

SERBEST BÖLGELERİN GELECEĞİ: TÜRKİYE AÇISINDAN BİR DEĞERLENDİRME

Doç. Dr. Lütfü ÖZTÜRK
Karadeniz Teknik Üniversitesi,
İ.İ.B.F., İktisat Bölümü
lutfuozturk@ktu.edu.tr

ÖZET

Bu çalışmada, serbest bölgelerin geleceği küreselleşmenin etkileri dikkate alınarak dünya ve Türkiye bağlamında incelenmiştir. Serbest limanlar şeklinde başlayan ve 1960'lardan sonra serbest üretim bölgelerine dönüşen bu bölgelerin zaman içinde geçirdiği evrim ana hatlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bölgelere yönelik ithalatı artırma, vergi kayıplarına neden olma, beklentileri karşılayamama ve çalışma koşulları gibi eleştirilere yer verilmiştir. Sonuç olarak, mal ve hizmet ticaretinde tam bir serbestlik öngören küreselleşmenin gelişmekte olan ülkelerde serbest bölge gibi ayrıcalıklı alan uygulamaların çekiciliğini ortadan kaldırmaya başlayacağı ve beklentileri karşılamaması nedeniyle bu tür bölgelere ilginin azalacağı söylenebilir. Türkiye'de ise bu sonuçlara ek olarak Avrupa Birliği sürecinin hızlanması ve sağlanan ayrıcalıkların azaltılması, bu bölgelerin önemini kaybedeceği anlamına gelmektedir.

Anahtar Kelimeler: Serbest Bölge, Dış Ticaret, İhracat.

THE FUTURE OF FREE ZONES: AN ASSESMENT WITH SPECIAL REFERENCE TO TURKEY

ABSTRACT

In this study, the future of Free Zones has been studied by considering the effects of globalization on Free Zones with special reference to Turkey. Evaluation of free zones has been summarized in main lines from free ports to free production zones in the 1960s. Critics about those enclaves such as encouraging import, tax losses, unsatisfying results and working conditions have been detailed. Consequently, it can be said that globalization, providing free trade of goods and services, may eliminate attractiveness of privileged area practices such as free zones in developing countries and attention to these zones will decrease because of failing to satisfy. For Turkey, in addition to those results improvements in European Union process and decrease in privileges means that these zones lose their importance.

Keywords: Free Zone, Foreign Trade, Export.

1. Giriş

2000’li yıllarda üzerinde en çok tartışılan konulardan biri de küreselleşmedir. Sermayenin uluslararası alanda serbest hareketinin yanı sıra, mal ve hizmet ticaretinde görülen serbestleşme uygulamaları küreselleşmeyi birçok açıdan derinleştirmeye başlamıştır. Uruguay Görüşmeleri’nin ardından Dünya Ticaret Örgütü’nün (DTÖ) mal ve hizmet ticaretindeki serbestleştirme uygulamalarına Gelişmekte Olan Ülkeleri de (GOÜ) dâhil etmeye başlaması, bu ülkelerdeki korumacılık dönemlerinden kalma serbest bölge (SB) gibi birçok uygulamanın varlığını da tartışmalı hale getirmiştir. Bu nedenle, bu çalışmada küreselleşme olarak adlandırılan gelişmelerin GOÜ’lerde yaygın olarak bulunan SB’lere olası etkileri tartışılacaktır. Serbest bölgelerin zaman içerisindeki dönüşümü ele alındıktan sonra, bu bölgelere yönelik eleştirilere Türkiye’deki Serbest Bölge uygulamaları da dikkate alınarak yer verilecektir. Son olarak, bu tür uygulamaların geleceğini etkileyebilecek faktörlerle değerlendirilerek, bu tür ayrıcalıklı bölge uygulamalarının geleceği hakkında bir değerlendirme yapılacaktır.

2. Serbest Bölgeler

Serbest bölgeler (SB), bir ülkenin siyasal sınırları içinde bulunmakla birlikte, özellikle gümrük uygulamaları gibi çeşitli dış ticaret kısıtlamalarının dışında bırakılmış alanlar olarak tanımlanabilir. Bu alanlarda, gümrük ayrıcalıklarının yanı sıra, yatırımcılara genellikle çeşitli vergi muafiyetleri tanınmakta, dünya standartlarında iletişim ve haberleşme gibi altyapı olanakları sunulmakta ve ihracata yönelik üretime çeşitli türlerde sübvansiyonlar sağlanmaktadır. SB’ler, GOÜ’lerde ihracatın artırılması, yabancı yatırımların özendirilmesi, teknoloji ve bilgi transferi ve yerli işgücüne istihdam olanakları yaratılması gibi amaçlarla oluşturulmaktadır. Bu bölgeler, genellikle ihracata yönelik üretim yapıldığından, Serbest Üretim Bölgeleri (Free Production Zone: FPZ) veya İhraç İşlem Bölgesi (Export Processing Zone: EPZ) olarak da tanımlanmaktadır.

İlk Çağda Akdeniz gibi iç denizlerdeki işlek limanlarda görülen SB uygulamaları, günümüzdeki Serbest Liman niteliklerine benzemektedir. Orta Çağın sona ermesiyle birlikte bu serbest kentler özelliklerini yitirmesine rağmen, Hamburg gibi önemli limanların bir kısmı serbest liman olarak varlıklarını günümüze kadar sürdürebilmişlerdir. Yeni Çağda hâkim olan Merkantilist düşüncenin temel özelliklerinden birini oluşturan dış ticaret kısıtlamaları, Serbest Limanların ve SB’lerin önemini artırmış ve bu nedenle, Uzak Doğu’dan Avrupa’ya kadar bazı önemli limanlarda, yeniden dış ticaret serbestisi tanınmaya başlanmıştır. Yakın Çağ’da ise serbest şehir uygulamaları yerini SB uygulamalarına terk etmeye başlamış ve bu uygulamalardan günümüze serbest kent olarak Hong Kong ve serbest ülke olarak Singapur gibi birkaç ada ülkesi kalmıştır (Erdoğan, 1985:10).

