

## TÜRKİYE'DE SERBEST BÖLGELER

Cafer UNAY\*

### GİRİŞ

Gazi Mustafa Kemal Paşa İzmir'de 1923 yılında toplanan İktisat Kongresinin açılış konuşmasında şöyle diyordu:

"Kongreniz milletin ve memleketin hayat ve hâlası hakikisini temine medar olacak düsturun temel taşlarını ve esaslarını ihzar edip ortaya koymak suretiyle tarihte en büyük namı ve çok kıymetli bir hatırayı ihraz edecektir".

Gerçekten de İzmir kongresinde Türkiye'nin iktisadi kalkınmasını gerçekleştirmek için uygulanacak iktisat politikasının esasları belirlenmiş ve kalkınma hamlesi 1930'lara kadar bu esaslara göre yürütülmüştür. Bu kongre liberal iktisat doktrininin esaslarını bazı istisnalarla beraber benimsemiştir. "Bu devrenin en karakteristik vasfı, özel teşebbüsü himaye gayretidir. Bununla beraber, inhisarcılıkta iktisadi siyasetin başlıca umdelerinden biri olmuştur<sup>1</sup>".

1923'den sonra iktisadi politikada devletçilik gerekli görülmüş, ülkenin ekonomik yaşamına yine özel teşebbüs egemen olmakla beraber, iktisadi kalkınmayı hızlandırmak amacıyla devlet iktisadi faaliyete *düzenleyici, girişimci ve işletmeci* olarak katılmıştır.

Karma ekonomik düzenle iktisadi kalkınmanın gerçekleştirilmeye çalışıldığı 1933 sonrası dönemde, günümüze kadar bazen özel kesimin ağırlığı kendisini hissettirmiş ve bazende kamu kesimi öne geçmiştir.

Türkiye seçtiği bu ekonomik düzen içinde kalkınma hamlesini sürdürürken, bu hamle üç defa engelle karşılaşmış ve bu nedenle kalkınmamız duraklamıştır.

Bu nedenlerin *birincisi* 1929 yılında A.B.D. de patlak veren ve bütün sanayileşmiş kapitalist ülkelere yayılan büyük dünya bunalımı olmuştur. *İkinci* neden bütün dünyayı kana boyayan 2. Cihan Harbi olmuştur. Nihayet kalkınmamızı yavaşlatan hatta durduran *üçüncü* neden 1980 öncesinde doğan dünya iktisadi bunalım olmuştur.

Türk ekonomisinin 1980 yılındaki durumuna baktığımız zaman, ekonomik konjonktür hiç de umut verici değildir. Çünkü; *birinci* olarak, 1975 yılında % 10,

\* Prof. Dr.; Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

1 Haluk Cillov, Türkiye Ekonomisi, İstanbul 1965, s. 131.

1976 da % 15, 1977 de % 24 olan enflasyon hızı; 1978 de % 57 ve 1979 da % 64'le- re ulaşmıştır. İkinci olarak; 1983-1977 döneminde % 6,5 olan brüt büyüme hızı 1979 da % 3 ve 1980 de - % 1,1'e düşmüştür. Üçüncü olarak 1980'li yıllarda Türki- ye bir döviz darboğazının içine tıkanıp kalmıştır. Çünkü, petrol fiyatlarındaki aşırı yükseliş ihracatımızın sağladığı döviz girdilerinin tamamına yakın bir kısmını mas- etmeye başlamıştır. Şöyle ki, akaryakıt ithalatının ihracatımıza oranı 1973 de % 16,8 iken bu oran 1978 de % 60,7'ye ve 1980 de % 132,7'ye varmıştır.

Bu koşullarda, sınırlı olarak diğer olanaklar bulunmasına karşılık, ihracatımızı yükseltmek Türkiye ekonomisi için yaşamsal bir önem kazanmıştır.

Ekonomi bu durumda bulunurken 24 Ocak 1980 de, mevcut sorunları çöz- mek ve ekonomiyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak için bir dizi önlem alındı. Bu önlemler piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmayı amaçlamış ve ekonomik hayata devletin aşırı müdahalelerinin önlenmesi ilke olarak getirilmiştir. Kısacası ekonomi- de liberalleşmeye doğru bir eğilim kendini açık seçik ortaya koymuştur.

1982 yılı sona erdiğinde elde olunan sonuçları olumlu olarak nitelendirebile- cek veriler ortaya çıkmıştır. Çünkü, ilkin 1980 yılında % 104 olan enflasyon oranı 1982 yılında % 38 düşürüldüğünden, enflasyon canavarının beli kırılmıştır. İkinci olarak, 1980 yılında - % 1,1 olan büyüme hızı 1981 de % 4,2 ve 1982 de % 4'e yükselmiştir. Üçüncü olarak, 1980 yılında 2,2 milyon dolar olan ihracatımızın dü- zeyi 1981 yılında 4,7 ve 1982 yılında 5,7 milyar dolara ulaşmış; sonuçta da dış tic- aret açığı gerilemeye başlamıştır.

Ekonomideki bu gelişmelere rağmen "sorunlar çözümlendi ve ekonomi düzel- di" şeklinde bir yargıda bulunmak için vakit henüz erkendir.

Ekonomimiz böyle bir konjoktüre sahipken, Ekim 1982 de İktisadi Araştır- malar Vakfı Mersin'de "Dünyada ve Türkiye'de Serbest Bölgeler" konulu bir semi- ner düzenlemiştir. Özellikle Sayın Cumhurbaşkanı'nın Uzak Doğu gezisi dönüşün- de serbest bölgelerin kurulmasına ilişkin direktifleri konuyu 1983 yılının gündemine getirmiştir.

Bu nedenlerle, bu incelememizde serbest bölgelerin Türkiye'nin döviz dar- boğazı, büyüme, istihdam gibi sorunlarına nasıl ve ne ölçüde çözüm getirebileceği araştırılacaktır.

### 1. Serbest Bölgelerin Tanımı ve Niteliği

Şerbest bölgeler (Zones franches, free zone) söz konusu olduğu zaman ser- best liman, serbest ticaret bölgesi ve serbest üretim bölgesi kavramlarını birbirinden ayırmak ve bunların özelliklerini ortaya koymak gerekmektedir.

