

Serbest Bölgelerde Teşvikler Sürdürülmelidir

SERBEST BÖLGELERDE TEŞVİKLER SÜRDÜRÜLMELİDİR

Yazar: Ayşe YiğitŞAKAR(*)

Yaklaşım Dergisi / Kasım 2007 / Sayı: 179

I- GİRİŞ

Kökünü, ilk çağlardaki “serbest şehir”lere kadar uzanan serbest bölgeler, liberal ekonomi anlayışının bir sonucu olarak, tüm dünyada gümrük sınırlarının kaldırılması ve dünyanın her yerinde ticaretin serbestleştirilmesi amacının gerçekleştirilmesinin çok zor, hatta imkânsız olması nedeniyle, bu anlayışın dar kapsamlı bir uygulaması olarak ortaya çıkmıştır. Çünkü ülkeler, gümrük sınırlarını tamamen kaldırarak, egemenliklerinin mali alanda görünümü olan vergilerden vazgeçmek istememekte, fakat küresel rekabetin de etkisiyle, kendi egemenlik alanları içinde, sınırları belirli alanları gümrük bölgelerinin ve dış ticaret mevzuatlarının dışında tutarak uluslararası ticaretten pay alma yarışına girmektedirler.

Serbest bölgelerin tüm dünyada önemi artarken, Ülkemizde 5084 sayılı Kanunla 31.12.2008’den itibaren vergi istisnasının kalkmasının öngörülmesi doğru olmamıştır. Anayasa Mahkemesi, serbest bölgede faaliyet gösterenlere sağlanan vergi teşvik ve avantajlarını, kamu yararı, maliye politikası, sosyal ve ekonomik gerekler sebebiyle Anayasa’nın eşitlik ilkesine, yerinde olarak, aykırı görmemiştir. İstisna ve muafiyetlerin, haklı olmak ve Anayasa’nın öngördüğü ekonomik ve sosyal gereklerle dayandırılmak şartıyla mali güç ilkesine de aykırı olmayacağı açıktır.

Bu yazıda serbest bölgelerin önemini ve uygulamadaki aksaklıkları ele alacağız.

II- SERBEST BÖLGELERİN AVANTAJLARI

Dünya çapında bugün sayıları 2.965’e ulaşmış bulunan (1) ve hızla çoğalan serbest bölgeler, dünya üretiminin %15’ini gerçekleştirmektedirler. Çünkü özellikle gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerde gerekli yatırımları yapmak için sermaye birikimi yeterli değildir. Bu nedenle yabancı sermayeye ihtiyaç duyulmaktadır. İşsizlik çok önemli bir sorundur. Milli gelirleri düşüktür. Teknolojik bakımdan da gelişmiş ülkelerin gerisindedirler. Öte yandan, gelişmiş ülkelerde sermaye fazlası ve ileri teknoloji vardır, işgücü maliyeti ise oldukça yüksektir. Çalışanların iş ve sosyal güvenlik hakları gelişmiştir. Gelişmiş ülkelerde işgücü maliyetlerindeki artış, yüksek vergiler, şirketlerin kârlıklarını düşürmektedir. Onedence, şirketler, kârlarını en üst seviyeye çıkaracakları, maliyetlerini en az düzeyde tutacakları, bürokrasinin olmadığı serbest bölgelere yönelmektedirler. Serbest bölgelerin bulunduğu ülkeler küresel rekabet ortamında, bu şirketlere sadece gümrük ve dış ticaret kolaylıkları değil, daha cazip dolaylı ve dolaysız vergi teşvikleri sağlayarak yabancı sermayeyi kendilerine çekmeye çalışmaktadırlar.

Serbest bölgeler:

- Ülke içindeki vergisel nitelikteki mali yüklerden ve bürokrasiden kurtulmak isteyen firmalar,
- İthal girdi kullanarak ürettiği ürünleri dış pazarlara satan firmalar,
- Transit ticaret, reeksport ve takas ticareti faaliyetinde bulunan firmalar,
- Dövizle işlem yapmak isteyen üreticiler, toptancılar ve sigortacılar,
- Alt yapısı hazır modern bir iş ortamı arayan firmalar için

elverişli şartlar sunmaktadırlar.

Bir devletin kendi ülkesinde serbest bölge kurması iç egemenliğinin bir sonucu olduğundan, böyle gümrüksüz bölgeler oluşturması egemenliğinden vazgeçtiği anlamına gelmemektedir. Devletler egemenliklerinin bir sonucu olarak serbest bölgeler kurma yetkisine sahiptirler. Fakat, bu yetki, uluslararası hukukun genel ilkeleriyle sınırlanmıştır. Bu sınır, serbest bölge kuran devletin, dolaysız vergi avantajları yoluyla, başka bir ülkenin vergi gelirlerini azaltarak haksız vergi rekabetine yol açmamasıdır.