1958’de İrlanda’da ihracatı artırma amacıyla kurulan Shannon SB’si, ticaret yanında üretim olgusunu da ortaya çıkarmıştır. SB’lerin temel özelliklerini taşıyan bu uygulamanın yeniliği, serbestliğin artık üretim sürecini de içermesi olmuştur. Bu uygulamanın ihracatın geliştirilmesinde ve istihdamda sağladığı başarı gelişmiş ve GOÜ’lerdeki politikacıların ve iktisatçıların ilgisini çekmiştir (Ahrens & Meyer-Baudeck, 1995:88). Aynı şekilde, Tayvan ve Güney Kore Hükümetleri, 1960’lı yılların sonlarında İhraç İşlem Bölgeleri (Export Processing Zones) oluşturmaya başlamış ve bu

bölgelerin başarısı Hindistan, Malezya, Filipinler, Endonezya ve Sri Lanka gibi ülkeleri de bu tip bölgeler kurmaya yönlendirmiştir (Rondinelli, 1987:90). Aynı doğrultudaki gelişmeler Çin Halk Cumhuriyeti'nde geçte olsa yansımaları bulmuştur. Komşusu Hong Kong ve Tayvan'ın SB'ler konusundaki başarısından etkilenen Çin Halk Cumhuriyeti, 1979'da ülkenin çeşitli yerlerinde Özel Ekonomik Bölgeler (Special Economic Zone) kurmaya başlayarak Uzak Doğu'daki bu yeni gelişmelere katılmıştır (Orbone, 1986:75).

Bu bölgelerdeki yatırımcılar yurtiçi piyasalara yönelik üretim yapan yerli/yabancı firmalardan değil, genellikle dünya piyasalarına yönelik üretim yapan yerli ve dikey örgütlenmiş Çok Uluslu Şirketlerden (ÇUŞ) oluşmaktadır. SB'lerin ilk yıllardaki etkileyici başarısı diğer dışa ya da içe dönük kalkınma modeli uygulayan GOÜ'lerin de doğal olarak bu bölgelere olan ilgisini artırmıştır. Bu ilgi zamanla kurulan SB sayısına yansımıştır. Öyle ki, 1980'de 72 ülkede yaklaşık 344 SB ve benzeri uygulama varken (Grubel, 1985:41), bu rakam 1995'lerde 73 ülkede 500'ün üzerine çıkmıştır (Madani, 1999:5).

Türkiye'de ise 1927 yılında başlayan SB kurma girişimleri çeşitli iktisadi ve siyasi nedenlerden dolayı 1980'li yıllara kadar uygulama alanı bulamamıştır. İlk SB uygulaması İstanbul Limanında düşünülmüş ve bu amaçla 22 Haziran 1927 tarihli ve 1132 sayılı Serbest Mıntıka Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Ancak, altyapının yetersiz oluşu, bürokratik engeller ve dünyada görülen Büyük Buhran nedeniyle uygulamaya geçilememiştir (Bakır, 1988: 68). 1928 yılında Ford Firması için İstanbul'da gerçekleştirilen bir SB uygulaması ise yine Büyük Buhran nedeniyle başarılı olamamıştır (İlkin & Tekeli, 1985:92-93). Benzer şekilde 1946 ve 1956 yıllarındaki SB girişimleri de kısa bir süre sonra unutulmuştur.

Türkiye'de ciddi anlamda SB uygulaması ilk olarak ihracata yönelik politikaların izlenmeye başladığı 24 Ocak 1980 kararlarından sonra söz konusu olmuştur. Dünyadaki başarılı uygulamalardan hareketle bu tür bölgelerin yabancı yatırımcıları çekeceği ve ihracata katkı sağlayabileceği düşünülmüştür. Çeşitli tartışmalar ardından Mersin ve Antalya (1987); Ege ve İstanbul Atatürk Havalimanı (1990); Trabzon (1992); İstanbul Deri ve Endüstri (1995); Doğu Anadolu ve Mardin (1995); İMKB Uluslararası Menkul Kıymetler (1997); İzmir Menemen Deri, Rize, Samsun, İstanbul Trakya, Kayseri (1998); Avrupa, Gaziantep, Adana-Yumurtalık (1999); Bursa, Denizli ve Kocaeli (2001); son olarak Tübitak-Marmara Araştırma Merkezi Teknoloji SB'si (2002) kurulmuştur. Mevcut bölgelerin ülke ekonomisine katkısı bir çok açıdan tartışılır olmasına rağmen (Ay, 2009), İstanbul Kıyı Bankacılığı, Zonguldak-Filyos, İpekyolu Vadisi (Sakarya-İzmit) gibi yeni SB'lerin oluşturulmasına karar verilmiştir (Özçelik & Yadıkar, 2003). Nitekim bazı bölgelerde SB'lerin oluşturulmasında siyasi beklentilerin de etkili olduğu ifade edilmektedir (Öztürk, vd., 2009).

3. Serbest Bölgelere Yönelik Eleştiriler

SB'lerin ortaya çıkması ve Uzak Doğu'da kısmen de olsa bir başarı göstermesi iktisatçıların ilgisinin yanında çeşitli eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Zamanla bu tür uygulamaların GOÜ'lerde hızla yaygınlaşması ve bu bölgelerde daha çok ÇUŞ'lerin faaliyet göstermesi gündeme yeni tartışmalar getirmiştir. Neo-Marksist iktisatçılar SB'leri üretimin küresel anlamda dağıtılması ve sermaye-emek çelişkisi bağlamında ele

almış ve bu tür bölgelerin GOÜ'ün kalkınması amacıyla çok, ucuz işgücünü sömürmek isteyen uluslararası sermayenin bulunduğu bir yenilik olarak görmüşlerdir (Fröbel, vd., 1978:22).