Batıda çok uzun zamandan beri Hamburg, Bremen gibi bazı limanlar ulaşım olanaklarından yararlanarak, gelişmiş bölgeler ile gelişmemiş bölgeler arasında aracı-lık ederek büyük hizmetler görmüşlerdir. Alman tüccarlar birliği Londra ve Novgorod gibi yerlerde Osmanlı İmparatorluğundaki ekonomik kapitülasyonlara benzer ticari koloniler kurmayı başarmışlardır<sup>2</sup>. Yani ilk serbest limanlar 12 yy. da ortaya çıkmıştır. Bu tip serbest limanlar ya da serbest ticaret bölgeleri günümüzde varlıklarını sürdürmektedirler.

2 Salih Şanver, Serbest Bölge Kurmak, Cumhuriyet, 6 Ocak 1983.

Konunun tarihçesini dünya genelinde bir yana bırakacak olursak; dünya üzerinde 1970'li yıllara kadar serbest bölge uygulamasında ana *ilke ticarete önem vermek* şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu durumda serbest limana ya da serbest ticaret bölgesinde, çoğunlukla ülkeye ithal edilen ya da transit ticaretine konu olan mallar depo edilmekte, bekletilmekte ve buradan dağıtımları yapılmaktaydı. Bu yolla ithalatçılar büyük kolaylıklar sağlıyor ya da transit ticareti özendiriliyordu. Bugün Yunanistan'da *Pire limanı* ithat öncesi hizmet gören bir nitelik taşıyor, *Rotterdam limanı* transit ticareti ağırlıklı serbest bölgelere örnek verilebilir.

1970'den sonra, serbest bölgeler artan bir hızla Asya, Latin Amerika ve Afrika'nın gelişmekte olan ülkelerine yayılmaya başladı. Yalnız bu defa serbest bölgelerin fonksiyonlarında bir gelişme oldu, ticaret ve transit ticaretine ilaveten bu bölgeler *üretim fonksiyonunuda* yapmaya başladılar. İhracata yönelik ilk serbest bölge uygulaması 1958'de İrlanda'da Shannon havaalanı çevresinde oluşturulan serbest limandır.

Az gelişmiş ülkeler serbest bölgelerle sınıai üretimi arttırmak ve dünya pazarlarına yönelme yarışına başladılar. Çünkü, bu ülkelerde *kronik olarak dış ticaret açıkları mevcuttu*. Bu ülkeler büyük fedakârlık ve ayrıcalıklar pahasına da olsa, döviz girdilerini arttırmayı amaçlıyorlardı. Yine bu amaçla yabancı sermayeyi serbest bölgelere çekmek için uluslararası ticarete konulan kısıtlamalar kaldırılıyor ve mali ayrıcalıklar getiriliyordu.

Kısacası 1970 yılından önce ithalatçıya kolaylık sağlayan, bekleme ve stoklama yeri olan ya da transit ticareti için bir durak olan serbest ticaret bölgeleri; bu tarihten sonra nitelik değiştirdiler. Bu bölgeler ticarete ilaveten üretim fonksiyonunuda yapmaya başlayınca, büyük tröstler buralara taşınmaya başladılar.

Türkiye'deki serbest bölgelerde hem ticaret ve hem de üretim düşünülmektedir. Yani sözkonusu olan ithalat, yatırım ve ihracat konularında liberal ilkelerin uygulanmasıdır.

Dünyada serbest bölgelerin 1980'den sonra çok hızla arttıkları saptanmaktadır. *1970 de 131* olan serbest bölge sayısı *1980 de 406'ya* ulaşmıştır. Amerika'da serbest bölge sayısı 10 yılda *10'dan 60'a*; Avrupa'da *9'dan 90'a*; Latin Amerika'da *40'dan 70'e*; Afrika'da *10'dan 50'ye*; *Orta Doğuda 2'den 50'ye* ulaşmıştır.

Bu durumda, Türkiye'nin bu gelişmeye yabancı kalıp kalmaması ve bu gelişmenin yararlarından payını olanaklar ölçüsünde alması sorunu ile karşılaşılıyor.

#### a) Serbest Bölgenin Tanımı

Serbest bölge ile kavramları sıra ile aşağıdaki gibi sıralıyacak ve fonksiyonlarının gelişmesine paralel bir gelişme yolu izleyeceğiz.

Bunlardan *birincisi* olan serbest limanlar, eskiden beri uluslararası ticarete yaygın olarak kullanılmış olan örgütlenmelerdir. *Serbest limanlar* şöyle tanımlanabilir:

*"Gümrük öncesi depo işlemleri görmekte ve ithal edilen ürünün depolanıp, bazen kısmen işlenerek gümrük işlemlerine tabi olmadan yeniden ihracına olanak sağlayan limanlardır"<sup>3</sup>*

3 Taner Berksoy, A.G.Ü. lerde İhracata Yönelik Sanayileşme, Belge Yayınları, 1982, s. 172.

*İkinci kavram olan serbest ticaret bölgesi ise aşağıdaki şekilde tanımlanır: "Malların gümrüğe tabi olmadan ülkeye ithali için veya ülke üzerinden reeksportu için gerekli depolama ve alt yapı tesislerine sahip bir muntakad<sup>4</sup>".*

Daha ileri fonksiyonları yerine getiren ve zamanla sayıları artan serbest üretim ya da serbest ihracat bölgesi ise şöyle tanımlanır:

*"Serbest ihracat bölgesi, ihracat amacıyla üretime tahsis edilmiş, ithal edilen ham madde ve ara girdilerin sınai ürüne dönüştürüldüğü, fiziki ve / veya idari olarak gümrük işlemlerinin dışında kalan bir sanayi bölgesidir (de Varness-Godara)<sup>5</sup>".*

Serbest üretim bölgesini Orhan Dikmen bir başka şekilde şöyle tanımlamaktadır:

*"Bir ülkenin iç ve dış ticaret rejimini düzenleyen mevzuat ile, vergi, resim, harç gibi mali yükümlülüklerin kısmen veya tamamen uygulama dışında bırakıldığı bölgedir<sup>6</sup>".*

Bu tanımların gösterdiği gibi serbest bölgelerde, bir ülkenin dış ticaret rejimi ile geçerli olan mevzuat ve kısıtlamalar ve mali yükümlülükler tamamen ya da kısmen uygulama dışı bırakılırlar. Serbest bölgelerde gerçekleştirilen üretim süreci genellikle karmaşık değildir. Bütünleşmiş üretim yapısı buralarda görülmemektedir. Otomasyon bile, kendisini amorti edememek endişesinden buralarda kurulup gelişmiyor. Hong Kong, Porto Rico üretim bölgelerine tipik örneklerdir.

