak, bu da bölgeler arası dengesizlikleri daha da artırabilecektir. Ayrıca serbest bölgelerin alt yapı yatırımlarını üstlenecek olan devlet, bütçe gelirlerinin önemli bir kısmını bu alanlara harcayacaktır.

3.2.5. Sosyal Yapının Bozulması ve Ücret Eşitsizliğinin Artması

Serbest bölgeler kurulduktan sonra, bulunduğu ilde ve çevrede önemli ölçüde nüfus ve sosyal yapı değişikliği meydana gelebilir. Bu değişik ekonomik faaliyetlerin artmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, serbest bölgelerde grev hakkı ve sendikal faaliyetlere izin verilmediğinden işçi ücretleri, yurt içinde saptanan işçi ücretlerinden daha düşük düzeyde tutulmaktadır. Bu durum, ücret piyasasında ikili ücret düzeyinin doğmasına neden olmaktadır.

3.2.6. Ekonomiyi Yönlendirmedeki Etkinliğin Azalması

Serbest bölgelerin yayılması, hükümetin ekonomiyi denetlemek için oluşturduğu iktisadi ve mali politikaların dışında iktisadi faaliyetlerin artması anlamına gelecektir. Böyle bir ortamda hükümetin ekonomiyi yönlendirmedeki etkinliği azalacaktır.

3.2.7. Çevre Kirliliği Yaratması

Serbest bölgelerde oluşacak faaliyetler kirlletici nitelikte olabilir. Örneğin, denizlerin ve göllerin, kurulacak tesislerin arıtma birimlerinin yetersiz olması nedeniyle kirlenmesi gibi.

4. SERBEST BÖLGELERDEN ÜLKE EKONOMİSİNE BEKLENEN KATKI

Gelişmiş, sanayi ağırlıklı üretim serbest bölgeleri, ülkeyi yabancı yatırım için çekici kılan ortamı yaratmakta, beraberinde yeni beceriler, teknolojiler, döviz kazançları ve artan iş imkanları getirmektedir.

Türkiye'de kurulmakta olan serbest bölgelerden ilk beklenen katkı, ihracatı arttırarak döviz girdisi sağlamaktır.

Türkiye, 1980'lere kadar ihracatını arttıramamış, kalkınmanın finansmanı olan yeterli döviz kaynağını sağlayamamıştır. Serbest bölgeler, ihracatın ve dolayısıyla döviz girişinin arttırılmasında büyük rol oynayacaktır. Türkiye'deki serbest bölgelerin tabii avantajları ve sağlanan diğer imkanlar bölgede faaliyette bulunacak firmalara önemli teşvik ve kolaylıklar getirmektedir. Bu üstünlükleri akıllıca kullanabilecek yerli ve yabancı firmalar, önemli başarılar sağlayabileceklerdir.

İkinci katkı ise; ithalatın ucuzlatılması ve istikrara kavuşturulmasıdır. İthalatın bir kısmının

serbest bölgede üretimi veya burada ek bir diğer katıldıktan sonra ithali ile kısmen de olsa bir ikame sağlanabilir. İthal edilen malların serbest bölgelerde bulunması ise, çabukluk, ucuzluk ve sermayeyi bağlamama gibi avantajlar sağlayacak, belirsizlik ortadan kalkacaktır.

Serbest bölgelerden beklenen bir diğer katkı; yabancı sermaye ve teknoloji transferinde sağlayacağı faydalardır. Türkiye'nin ithalatı içinde özellikle yatırım mallarının payı, 1980'den sonra yeniden yükselmeye başlamıştır. Bu alanlarda, serbest bölgelerde yabancı sermaye tarafından yapılacak yatırım ve geliştirilecek teknolojiler, Türkiye'ye gerçekten olumlu katkılar yapabilecektir. Ayrıca, yabancı sermayenin Türk ortaklarla yatırıma girmesi halinde de katkısı büyük olacaktır.

Bir diğer olumlu beklenti ise; yeni üretim dallarında ihtisaslaşma ve yeni politikaların denenebileceği alanlar olmasında ortaya çıkmaktadır. Türkiye, daha ucuz ve yüksek bir işgücü yapısına sahiptir. Serbest bölgelerde elektronik, kimya, optik gibi sanayi dalları Türkiye'nin mukayeseli olarak üstün olabileceği, uzmanlaşabileceği sektörler olması sebebiyle yapılacak yabancı yatırımlar, Türkiye'ye özellikle teknoloji açısından önemli yararlar sağlayabilir.

Özetle; serbest bölgelerin, yeni sanayileşme stratejisinin bir aracı

olarak Türkiye ekonomisine önemli katkıda bulunması beklenmektedir.

Kaynakça

1. Serbest Bölgeler Mevzuatı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Aralık 1996.
2. Türkiye'de Serbest Bölge Uygulamaları ve İSBAŞ, (İSBAŞ-İstanbul - Trakya Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş. - Derleyen Özer Öz - Verda Yahni)
3. Serbest Bölgelerde Faaliyet Uygulamaları, İSBAŞ - İstanbul - Trakya Serbest Bölge Kurucu ve İşleticisi A.Ş.
4. Sedat Güner : Serbest Bölgelerde Vergilendirme.
5. Faysal Özcan : Dünya'da ve Türkiye'de Serbest Bölge Uygulaması,
6. Sedat Güner : Serbest Bölgeler - A. Şahin Savcı : Ülkemizdeki Serbest Bölgelerin Bugünkü Durumu ve Serbest Bölgelere Tanınan Teşvikler (Vergi Dünyası Sayı. 133).
7. Ahmet İncekara : Dünya'da ve Türkiye'de Serbest Bölgeler.