Aynı yıllarda, teorik bağlamda başka bir eleştiri de, Neo-klasik iktisatçılardan gelmiştir. Bu tür bölgelerin ev sahibi ülkenin refahını, kaynakların etkin dağılımı ilkesinden uzaklaşılması nedeniyle, olumsuz yönde etkileyebileceği ifade edilmiştir (Hamada, 1974). Heckscher-Ohlin Modeline dayanan Neo-klasik çalışmalarda ev sahibi ülkede ortaya çıkabilecek Rybczynski etkisinden dolayı ülkenin refah kaybına uğrayabileceği iddia edilmiştir. Daha sonraki teorik çalışmalarda farklı durumlar için SB'nin ev sahibi ülkeye olası etkileri tartışılmış ve genel olarak SB'lerin ev sahibi ülke açısından olumsuz etkiler taşıyabileceği sonucuna varılmıştır (Madani, 1999:21). Ancak, SB'leri teorik düzeyde tartışan modeller tam istihdam varsayımı gibi GOÜ'ün durumuna uygun olmayan varsayımlar içermektedir (Kibritçioğlu, 1997:78). Buna karşılık, P.G. Warr teorik tartışmaların SB'lerle ilgili birçok uygulamayı kapsamadığı gerekçesi ile SB'lerin ev sahibi ülke açısından faydalı olabileceğini savunmuştur (Warr, 1989: 66). Warr'ın 4 ülkeyi kapsayan fayda maliyet analizine dayanan çalışması sonucu Malezya, Endonezya ve Kore'deki SB uygulamalarının ülke ekonomisine net katkısının pozitif yönde olduğunu bulmuştur (Warr, 1990:154). Ancak Warr, SB'lerin bu katkısının sanayileşmenin ilk aşamalarında sınırlı olabileceğine de dikkat çekmiştir (Warr, 1990:160). Teorik bağlamdaki tartışmaların yanı sıra, dünya uygulamalarından ortaya çıkan sonuçlarda eleştirilerin konusu olmuştur. Bu eleştiriler dört başlık altında toplanabilir:

3.1. İhracat ve Döviz Kazançları

İthal ikamesine yönelik sanayileşme stratejilerinin genel başarısızlığı, birçok ülkeyi 1960'lı yılların ilk yarısından itibaren ihracata yönelik sanayileşme politikaları uygulamaya yöneltmiştir. Bu yolu izleyen öncü ülkelerin amacı, yalnız SB'ler gibi özendirici politikalarla yabancı yatırımları çekerek ihracatı artırmak değil, aynı zamanda bu yatırımların beraberinde getireceği teknoloji ve yönetim bilgisi ile ihracatın bileşimini sanayi malları lehine değiştirebilmektir. Bu bağlamda SB'ler, GOÜ'ler için ihracat sanayilerine yabancı yatırımı çekmekte kullanılacak araçlar olarak görülmektedir. Bu konuda başarı sağlamış ülkeler bulunmaktadır. Örneğin, Hong Kong, Tayvan ve Güney Kore deneyimleri SB uygulamalarıyla ev sahibi ülkeye gelen yabancı yatırımların, emeğin bol ve sermayenin kıt olduğu ülkelerde sanayi malları ihracatının artırılmasında önemli bir rol oynayabileceğini göstermiştir (Riedel, 1974:505).

Güney Kore'deki başarılı SB uygulamaları, bu bölgelerin ihracata yönelik kalkınma politikalarında araç olabilecekleri tezini güçlendirmiştir. Bu nedenle, bu bölgeler ihracatın artırılmasında stratejik bir araç olarak tanımlanmıştır (Warr, 1990:131). Ancak, SB'lerin ihracata olan katkısı birkaç istisna dışında sınırlı olmuştur. Nitekim SB'lerden gerçekleştirilen ihracatın GOÜ'lerin ihracatı içinde önemli bir yer tutmasına rağmen, bu bölgelerin ihracattaki "hızlandırıcı etki"sinin sınırlı kaldığı görülmüştür. Örneğin, Malezya'nın ihracatı üzerinde yapılan çalışmada SB'lerin Romer'in "idea gap" olarak tanımladığı bilgi açığını kapamakta önemli bir rol oynadığı, ancak bu etkinin çok kısa süreli olduğu gözlemlenmiştir (Johansson & Nilsson, 1997:2123). Diğer bir deyişle SB'ler GOÜ'lerde ihracatı artırma amacına yönelik oluşturulsalar da, birçok uygulamada görüldüğü gibi, bu bölgeler Çok Uluslu Şirketlerin

(ÇUŞ) veya çeşitli yabancı firmaların ev sahibi ülke ve komşu ülkelere mal satışını kolaylaştıran bölgeler konumunda olmuşlardır. Çin Halk Cumhuriyeti'ndeki Özel Ekonomik Bölgelerinde birçok ÇUŞ'in yurt içine yönelik üretim yapması dışında (Ge, 1999:1278), ILO'nun bir çalışmasında ifade edildiği gibi Brezilya ve Barbados gibi ülkelerde SB'lerden yapılan ithalat, genellikle ihracatın üzerinde olmakta ve bu bölgeler ithal işlem bölgesi gibi çalışmaktadır (ILO, 1988:46).