Bu şekilde tanımlanan serbest bölgenin belirlenmesi ve güvenliğinin sağlanması için:

- Bölgenin fiziki olarak belirlenip, tecrit edilmesi gerekir;
- Bölgenin özel polis ya da jandarma ile güvenliğinin sağlanması gerekir;
- Bu durumu ile serbest bölge "Torba bölgesi niteliğine kavuşacak ve tam serbestanın egemen olduğu ülke içinde bir küçük ülke" olacaktır.

#### b) Serbest Bölgenin Nitelikleri

Serbest bölgelerin niteliklerini dört noktada toplamanın mümkün olduğunu sanıyorum. Bunlardan *birincisi* fiziki olarak tecrit edilmiş bir alan, *ikincisi* ihtiyaçlara cevap verebilecek bir altyapı; *üçüncüsü* tüm ülkeye nazaran tanınan ayrıcalıklar ve nihayet *dördüncüsü* çalışma koşulları bakımından ülkeye nazaran daha ağır koşullar.

1- Fiziki Tecrit: Serbest üretim bölgelerindeki fabrikalar dünya pazarlarına yönelmiş fabrikalar olan, bunların buldukları alan *çitle* ya da *duvarla* çevrili bir araziye oluştururlar. Serbest bölge ilke olarak özerk birimdir ve büyüklüğü değişmektedir. Bölgenin yüz ölçümü *100 hektardan* (100 x 100 m = 1 hektar) (*Taygon kling*) *1000 hektara* kadar (Bataan) değişiklikler arzemektedir.

Bir bölgenin serbest bölge olabilmesi için ilk koşul bu bölgenin bir *hinterlandının* bulunması gerekir. Örneğin, Türkiye eski devirlerden beri kervanların geçtiği,

4 M. Esat Güçhan, Serbest Bölge Üzerine, Hamle Yıl 3, sayı 5.

5 Taner Berksoy, a.g.k., s. 172.

6 Orhan Dikmen, Dünyada ve Türkiye'de Serbest Bölgeler. 1. A. Vakti İstanbul 1982, s. 74.

günümüzde demiryolu, karayolu ve demiryolu ile Avrupa'yı Orta Doğu'ya bağlayan bir köprü gibidir. Bu nedenlerle Türkiye bir transit ülkesi olması nedeniyle büyük miktarda mal gelip geçmektedir. Yapılan hesaplara göre 1982 yılı içinde 1 milyon 600 bin ton eşya Avrupa'dan Türkiye'ye geliyor ve ülkeyi boydan boya geçerek diğer ülkelere gidiyor<sup>7</sup>. Türkiye'den geçen transit eşyası karayolu ile 1,6 milyon ton, demiryolu ile 500.000 ton; limanlar aracılığı ile 3 milyon tondur. Yani yaklaşık 5-5,5 milyon ton transit malı Türkiye'den geçmektedir. Oysa Orta Doğu'da bu miktarlara ulaşan bir transit ülkesi bulmak olanaksızdır.

Bu durumu ile serbest bölgelere en uygun olan yerler transit eşyanın en fazla geçtiği liman şehirleridir. 1982 yılında Mersin limanından 1.081.000 ton, İskenderun limanından 548.000 ton, Samsun'dan 64.000 ton, Trabzon'dan 140.000 ton eşya geçmiştir.

Bu nedenlerle Türkiye hinterland bakımından serbest bölge kurmaya elverişli bir ülkedir.

2- Altyapı: Hinterland ve bağımsızlıklar serbest bölgenin kurulması için yeterli değildirler. Bunlardan daha önemli olan ülke ve bölgenin altyapısıdır. Çünkü, üretim bölgesi daha çok dünya piyasasına açık firmaların iş gördüğü, kurulup faaliyet gösterdiği bölgelerdir. Çok uluslu şirketler bu bölgelere özel önem vermektedirler. Bu faaliyetlerin aksamadan yapılabilmesi için ulaşım, iletişim, yerleşim, enerji, su gibi altyapı hizmetlerinin sağlanması gerekmektedir. Genellikle dünyada serbest bölgelerde liman ya da hava alanlarına bağlılık vardır.

Sayıdığımız bu altyapı tesislerine şunları da ilave edebiliriz: Üretim binaları, yönetim binaları, merkezi yatırım makamları, aktarma tesisleri, bakım, onarım, eğitim tesisleri, işçi yurtları ve konut blokları. Yine bunlara ilaveten döviz bankaları, gümrük binaları, PTT ve teleks kuruluşları, giriş-çıkış kontrolleri, işçi bulma büroları, sağlık hizmetleri için tesislere gereksinme vardır.

Türkiye'ye baktığımızda, limanlarımız bugünkü durumu ile serbest bölge kurmaya elverişlidir. Serbest bölgenin hinterlandı ile olan ulaştırma gelince, kara ve deniz ulaşım yolları bu hizmeti yerine getirecek niteliktedir. Ayrıca, enerji, su, işgücü durumuyla durumumuz daha olumlu bir nitelik taşır. Bunlardan başka, şehir olanakları olarak Türkiye kumanya, personel değişimi, tamir, onarım, silo, soğuk hava deposu ve diğer hizmetleri sağlamaya gücü yetecek bir ülkedir.

Bu olanaklar dikkate alındığı zaman sorun bir yerde serbest bölgede altyapının kurulması sorunu olarak belirlemekte ve bu da finansman noktasında düğümlenmektedir.

3- Ayrıcalıklar: Serbest bölgeler, tüm ülkede uygulanmasına olanak bulunan ayrıcalıkların belli bir bölgede uygulanmasıyla ortaya çıkmışlardır. Üstelik ülkelerin serbest bölgelerde tanıdığı ayrıcalıklar, rekabet nedeniyle zamanla artmaktadır.

Bu ayrıcalıkların ilkinin, yatırım malları ve diğer girdilerin gümrük vergisinden bağımsız olarak ithal edilmeleri oluşturmaktadır. Çünkü, serbest bölgeler milli gümrük sınırları dışında bırakılmış özel statülü bölgedir. Bundan başka diğer ayrıcalıklarda mevcuttur. Özellikle bu bölgelerdeki yatırımları özendirmek için, vergi ve

7 Mümin Özyurt, Dünyada ve Türkiye'de Serbest Bölgeler, s. 86.

*parafiskal* yükümlülüklerde ayrıcalık tanınmakta ve yatırımların ve diğer girdilerin *sübvansiyonu* yaygın şekilde uygulanmaktadır. *Kâr transferleri* ise genellikle koşulsuz ve sınırsızdır.