III- SERBEST BÖLGELERE İTİRAZLAR

Serbest bölgeler, ekonomiye önemli katkılar sağlamalarına rağmen, WTO, OECD, ILO gibi kurumlar ve Avrupa Birliği, uygulanan dolaysız vergi teşviklerinin haksız rekabet yarattığı ve bu bölgelerde işçi haklarının sömürüldüğü gerekçesiyle bu uygulamaların kaldırılması yönünde telkinlerde bulunmaktadırlar. Bir adım daha ileriye gittiğimizde, özellikle bizi ilgilendirmesi açısından, Avrupa Birliği, serbest bölge uygulamalarına sıcak bakmamaktadır. AB, ticaretin sadece serbest bölgelerde, yani dar bir alanda serbestleşmesini değil, AB'nin bütününe kapsayan bir alanda serbestleşmesini ve haksız rekabetin olmadığı bir ortam hedeflemektedir. Bu sebeple serbest bölgelerde dolaysız vergi teşvikleri uygulanmamaktadır. Avrupa Birliği'nin ortak bir gümrük mevzuatı ve ortak gümrük bölgesi olmasına rağmen, şu anda 27 farklı mali bölgesi bulunmaktadır. Bu nedenle serbest bölgeler için farklı kurallar koymayı ve mali alanda bir karmaşa çıkmasını istememektedir (2). Ayrıca AB, üye ülkelerden birinin vergi teşvikleri uygulayarak diğer ülkelerdeki yatırımları çekmesini, vergi gelirlerini azaltmak suretiyle haksız vergi rekabetine yol açmasını arzulamamaktadır.

AB'nin serbest bölge karşıtı politikalarına rağmen, AB üyesi ülkeler serbest bölgelerden vazgeçmiş değildirler. Nitekim İtalya'da yeni bir serbest bölge daha 2002'de açılmıştır (3). Diğer yandan, İrlanda, serbest bölgelerde uyguladığı vergi teşviklerinin kaldırılması yönündeki AB baskılarına karşılık, ülke genelinde uyguladığı kurumlar vergisi oranını aşamalı olarak % 40'tan %12,5'a düşürmüştür. Türkiye de serbest bölgelerde vergi teşviklerinin kaldırılması sonrasında böyle bir yol izleyebilir.

IV- TÜRKİYE'DE SERBEST BÖLGE UYGULAMASINDAKİ AKSAKLIKLAR

Türkiye'de serbest bölgeler yirmi iki yıllık bir uygulama olmasına rağmen, bu bölgelerde ülkemizdeki ticaretin %15'i gerçekleştirmektedir. Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın verilerine göre, bu süre içinde toplam 125 milyar doları aşan bir ticaret hacmine ulaşılmıştır. 2006 yılında ise 23.8 milyar dolarlık bir ticaret hacmi gerçekleşmiştir. Bu ticaret hacmi, toplam 3801 firmayla sağlanmıştır. Bu firmaların 3167'si yerli, 634'ü ise yabancı şirkettir. Bugüne kadar, serbest bölgelere giren-çıkan mallardan alınan binde 5 fon bedellerinden elde edilen fon gelirleri, yaklaşık 900 milyon dolardır. Serbest bölgelerde toplam 45.340 kişi istihdam edilmektedir. Bu verilere baktığımızda serbest bölgelerin ülke ekonomisine önemli katkıları olduğunu görürüz. Fakat, serbest bölgelerimizde faaliyet gösteren firmaların %83'ü yerli, %17'si ise yabancıdır (4). Serbest bölgelerin, amaçlarından biri olan yabancı sermayenin ülkeye kazandırılması bakımından çok başarılı oldukları söylenemez.

Serbest bölgeler mevzuatının vergisel açıdan incelenmesinde bazı aksaklıklar olduğu göze çarpmaktadır. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

- Türkiye AB'ye tam üye olduktan sonra serbest bölgeler mevzuatı da değişecektir. Çünkü, AB'de serbest bölgelerle ilgili düzenlemeler gümrük mevzuatı içinde yapılmıştır. Türkiye Gümrük Birliği'ne girdikten sonra çıkartılan yeni Gümrük Kanunu, AB gümrük mevzuatından uyarlandığı için Gümrük Kanunu'nda da bu konuda hükümler vardır. Aynı konularda Serbest Bölgeler Kanunu'nda da hükümler bulunması, mevzuatta karmaşaya yol açmaktadır.