Benzer bir durum, Türkiye için de söz konusudur. Nitekim, Dış Ticaret Müsteşarlığı verilerine göre 1988-2000 yılları arasında bu bölgelere yurtiçinden toplam 5.5 milyar ABD dolarlık mal satışına rağmen, aynı yıllar arasında bu bölgelerden yurt içine toplam 17 milyar ABD Dolarlık mal satış gerçekleşmiştir. Yani, bu bölgeler bir bakıma ithalat kolaylaştırıcı bölgeler olmuşlardır. Bu durum son yıllara kadar devam etmiş ve SB'ler yurtdışından ithalatın başka bir kaynağı olmuştur. Bu açıdan SB'ler, döviz kazandırıcı bir uygulamadan çok döviz kaybına neden olan bölgeler olmuşlardır (Ay, 2009:44).

3.2. Vergi Kayıpları

GOÜ'ler SB'lerde özellikle yabancı yatırımları çekmek amacıyla çeşitli türlerde vergi indirimleri uygulamaktadır. Bazı ülkelerde vergi indirimleri daha düşük oranlar şeklinde olurken, bir kısım ülkelerde uzun yıllara varan vergi muafiyetleri sağlanmaktadır. Türkiye'nin de aralarında bulunduğu bazı ülkelerde ise bu bölgelerde elde edilen her türlü kazanç vergi dışı bırakılmıştır. Ancak birçok iktisatçı bu bölgelerde uygulanan vergi indirimleri sonucu kaybedilen olası vergi gelirlerinin, bu bölgelerden elde edilen istihdam kazançları ve diğer gelirleri aştığı iddia etmektedir (Madani, 1999:26).

Türkiye'de SB'lerdeki faaliyetlerden elde edilen her türlü kazancın vergi dışı tutulması, yabancı yatırımcılardan çok yerli firmaları bu bölgelere yönlendirmiş gibi görünmektedir. Nitekim Dış Ticaret Müsteşarlığı verilerine göre 31 Mart 2003 itibarıyla SB'lerde faaliyet gösteren toplam 3,317 firmanın yalnızca 497'si yabancı firmadır. Aynı şekilde, söz konusu rakamlar 31 Aralık 2010 itibarıyla ise toplam da 3.235 ve yabancı firma sayısı 598'dir. Yerli firmaların benzer işlemleri yurtiçinde yapmaları durumunda ödemek zorunda oldukları vergiler dikkate alındığında, Türkiye'deki SB uygulamalarının vergi açısından yerli firmalar için bir çeşit sübvansiyon sağladığı söylenebilir (Gümüş, 2007:58). SB'lerde, gümrüksüz antrepoların aksine süresiz depolama olanağı sağlanması, firmanın gelir vergisinden muaf tutulması ve bölgeden elde edilen veya bölgede elde edildiği belgelenen kazançların kolaylıkla yurt içine veya dışına transfer edilebilmesi ise ayrı bir tartışma konusudur.

3.3. Yabancı Yatırımlardan Ev Sahibi Ülkenin Beklentileri

Dünyadaki SB uygulamalarının temel amacı yabancı yatırımları çekebilmeaktır. Çünkü SB'lerden beklenen olumlu etkilerin büyük bir bölümü bu bölgelere yabancı yatırımcıların gelmesine bağlıdır. Bu konudaki beklentilere göre SB'lere yabancı yatırımların gelmesi ile GOÜ'lerin ihtiyacı olan teknoloji transfer edilebilecek, "how-know" akışı sağlanacaktır. Bu bölgelerde gerçekleştirilecek üretim faaliyetleri ile işgücünün eğitimi sağlanacak, döviz kazançları artacak ve ihracat artırılarak çeşitlendirilebilecektir.

Ancak uygulamada birçok SB yeterli düzeyde yabancı yatırım çekmekte başarısız olurken, bu tür yatırımları bir şekilde bölgelere çekebilmiş ülkelerde bu beklentilerin birçoğu karşılanamamıştır. Bölgelerde yapılan üretimin montaj gibi daha çok niteliksiz emeğe dayanması, üretilen malların bir çoğunun çok ileri teknoloji ürünü olması ve ev sahibi ülkelerin teknolojiyi massedecek bir alt yapıya sahip olmaması gibi nedenlerle SB'lerin bir çoğunda teknoloji transferi mümkün olmamaktadır (Orhan, 2003:123-124). Benzer şekilde, SB firmalarının yurtiçi endüstrilerle geriye doğru bağlantılar kurması çeşitli nedenlerden dolayı gerçekleşmemiştir. Güney Kore ve Tayvan gibi birkaç istisna dışında SB'lerin genelinde bu bağlantılar oldukça zayıf kalmıştır. Bunun bölgede üretilen ürünün niteliği (Warr, 1987: 224), firmaların ev sahibi ülkeden girdi kullanmama eğilimi ve Maquiladoras'larda olduğu gibi getirilen yasal kısıtlamalar gibi nedenleri bulunmaktadır (Madani, 1999:33).

Türkiye'de faaliyet gösteren yabancı SB firmalarının büyük bir kısmının ticari faaliyetlerde bulunması yurtiçi endüstrilerle geriye doğru bağlantıların çok düşük düzeylerde kalmasına neden olmuştur. Yabancı sermayeli firma sayısının düşüklüğünün yanı sıra, bölgelerdeki toplam sabit sermaye yatırımlarının (yaklaşık 500 milyon ABD Doları) yalnızca 137 milyon ABD dolarlık bölümü yabancı sermayeli kuruluşlarca gerçekleştirilmiştir (Develi, 2002:13). 2005 yılına kadar yaklaşık 25 Milyar ABD Doları ticaret hacmine ulaşan SB'lerde gerçekleştirilen yatırımın düşüklüğü, bölgelerin üretim amacından çok ticaret amaçlı olduğunun başka bir göstergesi olarak görülebilir. Nitekim SB'ler yabancı yatırımları çekmekte başarılı görülmemektedir (Ay, 2009:44).