Vergi bağımsızlığına gelince, *düşük oranlı* vergileme (Hong Kong), belirli bir süre vergi indirimi (Malezya); veya *süresiz tüm vergilerden bağımsız tutma* (Mısır) şeklinde olmaktadır<sup>8</sup>. Ayrıca birçok bölgede yatırım firmalarına *tercihli kredi* sağlanmakta; *düşük faiz* uygulanmaktadır. Sübvansiyonlar girdi ve hizmetlerde yaygın olarak kullanılan bir özendirici olmaktadır. Ulaşım hizmetlerinde, bina ve arazi kiralarda, işgücü eğitiminde, ücretlerde zaman zaman *devlet destek* sağlamaktadır.

Serbest bölgelerin en önemli niteliklerinden biri olan ayrıcalıklar ülkeden ülkeye değişmektedirler. Uluslararası ticarete esneklik arzeden ve birden çok serbest bölgeye kayması mümkün sanayileri kendilerine çekmek için, *az gelişmiş ülkeler* arasında *rekabet bulunduğu*ndan, verilen ödümler ve tanınan ayrıcalıklar zamanla tırmanma göstermektedir.

4- Çalışma Koşulları: Gelişmeler sonucu hemen hemen bütün bölgelerde yabancı sermaye egemenliği kural haline gelmiştir. Bir "*Sanayi adası*" olma özelliğini taşıyan serbest bölgeler ilkin gümrük ayrıcalıklarını belirtmek için duvarlarını inşa etmişse de, sonradan işçileri de iyiden iyiye denetleyerek yükümlülükleri ve *ağır çalışma koşullarını* getirmişlerdir.

Yabancı sermayeyi bu bölgelere çeken nedenlerin başında, önemli bir maliyet ögesi olan *ücretler* gelmektedir. Bu bölgelerde işçi hakları *kısıtlanmış* ve ülke içindeki *sosyal haklar büyük ölçüde* ortadan kaldırılmıştır. Bu bölgelerde *sendikalar yoktur, asgari ücret yoktur* ve bazen *sosyal güvenlik primlerinde* bağımsızlık tanınmıştır.

Bu bölgelerde genellikle *kadınlar* (% 70 Kadın) ve *gençler* (16-25 yaş) işçi olarak çalıştırılmaktadır. Kadın işçilerin ücretleri ise erkeklerinkinin % 58'i kadardır. Bunlardan başka *çalışma süreleride* normalin üzerindedir. Hong Kong'da haftalık çalışma süresi 60 saati bulmuş ve Kore'de bu süre 84 saate ulaşmıştır.

Bu bölgelerde işçi örgütlenmesi olmayınca ve sendikal haklar yok edilince; bölgenin yönetiminde *tam disiplinli bir otoriter yönetim* doğmuştur.

Bu nedenlerle, Türk-İş'in üyesi bulunduğu I.C.F.T.U. (*Uluslararası Hür İşçi Sendikaları Konfederasyonu*) serbest bölgelerdeki uygulamalarla ilgili olarak memnuniyetsizliğini ileri sürmekte ve tavrını belli etmektedir. Bu bakımdan bu konudaki Türk-İş'in görüşleri önem taşımaktadır.

### c) Serbest Bölgenin Çeşitleri

Daha önce belirttiğimiz gibi serbest bölgeler *serbest ticaret* bölgesi ve *serbest üretim* bölgesi diye ikiye ayrılabilir. Her iki haldede ülke bütününde sağlanamayacak koşulların özel bir bölgede sağlanması söz konusudur.

Bir de ekonomik faaliyetlerin kısıtlı ve serbest olmasına göre, *kapalı serbest bölge* ve *açık serbest bölge* vardır. Kapalı serbest bölgede belli koşullarda belli faaliyetlere izin verilirken açık serbest bölgelerde her türlü iktisadi faaliyet serbestçe icra edilir.

8 Taner Berksoy, a.g.k., s. 175.

Bu uygulamalarla ucuz ithal girdisi sağlanır. Ülkede üretilen bazı malların maliyeti düşer ve işletmelerin stoklama sorunu büyük ölçüde hafifliyeceğinden, finansmanın yüküde hafifler. Bir de bölgeye yapılan hammadde ve yarımamul ihracatı dolayısıyla da döviz girdisi artar. Bu uygulama ülkenin dış açılmasına yardım edeceğinden, yerli sanayinin dış rekabete hazırlanmasında katkıda bulunur. Bunlardan başka, bu bölgedeki ileri teknoloji ülke içinde uygulandığı ölçüde, sanayileşme hızlanır ve teknoloji transferi sağlanır. Ayrıca bu bölgeler işsizlik sorununa da kısmi bir çözüm getirebilir.

Türkiye'de serbest bölge kurulması için hükümete yetki veren 19/7/1927 tarih ve 637 sayılı kanun ile; 21/2/1953 tarih ve 6209 sayılı serbest bölge kanunu; hem ticaret bölgesi ve hem de serbest sanayi bölgesi kurma ihtiyaçlarını karşılayacak hükümler içermektedir.

Basına yansıyan bilgilere göre, hükümetin gündemindeki serbest bölgeler paketinde üç tip üzerinde durulmaktadır:

1. Orta Doğu'da iş yapan müteahhitlerimiz için kurulacak serbest bölgeler;
2. Serbest transit limanları;
3. Üretime dönük serbest bölgeler.

Verilen bilgilere göre, transit ve müteahhitlerimize yönelik serbest bölgeler kısa zamanda faaliyete geçebilecektir. Üretime yönelik serbest bölgeler ise, bir yıl içinde faaliyete geçebileceği resmi ağızlardan ifade olunmaktadır.

## 2- Türkiye'de Serbest Bölge Çalışmaları

Ülkemizde serbest bölge ile ilgili çalışmalar 50 yıl kadar önceye gitmektedir. Hatta Osmanlı İmparatorluğu döneminde bile bu konular mevcuttur. 1867 yılında bugünkü Romanya sınırları içindeki Sulina kentinde bir serbest bölge kurulması düşünülmüştür.

Cumhuriyet döneminde bu konudaki ilk girişim, 1927 yılında kabul edilen 637 sayılı serbest mıntıka kanunu ile başlamıştır. Ama tüm bunlara karşın Cumhuriyet döneminde serbest bölge konusu talihsiz bir konu olmuştur. Çünkü, tepkiler, terslikler, çatışmalar ve bölgesel rekabet günümüze kadar serbest bölgelerin ortaya çıkmasını ve faaliyete geçmesini önlemiştir.