- 01.01.2006 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yürürlüğe giren 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin açıklamaları kapsayan Kurumlar Vergisi 1 Seri No.lu Genel Tebliği, serbest bölgelerle ilgili KVK'da bir düzenleme yer almamasına rağmen,

Serbest Bölgeler Kanunu'ndaki istisnaları yorum yoluyla daraltmak için serbest bölgelerde istisna konusunu da düzenlemiştir. Bu durumda verginin yasallığı ilkesi çiğnenmiştir. Kanunla düzenlenmesi gereken bir konu tebliğle düzenlenemez.

- KDVK'nın 12/1-a. maddesinin hükmüne göre, **Türkiye'nin diğer yerlerinden serbest bölgelere yapılacak mal teslimlerini açıkça ihracat teslimi** sayılmıştır. Fakat KDVK'nın 12/2. maddesinde hizmet ihracı ile ilgili olarak **“serbest bölge”** ifadesi yer almamaktadır. 39 Seri No.lu KDV Genel Tebliği'ne göre, serbest bölgelere yapılan mal teslimleri ve hizmet ifaları, yürürlükteki mevzuata göre belirlenen usul ve esaslara uygun olarak gerçekleştirildiği takdirde, ihracat istisnasından yararlanabilir. 39 Seri No.lu KDV Genel Tebliği'ndeki hüküm yürürlükte olduğu için ve yürürlükte kaldığı sürece serbest bölgeye yönelik hizmetler, mevzuatın gereği olarak, hizmet ihracı sayılacak ve KDVK'nın 11. maddesi uyarınca KDV'den istisna edilecektir. Burada da Kanun'da bir hüküm olmamasına rağmen, Tebliğ ile düzenleme yapılmıştır. Oysa bu konunun Kanuna bir hüküm konularak açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

- Serbest bölgelerde, özellikle merkez-şube ilişkisiyle transfer fiyatlandırması yoluyla örtülü kazanç dağıtımı yoluyla ya da yüksek ücretlilerin buralarda çalışmadıkları halde çalışıyor gösterilmesi suretiyle tevkifatsız bırakılması gibi işlemlerle ülke içinde vergi kaybına yol açıldığı da görülmektedir. Bu durumda denetimlerin daha etkin bir şekilde yapılması gerekmektedir.

AB'nin dolaysız vergi teşviklerinin kaldırılması yönündeki tutumu, IMF'nin ise bu bölgelere teşvik uygulandığı için vergi gelirlerinde azalmaya neden olması dolayısıyla vergi teşviklerinin kaldırılması yönündeki yoğun baskıları sonucunda, 5084 sayılı Kanun ile uygulanan vergi teşvikleri kaldırılacaktır. Fakat, imalat faaliyetleri için AB'ye üyeliğin gerçekleştiği yıla kadar istisna uygulaması devam edecektir. Bu durumda Türkiye'deki serbest bölgelerin kendisine yeni bir yön çizmesi gerekmektedir. Türkiye, AB'ye üye olduğu tarihten sonra serbest bölgelerimizin geleceği açısından İspanya, Portekiz ve İrlanda gibi bir geçiş süreci de almalıdır. Mesela, Bulgaristan müzakere sürecinde etkin olamadığı ve geçiş süreci alamadığı için, bu ülkedeki serbest bölgelerde faaliyet gösteren firmalar bölgeyi terk etmişlerdir. Türkiye'de de 5084 sayılı Kanun sonrasında, basına yansıyan haberlere göre (5), 06.02.2004-31.12.2006 döneminde 518 firma serbest bölgelerimizi terk etmiştir. Vergi teşviklerinin kaldırılmasının etkileri 31.12.2008'den sonra daha net görülecektir.

Serbest bölgelerimizde süre sınırlaması olmadan malların depolanması, aynı bölgede üretim, paketleme, yükleme, boşaltma ve gümrük işlemlerinin yapılabilmesi, buralarda faaliyet gösteren firmalara zamandan tasarruf ve esneklik kazandırmaktadır. Bu ise küresel rekabet ortamında çok önemli bir etkidir. Türkiye'deki serbest bölgelerin stratejik konumları ve Avrupa, Orta Asya, Orta Doğu ve Kuzey Afrika pazarlarına yakın olmaları, deniz, hava ve karayolu ulaşım imkânları dünyadaki diğer serbest bölgelere göre bir üstünlük sağlamaktadır. Başarılı bir serbest bölge stratejisi oluşturmak için, bölgelere erişebilirlik, ulaşım imkânları, ana pazarlara yakınlık önemli bir etkidir. Ayrıca serbest bölgelere hükümetin politik desteği, yönetimde uzmanlık, yeniliklere açık olmak da diğer önemli etkenlerdir. Türkiye tüm bu üstünlükleri bir araya getirdiğinde, ileride özellikle bölgeye yakın ülkelere yönelik dağıtım merkezleri, ileri teknoloji üretimi ve ürünlerin en son montajı konularında önemli hizmetler verilebilecektir.