3.4. İstihdam ve Çalışma Koşulları

SB'ler ücretlerin çok düşük olduğu Uzak Doğu ülkeleri ile ABD ekonomisine komşu Meksika ve Dominik Cumhuriyeti gibi ülkeler dışında beklentilerin aksine, önemli bir istihdam artışı yaratamamıştır. Mairitius gibi küçük ada ülkeleri dışında SB'lerin yarattığı istihdam, toplam istihdam içinde önemsiz bir yer tutmaktadır. İş güvenliğinin olmadığı, sendikal hakların yasaklandığı ve çalışma koşullarının dünya standartlarının çok altında bulunduğu bölgelerde çalışanların büyük bir kısmının daha da düşük ücretle çalışmaya razı olan kadınlardan oluşmaktadır (Abbot, 1997: 232). Genellikle niteliksiz emek gerektiren ve üretim sürecinde işgücü yeteneklerini geliştirmeyen montaj faaliyetlerinin ülke istihdamına bilgi ve beceri açısından sağlayacağı katkıların sınırlı olacağı açıktır.

Türkiye açısından SB'ler beklenen istihdam düzeyini yakalayamamıştır. Nitekim Dış Ticaret Müsteşarlığı verilerine göre 31 Mart 2003 itibariyle Türkiye'de faal durumdaki toplam 20 SB'de yalnızca 28.040 kişi istihdam edilmektedir. Aynı rakamlar 31 Aralık 2010 itibariyle 48.648 dir. Sayı artmış gibi görünse de toplam istihdamın Ege, Bursa ve Mersin gibi bir kaç bölgede biriktiği ve yapılan işlerin çoğunun geçici ve güvencesiz işler olduğu hatırdta tutulmalıdır. Dünya uygulamalarında istihdamın Meksika veya Çin Halk Cumhuriyeti gibi ülkelere yarım milyon üzerinde olduğu dikkate alındığında Türkiye'de SB'lerin istihdam açısından beklentileri karşılamadığı söylenebilir. Türkiye'de SB'lerde yaratılan istihdamın yetersizliğinin yanı sıra, yaratılan istihdamın maliyeti de bazı bölgelerde yurt içine göre oldukça yüksek görünmektedir. Örneğin, 1999 yılında yurt içinde bir kişi için iş yaratma maliyeti 55.925 ABD doları iken, bu rakam bazı SB'lerde 300.000 ABD doları civarındadır (Güllülü vd., 2001:10).

4. Serbest Bölgelerin Geleceği

SB'ler, ev sahibi ülkelerin ve dünyanın ekonomik koşullarında meydana gelen değişimlerden doğrudan veya dolaylı bir biçimde etkilenmektedir (Öztürk, 2002:35-39). Bu bağlamda, bu tür uygulamaların geleceği de birçok faktörün etkisine açık bulunmaktadır. Bu faktörleri beş başlık altında toparlamak mümkündür:

4.1. Dünya Ticaret Örgütü'nün Etkisi

DTÖ kapsamında varılan anlaşmalar ve coğrafi temele dayanan iktisadi bütünleşmeler ülkelerin bağımsız olarak dış ticaret politikasını oluşturmasını güçlendirmektedir. Uruguay Görüşmeleri'nden sonra ticari serbestleşmenin daha da derinleştirilmesi ve genişletilmesi, SB gibi korumacılık dönemlerinden kalma uygulamaları olumsuz yönde etkileyecektir. Çünkü ülkelerin serbest ticaret rejimlerini benimsemesi ve DTÖ'nün kuralları gereği daha liberal ekonomik politikalar uygulaması, uzun dönemde ev sahibi ülke açısından SB'lerin yabancı sermaye çekme, ihracatı artırma, teknoloji transferi sağlama ve istihdam yaratma amacıyla oluşturulmasındaki önemini azaltacaktır (Dabaour, 1999:18). Nitekim küreselleşme uzun dönemde siyasal ve ekonomik anlamada SB ile yurt içi ayırımı ortadan kaldırıcı bir etki yaratabilir. Böyle bir durum bir dış ticaret politikası aracı olarak SB'lerin işlevini yitirmesi anlamına gelir. Kaldı ki 2005 yılından sonra kotaların kaldırılması, SB'lerde yatırım yapan firmaların kararlarını olumsuz yönde etkilemiştir (Jayanthakumaran, 2003:64).

DTÖ üyesi olan Türkiye'nin de yaklaşık 20 yıldır dış ticarete liberalleşme politikası izlediği ve Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği'ne katıldığı dikkate alınır, SB uygulamalarına sağlanan gümrük muafiyetleri zamanla önemini yitirecek gibi görünmektedir. Ancak, birçok ülkede liberal politikalarla korumacı politikaların birlikte yürütüldüğü düşünülürse SB'lerin bir süre daha gündemde kalacağı düşünülebilir (Kibritçioğlu, 1997:86).