### a) Serbest Mıntıka Hakkında Kanun (1927)

Türkiye'de serbest bölge ile ilgili ilk kanun 637 sayılı ve 22 Haziran 1927 sayılıdır. Bu kanunun birinci maddesine göre:

"Belediye sınırları içinde ya da dolayında bir serbest bölge kurulması için hükümete yetki verilmiştir".

Kurulacak serbest bölgenin tipini belirten ve *ne gibi işlemlerin yapılabileceğini gösteren 2. madde şöyledir:*

1. Ülke içinden ya da yabancı ülkelerden gelip, sonradan gereksinmeye göre dışarıya gönderilecek ya da ülkeye ithal edilecek her nevi maddenin depol edilmesi,
2. Depo edilen maddelerin yeniden, ya da değiştirilerek ambalajlanmaları, düzenlenmesi, sınıflandırılmaları, temizlenmeleri, yıkanmaları, işlenmeleri, nitelik ya da biçimlerinin değiştirilmesi ve buna benzer işlerin uygulanması,

3. Ülke içinden sağlanan ya da yabancı ülkelerden getirilen her türlü ilkel maddelerin işlenerek mamül ya da yarı mamül bir duruma dönüştürülmesi,
4. Parçaları ülke içinde ya da dışarda yapılan her türlü araç ve makinalarda hareket eden gereçlerin kurulması,
5. Ülke içinden sağlanan ya da yabancı ülkelerden getirilen malzeme ile gemilerin ve öteki deniz taşıtlarının onarım ve yapımı.

Aynı kanunun 4. maddesine göre:

"Serbest bölgenin yer ve sınırı bir defa ile sınırlı olmak üzere Bakanlar Kurulu kararı ile tanımlanır ve saptılır".

Bir çerçeve kanun niteliğini taşıyan bu kanun, o zamanki ihtiyaçlara cevap verebilmekteydi.

Hükümet bu kanunun 6. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak 27.10.1927 tarihinde "*Ford Motor Company Export Incorporated*" ile anlaşarak İstanbul gümrük sınırları içinde otomobil, kamyon, traktör, uçak donatım ve montaj ile imal edilmeye üzere bir mukavele imzaladı. Ama anlaşma uygulama olanağı bulamadı ve istenilen sonuçları vermedi.

Bu zamana kadarki çalışmalar sonuç vermeyince 17 Mayıs 1946 tarih ve 4893 sayılı kanunla serbest mıntıka adı "*Serbest yer*" olarak değiştirilmiş ve bu yerde işlem görecektir ithal malları teker teker sayılmıştır. Bu kanun *şark halı ve kilimleriyle benzerleri* ve hayvan postları için kurulacak serbest yer hakkındaydı.

O zamanlar Eminönü civarında bir antrepo bu işe ayrılmış ve kısa uygulamadan sonra iyi sonuç alınmayınca bu işten vazgeçilmiştir.

#### b) Serbest Bölge Kanunu (1953)

Kısaca açıkladığımız çalışmalardan sonra ciddi bir çalışma 21 Aralık 1953 tarih ve 6209 sayılı kanunla ortaya çıktı. Ancak kanunun 7. maddesi nizamnamelerden bahsettiğinden 16/8/1956 tarihinde "*Serbest Bölge Nizamnamesi*" çıkmış ve böylece kanun uygulamaya konulmuştur.

6209 sayılı kanunda bir çerçeve yasadır. Kanunun birinci maddesi serbest bölge kurma yetkisini hükümete vermektedir.

Kanunun 2. maddesi serbest bölgelerde *yapılacak faaliyet* ve ameliyeleri saptamıştır.

Madde 2- Serbest bölgelerde ithal ve ihraç maksadıyla yapılacak faaliyet ve ameliyeler aşağıda gösterilmiştir.

- a) Dahilden ve hariçten eşya getirilmesi, getirilen eşyanın depo edilmesi,
- b) Bu eşyanın tanzim ve tasnifi, karıştırılması, kabuk, çöp, çekirdek ve kılardan ayrılması, elenmesi, temizlenmesi, yıkanması ve havalandırılması, ambalajlarının değiştirilmesi, tamiri veya yeniden yapılması reklam ve satış için teşhiri ve benzeri diğer ameliyelerin yapılması,
- c) Bölgeye getirilen eşya üzerinde tamir, montaj ve sökölme işleri yapılması ve her türlü sinai imalatta bulunulması,
- d) Dahilden veya hariçten getirilen malzeme ile gemi ve sair demir taşıt araçlarının inşası, tamiri, montaj ve sökölmesi.

Serbest bölgede yukardaki faaliyetlerle alâkalı her türlü akitler yapılabilir.



Serbest bölgenin işletilmesine değinen 5. madde şöyledir:

"Serbest bölgeler hükümet tarafından işletilebileceği gibi bu iş doğrudan doğruya veya devletin iştirakiyle resmi kurullara veya gerçek veya tüzel kişilere bırakılabilir".

Yukarıda belirtilen tüzüğün yayınlanmasından sonra Bakanlar Kurulu 11.10. 1956 da *İskenderun'da bir serbest bölge* kurmaya karar vermiştir. Serbest bölgenin yeri liman alanı olarak saptanmış ve serbest bölgenin işletmeye açılması ve işletilmesi görevi T.C. Devlet Demiryollarına tevdi edilmiştir. Alanı 4600 metre kare olan serbest bölge beklenenleri vermemiştir.

6209 sayılı kanun ve nizamnameden sonra, Maliye Bakanlığı *Türk parasının kıymetini koruma* hakkındaki karara ilişkin bir tebliğ neşrederek, serbest bölgedeki kambiyo işlemlerinin ne şekilde yürütüleceğini ayrıntılı biçimde açıklamıştır.

Bunlardan başka 1977 yılında *Kıbrıs Türk Federe Meclisi* bir yasa ile, Gazi Magosa limanı çevresinde serbest liman ve bölge kurma konusunda hükümete yetki verdi.

### c) 1980 Sonrası

50 yılı aşkın çabaya rağmen kurulamayan serbest bölgeler 1983 yılı başından itibaren tekrar Türkiye'nin gündemine geldi. Bu dönemde serbest bölgelerin kurulması için gerekli istikrar yurt içinde büyük ölçüde sağlanmış ve yıllardan beri süren *siyasi huzursuzluk* ve istikrarsızlıklar sona ermiştir. Özellikle 1982 Anayasa referandumu ile *Türk halkı siyasi istikrar konusunda tavrını kesin* olarak ortaya koymuştur.