Bunun yanı sıra, Türkiye'nin serbest bölgelerinin belli alanlarda uzmanlaşmaya giderek rekabet gücünü arttırması gerekmektedir. Bazı serbest bölgelerimiz bu yönde gelişmeler göstermektedirler. Mesela, Antalya serbest bölgesi önemli sanayi ürünlerinin üretildiği bir bölgedir. Ege serbest bölgesi, içinde ileri teknoloji merkezlerini barındırmaktadır.

Türkiye'de bugün 21'e ulaşan serbest bölge sayısının oldukça fazla olduğu söylenebilir. Kimi bölgeler, daha çok politik baskılar sonucu kurulmuştur. Ticaret hacimleri ve verimlikleri oldukça

düşüktür. Örneğin, Doğu Anadolu Serbest Bölgesi, Rize Serbest Bölgesi istihdam açısından da, ticaret hacmi açısından da oldukça düşük performans göstermektedirler. Bu nedenle atıl serbest bölgelerin etkinliği ve verimliliği artırılmalı, mümkün değilse bu bölgeler kapatılmalıdır.

V- SONUÇ

Küresel ekonomide, kurumlar rekabet edebilmek için maliyetlerini en aza indirmek zorundadırlar. Serbest bölgelerde dolaysız vergi teşviklerinin haksız rekabet doğurduğu doğrudur, ancak, bu bölgelerde vergi teşviklerinin kaldırılmasıyla bölgelere yapılan yatırımın azaldığı da bir gerçektir. Özellikle Türkiye gibi, işsizlik sorunun önemli boyutlara ulaştığı bir ülkede bu bölgeler can simidi olabilirler. Bu bölgelere vergi getirilmesiyle birlikte, yatırımcıların dünyadaki diğer bölgelere kaçma ihtimali yüksektir. Türkiye bu bölgeleri vergiye tabi tutup haksız rekabeti önlediğinde de, bu uygulama bizim dışımızdaki başka ülkeler tarafından devam ettirilecektir. Yani dünyada liberalizm yükselirken serbest bölgelerin ortadan kalkacağını söylemek mümkün değildir. Böyle bir gerçek karşısında, küresel rekabetin acımasızca sürdüğü bir ortamda Türkiye'nin serbest bölgeleri kaldırmak veya etkisizleştirmek gibi bir lüksü olamaz.

Son söz olarak, Türkiye serbest bölgeleri teşvik etmeli ve etkin hale getirmelidir. 5084 sayılı Kanunla 31.12.2008'den itibaren kalkması öngörülen vergi istisnasının sürdürülmesi doğru olduğundan bu konudaki düzenlemenin yeniden gözden geçirilmesi gerekir.

* **Dr., İstanbul Arel Üniversitesi, Öğretim Görevlisi**

1 Bu sayı, WEPZA direktörü Robert C. Haywood'un mail ile tarafımıza bildirdiği Ağustos 2007 itibariyle güncel rakamdır.

(2) Michael LUX, "Dünya Ticaret Örgütü-OECD-Avrupa Birliği ve Serbest Bölgeler" WEPZA, **Küreselleşen Ekonomide Serbest Bölgeler İçin Fırsatlar ve Riskler** Konulu 24. Yıl Konferansı, Antalya, 18-20 Nisan 2007, <http://www.wepza-antalya.com> (Erişim: 12.06.2007).

(3) C. Robert HAYWOOD, "Vergi Özgürlüğü Çalıştayı", WEPZA, Ticaret Kapasitesinin Oluşturulması İçin Serbest Bölgelerin Kullanılması Konulu Konferansı, İstanbul, 20 Ekim 2003; http://www.wepza-istanbul.com/sonuc_tur.doc (Erişim: 02.04.2007).

(4) Bkz. <http://www.dtm.gov.tr> (Erişim: 16.06.2007).

(5) Kenan MORTAN, "Türk Ekonomisi ve Serbest Bölgelerinin Durumu", WEPZA, **Küreselleşen Ekonomide Serbest Bölgeler İçin Fırsatlar ve Riskler Konulu 24. Yıl Konferansı**, Antalya, 18-20 Nisan 2007; <http://www.wepza-antalya.com> (Erişim: 12.06.2007).

Yazarlar : 'AYŞE YİĞİT ŞAKAR'