4.2. Bölgesel Birleşme Hareketleri

GÜ'lerin bazı GOÜ'lerle yaptığı NAFTA (North American Free Trade Agreement) gibi Serbest Ticaret Bölgesi anlaşmaları, büyüyen pazarı ve artan rekabeti dikkate alan ÇUŞ'lerin söz konusu GOÜ'lere yönelmesine neden olabilmektedir. Çünkü bu tür anlaşmalar GÜ'lerin pazarlarına giriş için bir yol olabilmektedir. GOÜ'nin düşük ücretleri ve çeşitli ayrıcalıklarıyla anlaşma içindeki GÜ'lerin pazarına giriş şansı yakalanabilmektedir. Ancak, SB'ler bu tür anlaşmaların dışında tutulabilirler. Bu durumda SB'lerde üretim yapmak yurtiçine göre avantajını kaybedebilir. Yani yabancı yatırımların yurtiçine yönelme eğilimi ortaya çıkabilir. Aynı şekilde, bölgelerde üretilen malların menşei konusunda serbest ticaret anlaşması veya gümrük birliğine üye ülkeler oldukça titiz davranabilir. Çünkü gümrük duvarlarının dışında bulunan bu bölgelere Üçüncü Dünya ülkelerinden getirilen hammadde ve ara malların üretimde kullanılma olasılığı anlaşma imzalayan ülkelerin SB menşeli malların ticaretini güçlendirecek önlemler almasına yol açabilir (Madani, 1999:58). Ayrıca, hem oldukça yaygın SB uygulamalarına sahip olan ve hem de bir bölgesel birleşme hareketine katılacak veya katılmış olan ülkelerin iki uygulamayı bütünleştirmeleri etmeleri oldukça zor görünmektedir (Sargent & Mathews, 2001:1739).

Nitekim Türkiye'nin 1 Ocak 1996 yılından itibaren Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği uygulamaya başladığı dikkate alındığında SB'lerin durumu biraz daha tartışmalı hale gelmiştir. Çünkü uygulamada Avrupa'daki SB'ler ile Türkiye'deki SB uygulamaları birçok açıdan farklılıklar göstermektedir. Gümrük Birliğine uyum çerçevesinde gümrük kapılarının azaltılması gibi birçok düzenleme hayata geçirilirken, SB konusundaki uygulamalar belirsizliğini devam ettirmektedir. Bu bağlamda, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde çıkarılan yeni gümrük kanunları uygun bulunurken, SB kanunlarındaki farklılıkların devam ettiğine dikkat çekilmiştir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2001:84). Aynı şekilde, yeni çıkarılan 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile 3218 Sayılı SB'ler Kanunu birbiriyle uyumsuz hükümler içermektedir. Bu nedenle, Avrupa Birliği sürecinde Türkiye'deki SB uygulamaları iki taraf arasındaki tartışmalı yerini korumaktadır (Öztürk, 2003:61-76; Erdoğan & Ener, 2005).

4.3. Ekonomik Koşullardaki Değişmeler

Üretim ve tüketim koşullarındaki değişmeler bu tür bölgelerde üretim yapan ÇUŞ'lerin yer seçimindeki kararlarını etkileyebilmektedir (Madani, 1999:56). Üretim açısından hammadde ve işgücü maliyetlerinin artması esnek yapıdan dolayı SB firmalarının kolaylıkla yer değiştirmesine neden olabilir. Böyle bir durum SB'nin altyapı maliyetlerine katlanmış ev sahibi ülke açısından olumsuz bir gelişme olacaktır. SB'lerde faaliyet gösteren firmaların genellikle büyük miktarlarda altyapı ve üst yapı yatırımı yapmaması bu firmalara kolaylıkla bölgeyi terk edebilme olanağı vermektedir. Ayrıca bölgelerde yapılan montaj ve de-montaj gibi emek-yoğun üretim biçiminin araç ve gereç bakımından büyük miktarda yatırım gerektirmemesi firmalara üretim yeri seçme açısından daha fazla esneklik tanımaktadır. Yani ev sahibi ülkede meydana gelecek maliyet artırıcı herhangi bir değişiklik, SB firmalarının çok kısa süre de bölgeyi terk etmesine neden olabilir. Böyle bir durum yabancı sermayeyle birlikte beklentilerin ülkeyi bir anda terk etmesi anlamına gelmektedir. Türkiye açısından birkaç istisna dışında SB'lere önemli yatırım yapmış yabancı firma bulunmadığından ve sağladıkları istihdamın düşüklüğü düşünüldüğünde SB'lerdeki yabancı firmaların ülkeyi terk etmesi önemli bir sorun oluşturmayacaktır. Ancak, bu bölgelerin faaliyette bulunduğu illere katkısı düşünüldüğünde, yabancı sermayenin terk ettiği SB'lere ev sahipliği yapan bölgelerin olumsuz yönde etkilenme olasılığı da bulunmaktadır.

4.4. İkili Yapı

SB'lerin özel doğası ve emek-yoğun üretim yapısı, bu bölgelerin ev sahibi ülke üzerindeki uzun dönemli kalkınma etkilerini sınırlayabilir. Bu nedenle ILO'ya göre ev sahibi ülkelerin SB'deki başarılı bir sanayileşme sürecinin ilk 15 yılından sonra karşılaştıkları sorunlardan birinin de, bu bölgeleri ülke ekonomisine etkin bir şekilde nasıl entegre edebilecekleri olacaktır (ILO, 1988:108). Yani bu bölgelerin beklenildiği şekilde bir başarı göstermeleri halinde bile özellikle uzun dönemde yurtiçi ekonomiyle bütünleşmeleri sorunu ortaya çıkabilecektir. Bu soruna bir çözüm olarak J. Ahrens & A. Meyer-Baudeck, SB'lerin yaşam sürecinin bitiminde yöneticilerin ya bu bölgelere uygulanan özel ayrıcalıkları ortadan kaldırmalarını ya da tıpkı emek-yoğun üretimden sermaye-yoğun üretime dönüşüm gibi yeni bir uluslararası rekabet kavramı oluşturmalarını önermişlerdir (Ahrens & Meyer-Baudeck, 1995:90). Ancak, bu çözümün işleyebilmesi için öncelikle ev sahibi ülkenin SB'deki sanayi ile bütünleşebilecek sanayileşme düzeyine sahip olmasını gerektirecektir. SB'nin başarılı olması ve ev sahibi

ülkenin iktisadi kalkınmayı gerçekleştirememesi halinde, SB'ler sanayide düal yapıya neden olabileceklerdir. Yani ülkenin büyük bir kısmı geleneksel yollarla ekonomik faaliyetlerini yürütmeye çalışırken ülkede bulunan SB'de dünya pazarlarına yönelik üretim yapan teknoloji ve sermaye yoğun bir sanayi bulunacaktır. Bu durumun ev sahibi ülke açısından ortaya çıkarabileceği sorunlar ise ayrı bir tartışma konusudur. Türkiye açısından ise SB'lerde önemli bir üretim faaliyetinin olmayışı bu etkileri önemsiz kılmaktadır.