Bundan başka, *ikameci sanayileşme stratejisi* tıkanmış ve sonuçta döviz darboğazı, spekülasyon, enflasyon ve dış borçlanma önem kazanmıştı. Bu nedenle 1980'li yıllardan sonra *ihracata yönelik sanayileşme* stratejisi gündeme gelmiştir. Özellikle 24 Ocak 1980 önlemleriyle piyasa ekonomisinin kurulmasına yönelinmiş ve *liberalleşmeye doğru güçlü bir eğilim doğmuştur*. Bu ortam serbest bölgelerin kurulmasına müsaatti. Çünkü, "*Türkiye'de daha çok içe dönük ithal ikamesine dönük ekonomik politika uygulandığı dönemlerde serbest bölge fikrinden uzaklaşmıştır*"<sup>9</sup>. Oysa son yıllarda dışa açılma konusunda Türk ekonomisi büyük bir çaba harcamış ve ilk başarılı sonuçlarını elde etmiştir.

### 3- Serbest Bölgelerin Başarı Koşulları

Kurulması arzulanan bir serbest üretim bölgesinin başarıya ulaşabilmesi için bazı koşulların bulunması gerekmektedir. Bunlardan *birincisi* serbest üretim bölgesinin coğrafi konumudur. Yani hinterland ilk önemli rolü oynamaktadır. *İkinci* husus kurulan serbest bölgede, altyapı, ihtiyaçları rahatça karşılayacak bir nitelikte bulunması gerekir. *Üçüncü* olarak özellikle aynı bölgedeki ülkeler arasında rekabet bulunduğundan, sağlanan ayrıcalıklar yabancı sermayeyi bu bölgeye çekmek bakımından itici bir gücü oluşturmaktadır. *Dördüncü* bir husus serbest bölgenin işletilmesinde örgütlenme önem taşımaktadır. Sonuncu ve *beşinci* nokta ise, serbest bölgenin kurulması için harcanacak finans kaynakları, büyük boyutlara ulaşabileceğinden, bu kaynaklarda hesaba katılmadan yapılamaz.

9 Tansu Çiller, *Dünyada ve Türkiye'de Serbest Bölgeler*, s. 13.

### a) Serbest Bölgenin Coğrafi Konumu

Türkiye'de gerek güneyde ve gerekse kuzeyde kurulması düşünülen serbest bölgeler coğrafi konum ve *hinterland* bakımından müsait koşullar taşımaktadır. Türkiye *Orta Doğuda* söz sahibi olmak istemektedir ve son yıllarda bu bölgedeki etkinliği artmıştır. Bu bakımdan, Türkiye Avrupa'dan gelen ve bu bölgeye yapılan ihracatı yönlendirebilecek coğrafi bir konuma sahip bulunmaktadır. *Avrupa'dan Orta Doğuya* akan ihracat malları Türkiye üzerinden geçmektedir. Üstelik Orta Doğu bölgesinde 20'nin üzerinde serbest bölge bulunmaktadır.

İçinde bulunduğumuz Orta Doğu ülkelerinde fon fazlası bulunmaktadır. Orta Doğu ülkelerinin *100 milyon dolar civarında ödemeler dengesi fazlası* bulunmaktadır. Bu nedenle kurulacak serbest bölgeler kıyı bankaları için, finans kuruluşları için ve elde edilen kârların bu bölgelerde biriktirilmesi için cazip koşullara sahiptirler.

Bundan başka *Türkiye'deki altyapı* Orta Doğu ülkelerine göre daha ileridir. Bankacılık ve diğer hizmetler konusunda (mali, hukuki) deneyimlerimiz vardır. Üstelik Türkiye Orta Doğu ülkelerine göre daha *gelişmiş bir ülkedir*. Bu nedenlerle transit ticaretini yönlendirmek yanında, serbest üretim bölgeleri ile, Avrupa'dan yapılan ihracatı yeni şekilde verebiliriz.

Bu bakımdan ilk akla gelen bölge, coğrafi konum, Orta Doğuya yakınlık, nakil masrafları ve altyapı maliyetleri nedeniyle *İskenderun ve Mersin* oluyor. *Hinterland* sorunu söz konusu olduğunda Türkiye'nin kara, deniz ve hava ulaşım yolları Orta Doğuya kolaylıkla ulaşmaktadır. Daha önce belirttiğimiz gibi Türkiye'den yıla kara, deniz ve demiryolu ile geçen transit eşya miktarı 5 milyon tonu aşmaktadır.

"Bu bakımdan serbest bölge için en uygun yerimiz *transit eşyanın en fazla geçtiği limanlarımız veya bu limanlarımıza yakın olan yerlerdir*<sup>10</sup>". Bu limanlar ise sırası ile şöyledir: *Mersin, İskenderun, Samsun, Trabzon ve Hopa*.

Akdeniz limanlarından başka *Karadeniz limanlarında* son yıllarda önem kazanmıştır. Çünkü, Karadeniz limanları Doğu Avrupa ülkelerini Orta Doğuya bağlamaktadırlar. Orta Doğuya yönelik deniz, demir ve karayolu kombine taşımacılığı Karadeniz limanlarına büyük önem kazandırmış ve bu önemin gelecek yıllarda daha da artacağı ortaya çıkmıştır. "Serbest bölgeler çoğunlukla kara, deniz ve hava yollarının birleştiği stratejik merkezlerde kurulur"<sup>11</sup>.

Bu nedenlerle fason üretimin yapıldığı serbest üretim bölgelerinin Türkiye'de kurulması için ekonomik ve siyasi istikrar yanında coğrafi konumunda uygun olduğu açıktır. Serbest üretim bölgelerinin kurulması konusunda Uzak Doğuda yoğunluk vardır. Bu ülkeler ise sinai ürün ihraç eden az gelişmiş ülkelerdirler. Bu bölgelerde metal ürünleri, elektronik, tekstil, giyim, optik ve oyuncak dallarında dinamik ürünler üretilmektedir. Ama genellikle karmaşık üretime gidilmemektedir.

Bütün bu hususlarda Türkiye'nin koşulları olumlu bir görünüm taşımaktadır.

### b) Serbest Bölgede Altyapı

Gümrük vergisi olmayan, dolaylı vergileri bulunmayan, dolaysız vergileri ve ücretleri çok düşük olan serbest bölgeye *yabancı sermaye* ve özellikle *çok uluslu şirketler* gelecek ve burada kâr amacı ile üretim yapacaklardır.