4.5. İktisadi Kalkınma

İktisadi kalkınmayla birlikte ev sahibi ülkenin (sanayileşmenin ilk aşamalarındaki işgücü fazlasının istihdam edilmesi nedeniyle) SB'lere olan ilgisinde bir azalma görülebilir. Örneğin, Tayvan ve Güney Kore gibi 1960 ve 1970 yılları arasında SB'lerin kurulmasına ön ayak olan ülkelerin yakın zamanlarda bu özel bölge tipi kalkınmaya olan ilgileri kayda değer bir şekilde azalmaya başlamıştır (Warr, 1990: 160). Bu ülkelerden Güney Kore Hükümeti, artık SB'lere yeni firmaların çekilmesiyle ilgilenmemekte ve ihracatın artırılması için SB'lerin genişletilmesine gerek duymamaktadır (Warr, 1984:170). Bu açıdan gelecek yıllarda, bugünlerde aktif olarak sahip olduğu SB sayısını artıran ve kurmayı planlayan GOÜ'lerde de, kalkınmalarıyla birlikte benzer bir değişimin ortaya çıkması beklenebilir. Çünkü kalkınmayla birlikte tam istihdama yaklaşan bu ülkelerde, SB'lerde kullanılan kaynakların ülke açısından fırsat maliyeti yükselecektir. Ayrıca, kalkınmayla birlikte ülke bir zamanlar SB'ye davet ettiği ÇUŞ'lerle aynı mallarda rekabet etmeye başlayacak ve görece üstünlüğünü oluşturan düşük ücretlerin yanında rakiplerini özendirici politikalar gibi SB sübvansiyonlarıyla desteklemek istemeyebilecektir (Erkan & Tatlıdil, 1990:15).

5. Sonuç ve Değerlendirme

Dünya uygulamaları, ekonomik kalkınma amacıyla SB gibi ülkenin yalnız belirli ve küçük bir kısmının serbestleştirilmesinin ülkedeki kalkınma sürecine katkısının oldukça sınırlı olduğunu göstermektedir. Aynı şekilde, başarılı SB uygulamasına sahip ülkelerin aynı zamanda etkin bir liberalleşme politikası uygulaması da bir tesadüf değildir. Küreselleşme gelişimi itibarıyla, SB gibi ekonominin küçük bir kısmını serbestleştiren uygulamaları değil, ekonominin tamamının serbestleştirilmesinin gerektiren bir süreçtir. Kaldı ki, DTÖ'nün serbestleşme hareketine artık GOÜ'lerinde dâhil edilmeye başlanması SB gibi sübvansiyon araçlarının GOÜ'ler açısından kullanılmasını güçleştirmektedir. Özellikle Uruguay Görüşmelerinde sonra, GOÜ'lerin de ticari serbestleşme kapsamına alınması, bu ülkelerin ihracata sübvansiyon sağlamasını zorlaştırmaktadır. Bu uygulamalardan SB'lerin de artan bir şekilde etkilenmesi kaçınılmazdır. Böyle bir durum SB'lerin GOÜ'ler açısından rasyonelitesinin gözden geçirilmesini zorunlu kılacaktır.

1970'li yıllarda özellikle Uzak Doğu'da uygulama alanı bulan SB'ler bir çok GOÜ için bu günde istihdamın ve ihracatın artırılması için kullanılacak bir araç olarak görünmektedir. Ancak, dünya deneyimleri birkaç istisna dışında bu tür bölgelerden beklenen olumlu etkilerin ortaya çıkmadığını göstermesinin yanı sıra, bu bölgelerde uygulanan gümrük ayrıcalığı, vergi muafiyeti ve diğer ayrıcalıkların küreselleşme olarak adlandırılan gelişmeler nedeniyle "ayrıcalık" olma özelliklerini yitirmeye başlamıştır. Bu bağlamda, SB'ler tarih içerisindeki gelişme sürecini

tamamlamış gibi görünmektedir. GOÜ'ler açısından ucuz ve niteliksiz işgücü önemini koruyor olsa da, ulusal sınırların aşınmaya başlaması özel bölge modeline dayanan üretimin cazibesini yitirmeye başlamıştır. Çünkü SB ile ev sahibi ülkenin diğer alanları arasında nispeten fark kalmamaya başlamıştır.

Türkiye'de ise 1990'lı yılların başına kadar bölgelerin kurulmasında ve işletilmesinde daha çok ekonomik kaygılar ağır basarken, zamanla ekonomik kaygıların yerini siyasi kaygılara bırakmış gibi görülmektedir. Gerek bölgelerin oluşturulmasının ve işletilmesinin özel firmalar tarafından yapılması, gerekse dış ticaret yapan firmaların bu yöndeki talepleri SB sayısının büyük bir hızla artmasına neden olmuştur. Gümrük Birliği ve ardından Avrupa Birliği sürecinin SB'ler üzerinde yarattığı belirsizliklere rağmen yerli firmalara sunulan vergi ayrıcalığı bu bölgelerin popüler kalmasına yardımcı olmaktadır. Ancak, son yıllarda bu bölgelerde uygulanan ayrıcalıkların yurt içi firmalar açısından haksız rekabet yarattığının sıklıkla dile getirilmesi ve elverişsiz bölgelerde kurulan birçok SB'nin beklentileri karşılamaması bu tür uygulamaların da çekiciliğini azaltmış gibi görünmektedir.

Kaynakça

- Abbott, J. (1997). Export processing zones and developing world. *Contemporary Review*, 270(1579), 232-238.
- Ahrens, J., & Meyer-Baudeck, A. (1995). Special economic zones: shortcut or roundabout way towards capitalism. *Inter-Economics*, March/April 1995, 87-96.
- Ay, S. (2009). The economical impacts of free zones: the estimation in terms of trade volume, employment and foreign capital of free zones in Turkey and Bursa free zone. *İş, Güç, Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi*, 11(4), 31-46.
- Bakır, S. (1984). *Serbest bölgeler: genel bir değerlendirme*. Ankara: TBMM Basımevi.
- Dabour, N. (1999). Free trade zones in the aftermath of the Uruguay Round: experience of selected OIC member countries. *Journal of Economic Cooperation*, 20(4), 1-33.
- Develi, H. (2002). Serbest bölgelerde mevcut durum (II). *Finansal Forum*, 7.06.2002, 13.
- Erdoğan, E. (1985). *Serbest bölgeler ve Türkiye'de bir model denemesi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını, No. 110.
- Erdoğan, E., & Ener, M. (2005). *Küresel pazarların ekonomik üsleri, serbest bölgeler: teori uygulama ve Avrupa Birliğine uyum sürecinde Türkiye'deki gelişimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Erkan, H., & Tatlıdil, R. (1990). *Serbest bölgelerde uygulanacak teşvik tedbirlerinin sektörler katkılarını yönünden değerlendirilmesi*. İstanbul: TOBB Yayını, No: 175.
- Fröbel F., Heinrichs, J., & Kreye, O. (1978). Export-oriented industrialization of underdeveloped countries. *Monthly Review*, 30(6), 23-27.

- Ge, W. (1999). Special economic zones and the opening of the Chinese economy some lessons for economic liberalization. *World Development*, 27(7), 1267-1285.
- Grubel, H. G. (1982). Towards a theory of free economic zones. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 118(6), 39-61.
- Güllülü, U., Emsen, Ö. S., & Öztürk, L. (2001). Serbest bölgeler: Doğu Anadolu Serbest Bölgesi üzerine bir değerlendirme. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 15(3-4), 1-16.
- Gümüş, E. (2007). Serbest bölgelerde vergi uygulamalarının değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 21(1), 47-60
- Hamada, K. (1974). An economic analysis of the duty-free zone. *Journal of International Economics*, 4, 225-241.
- ILO (1988). *Economic and social effects of multinational enterprises in EPZs*. Genava.
- İlkin, S., & Tekeli, İ. (1987). *Dünya'da ve Türkiye'de serbest üretim bölgelerinin doğuşu ve dönüşümü*. Ankara: Yurt Yayıncılık.
- Jayanthakumaran, K. (2003). Benefit-Cost appraisals of export processing zones: a survey of the literature. *Development Policy Review*, 21(1), 51-65.
- Johansson, H., & Nilsson, L. (1997). Export processing zones as catalysts. *World Development*, 25(1), 2115-2128.
- Kibritçiöğlü, A. (1997). Serbest bölgelerin olası makroekonomik etkileri ve bazı düşündürdükleri. *Liberal Düşünce Dergisi*, 6, 75-88.
- Madani, D. (1998). Export processing zones. *World Bank, Newsletter*, Report No: 21234, 1998/12/31.
- Madani, D. (1999). A review of the role and impact of export processing zones. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. WPS 2238.
- Oborne, M. (1986). *China's special economic zones*. Paris: OECD Publication
- Orhan, A. (2003). Serbest bölgelerin sağladığı avantajlar: KOSBAŞ örneği. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2003/1, 117-131.
- Özçelik, M., & Yadıkar, B. (2003). Dünyü, bugünü ve geleceği ile serbest bölgelerimiz. *Dış Ticaret Dergisi*, Özel Sayı.
- Öztürk, L. (2002). Serbest bölgelerin performansını etkileyen faktörler: dünya uygulamaları üzerine bir inceleme. *Verimlilik*, 2002/4, 33-48.
- Öztürk, L. (2003). Avrupa Birliği sürecinde serbest bölgeler. *Dış Ticaret Dergisi*, 28(Nisan 2003), 61-76.
- Öztürk, L., Değer, M. K., & Değer, S. (2009). Kentsel ekonomik büyümede serbest bölgeler: politik veya ekonomik tercih mi? *Atatürk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(1), 363-378.

- Riedel, J. (1974). The nature and determinants of export-oriented direct foreign investment in a developing country: a case study of Taiwan. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 111, 505-528.
- Rondinelli, D. A. (1987). Export processing zones and economic development in Asia. *American Journal of Economics and Sociology*, 46(1), 89-105.
- Sargent, J., & Matthews, L. (2001). Combining export processing zones and free trade agreements: lesson from Mexican experience. *World Development*, 29(10), 1739-1752.
- Warr, P. G. (1984). Korea's Masan free export zone: benefits and costs. *The Developing Economies*, 22(2), 169-184
- Warr, P. G. (1987). Export promotion via industrial enclaves: The Philippines' Bataan Export Processing Zone. *Journal of Development Studies*, 23(2), 220-241.
- Warr, P. G. (1989). Export processing zones: the economics of enclave manufacturing. *World Bank Research Observer*, 4(1), 65-87.
- Warr, P. G. (1990). Export processing zones. *Export promotion strategies: theory and evidence from developing countries*. İçinde C. Milner (Ed.), 130-161. London: Harvester Wheatsheaf Publisher.