10. Mümin Özyurt, *Dünyada ve Türkiye'de Serbest Bölgeler*, s. 92.

11. Latif Çakıcı, *Serbest Ticaret Bölgesinde Yer Seçimi*, Milliyet, 19 Ocak 1983.

Yabancı sermayenin bu bölgeye gelmesi için, pazara yakınlık, ulaşım olanakları, düşük nakliye masrafları gereklidir. Bu nedenle bazı ülkeler nakliye masrafları konusunda subvansiyonda bulunmaktadırlar.

Bunlardan başka bölge içinde de *çok gelişmiş bir altyapının* bulunması istenen bir koşuldur. Dünya pazarı fabrikalarının (World Market Factory) bu bölgede kurulması için, *ulaşım, iletişim, bina, elektrik, su, otoriter yönetim, aktarma tesisleri, antrepo, bakım, onarım, eğitim, konut, danışmanlık, sağlık ve reklam hizmetleri* gibi altyapının önceden hazırlanmasını istemektedir.

Yoksa belli bir bölgenin devletleştirilmesi ve etrafının çitle çevrilip güvenlik hizmetlerinin sağlanması ile kurulan serbest üretim bölgesinden başarı beklemek bir hayaldir.

Bütün bu altyapı kurulurken serbest bölgenin  *fayda maliyet analizi titizlikle yapılmalıdır*. Bir yandan yapılan harcamalar ve tanınan ayrıcalıklar hesaplanır; öte yandan serbest bölgenin sağlayacağı avantajlar tahmin edilecek ve sonuçta karar verilecektir.

### c) Tanınan Ayrıcalıklar

Serbest bölgelerde başarıyı sağlayan ve bölgelerin rekabeti karşısında yabancı sermayeyi bir bölgeye çeken önemli faktör; her serbest bölgede farklı bir biçimde sağlanan ayrıcalıklardır. Serbest bölgelerde sağlanan  *ayrıcalıklar zamanla artmaktadır*.

Ama sağlanan tüm ayrıcalıklara karşın, bu bölgedeki işletmeleri bağlayan tek yükümlülük var; o da,  *üretilen imalatı geliştirilen ya da montajı yapılan malların ihracatı*. Ülkenin kendi iç pazarlarına yapılacak satışlar ise genellikle üretim bölgesinde, istisnai bir durum arzeder.

Bu bölgelerde sağlanabilecek ayrıcalıkları şöyle sıralayabiliriz:

- Gümrük bağıışıklığı,
- Mali ayrıcalıklar. Gelir vergisi, kazanç vergisi, kurumlar vergisi, şahıslar vergisi ve belediye vergilerinde kısmi ya da tam ayrıcalık gibi,
- Tercihli kredi ve düşük faiz,
- Enerji ve su kullanımında düşük tarife,
- Ulaşım hizmetlerinde düşük tarife,
- Kiralarda düşük tarife,
- Düşük ücret ve devlet desteği,
- Çalışma hayatında sosyal hakların kısıtlanması,
- Döviz piyasasında serbesti,
- Sermayenin hareket serbestisi,
- Sınırsız ve koşulsuz kâr transferi.

Liste halinde saymaya çalıştığımız sağlanabilecek bu ayrıcalıklar her ülkede değişiklik göstermekte ve bölgenin özelliklerine göre şekil almaktadır.

### d) Örgütlenme

Serbest bölgede otoriteyi sağlayan ve bölgeyi yöneten örgütte önem taşımaktadır. Başarıya ulaşmada bu örgüt önemlidir. Ülkemiz açısından örgütlenme konusunda 6209 sayılı kanun var ve hükümetin yetkileri var. Genellikle *"Serbest bölgeler bağımsız kuruluşlar tarafından ve ticari usüllere göre işletilmektedirler"<sup>1 2</sup>*.

21 Aralık 1913 tarihli ve 6209 sayılı serbest bölge kanununun 5. maddesi şöyledir: "Serbest bölgeler hükümet tarafından işletilebileceği gibi bu iş doğrudan doğruya veya devletin iştirakiyle resmi kurullara veya gerçek veya tüzel kişilere bırakılabilir".

Bu duruma göre serbest bölgenin işletilmesi üç şekilde olabilir.

a- Serbest bölge bizzat devletçe işletilebilir.

b- Serbest bölge sermayesinin bir bölümü devlete, bir bölümü özel kesime ait bir kuruluşça işletilebilir.

c- Serbest bölge mukavele ile özel kesime ait bir kuruluşça, idare edilebilir.

Bu üç alternatifin hangisinin seçileceği konusunu hükümet kararlaştıracaktır.

Ama verilen haberlere göre, bölgelerin işletilmesinin özel kesime verilme ihtimali ağır basmaktadır.

Oysa Mersin'de düzenlenen bir seminerde en iyi işletme biçimi olarak *Karma KIT* türü bir kuruluş üzerinde durulmuştu. Yine Kıbrıs örneğinde serbest bölgelerin özel şirketlere verilmesi öngörülmemiştir.

Serbest bölgelerin denetimine gelince, ya başbakanlığın ya da bir bakanlığın denetimi öngörülmektedir. Bu konudaki kararı da hükümet verecektir. Serbest bölgenin denetimi iyi yapılmazsa, beklenenlerin aksine işler tersine dönebilir. Yapıcı, düzeltici ve düzenleyici olması gereken denetim üç tipten oluşmaktadır. Bunlar "İdari" denetim, "teknik" denetim ve nihayet "hesap" denetimidir.

İktisadi ve siyasi istikrarın büyük ölçüde sağlanmasından sonra, doğruya ve kısım de batıya açılmada faydalı olacakları kanısıyla kurulması düşünülen serbest bölge konusunda, büyük mesafe katedilmiştir. Şimdi varılan noktada en önemli sorun, serbest bölgeler örgütünün Türkiye'nin gerçekleri dikkate alınarak rasyonel ilkeler içerisinde yaratılmasıdır. Bakanlar Kurulu teknik ayrıntıları uğraşamayacağına göre, bu konularda başlangıçta verilecek karar gelecek çalışmaları ve bunların sonuçlarını büyük ölçüde etkileyecek önemli bir öğe olacaktır.

#### e) Serbest Bölgenin Finansmanı

Serbest bölgelerin finansmanı söz konusu olduğunda iki konu akla gelmektedir. Bunlardan birincisi serbest bölgenin kurulması ile ilgili finansman sorunu; ikincisi de serbest bölge kurulduktan sonra buradaki faaliyetlerin finansmanı.

Serbest bölgelerin kurulması, arsanın devletleştirilmesi ve altyapının oluşması büyük harcamaları gerektirmektedir. Bu harcama, devlet tarafından üstlenilir. Bu konuda kaynak olarak genel bütçe akla gelmektedir. Ancak ilk serbest bölge kuruluşuna faaliyete başlayınca, işletmeden elde edilecek gelirlerle sonra kurulacaklar kısım ya da tamamen finanse edilebilirler. Bu yolda başarı sağlanırsa mekanizma bir defa işlemeye başlayınca serbest bölgeler kendilerine "yeterli sanayi adaları" haline gelebilirler.

Serbest bölgelerdeki faaliyetlerin finansmanı ise, ya milli bankalar ya da kıyı bankaları tarafından yapılır. 1979'dan beri yabancı bankaları kabul eden Bahreyn'e 30'u aşkın yabancı banka müracaat etmiştir. Bir yıl içinde bu sayı 52'ye yükselmiş ve burada yabancı bankalara kısıtlama konulmuştur. Bahreyn'deki kıyı bankalarındaki mevduat banka sayısına paralel olarak artmış ve 1975'de 1,7 milyon dolar iken 1981'de 39 milyarı aşmıştır. Orta Doğu ülkelerindeki fon fazlasından Asya ve Afrika faydalandığına göre, Türkiye'deki serbest bölgelerde faydalanabilirler.

Ama her halde ilk fonlar gerek kıyı bankalardan ya da milli bankalardan *merkezden aktarma* ile sağlanacaklardır. Bu fon birikimi olmadan faaliyetin başlaması ve döngünün işlemesi olanaksızdır. Bu işlemin yürümesi için, ilk başta yurt içindeki bankalardan *bir takım şubelerin* buralara kaydırılması gerekir. Burada şube açması gereken bankaların devlet bankası mı, özel banka mı olacağı tartışma konusudur. Tansu Ciller'e göre: "*Bunların devlet bankası olmasında özellikle yarar vardır*"<sup>13</sup>."

#### 4- Serbest Bölgelerin Fayda ve Sakıncaları

Serbest bölge kurmanın tek koşulu, bunun gerektirdiği maliyetin sağlanacak faydalardan az olmasıdır. Yani bir yandan serbest bölgenin sağlayacağı avantajlar, ikinci olarak da bu bölgenin neden olacağı kararların hesabı karar vermeyi sağlayacaktır.

Pire'deki serbest bölgenin, bir yılda sadece *depolama ücreti olan 4,5 milyar Türk lirası* kazandığı bildiriliyor. Bahreyn'deki serbest bölgeden kira geliri olarak yılda *52 milyon dolar* sağlanmaktadır. Oysa Türkiye yıllardan beri yabancı sermayeyi ülkeye çekmek istemesine karşın başarı sağlamıyor. Ama bazı az gelişmiş ülkeler yabancı sermayeyi serbest bölgelere yığma konusunda başarı sağlamış ve bu yollarla ihracatlarını büyük ölçüde arttırmışlardır.

##### a) Serbest Bölgeden Beklenen Faydalar

Serbest bölgelerden beklenen faydaları aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

1- İlk serbest bölgeyi çalıştıran kuruluş *bir kâr* elde eder. Öyleyse kâr olması varsa serbest bölge kârlıdır. Üstelik bu kâr genel olarak döviz cinsindedir.

2- Dış ticaret açısından sağlanacak kazançları ikiye ayırmak mümkündür. Bunlardan birincisi ithalat yoluyla sağlanan faydalardır. Bu bölgeden ülke içine *ithalat kolaylığı* yapıldığından; işletmeler zaman kazanır, stoklarını düşük düzeyde tutarlar ve sonuç olarak da finansman sorunları hafifler. Örneğin, Pire'deki serbest bölgede depolanan malların % 5'i yurt dışına ve % 95'i yurt içine gönderilmektedir. Yine bu liman yükleme ve boşaltmaktan 14 milyar Türk lirası gelir sağlamaktadır.

İkinci olarak serbest bölgeler *ihracat bakımından* büyük yararlar sağlarlar. 1980 yılı verilerine göre yıllık *1,6 trilyon dolar* olan dünya ticaretinin % 9'u serbest bölgelerden yapılmaktadır. Bu oranın *1985 de % 20'ye* çıkacağı beklenmektedir. Bu üretim bölgeleri ihracat formalitelerinden kurtulacağından ve reekspora yardım edeceğinden ihracat artar. Bu bölgedeki firmalar yurt içinden *hammadde, aramalı aldıkları ölçüde* durum kazançlı bir durum arzeder. Bu yolla transit ticareti de kamulanmış olur.

Sonuçta ödemeler dengesinin sağlanması kolaylaşır. Yalnız bu bölgelerdeki sınai üretim ve ihracat konularında *veriler açıklayıcı değildirler*. Bu nedenle kesin hüküm vermek zorlanmaktadır. Hiç bir zaman serbest bölge kurmakla *dış denge sorunu çözümlenemiyor*. 1980 yılında serbest bölge uygulayan ülkelerden Singapur 5, Malezya 4, Güney Kore 3,5 milyon dolar dış ticaret açığı vermişlerdir.

3- İstihdam yönünden serbest bölgeler önemli faydalar sağlayabilir. Geri kalmış ülkelerdeki serbest bölgelerde çalışan işçi sayısı değişmekle beraber bu rakam 10.000 - 20.000 kişi arasında değişmektedir. Günümüzde dünyadaki serbest bölgelerde 6 milyon civarında insan çalışmaktadır. *Hamburg serbest limanında 10.000 firma ve 60.000 insan istihdam edilmektedir. Bir bölgede çalışacak insan sayısını emek-yoğun ya da sermaye yoğun üretim tekniklerinin serisini büyük ölçüde etkilemektedir.*

4- Sanayileşme ve teknoloji yönünden, serbest bölgelerin faydalar sağladığı da ileri sürülmektedir. Çünkü bu bölgelere gelecek ileri *teknolojinin* ülkeye kolayca geçeceği ve sanayileşmeye katkıda bulunacağı sorun olmaktadır. Ama bu olgunun gerçekleşmesi birçok koşula bağlıdır. Genellikle bu bölgelerde *katma değeri çok düşük* sanayiler kurulmakta ve çoğu kez ileri teknolojiler buralara gelmemektedir.

5- Sonuncu olarak, *yabancı sermaye* bu bölgelere daha kolay geliyor ve serbest bölgeyi açık kapı buluyor. Bu bölgeler hem cazip ve hem de daha az riskli olduğundan, yabancı sermaye ve turizmi özendirilmektedirler.

Sayıdığımız bu faydaların gerçekleşmesi daha önce saydığımız serbest bölgenin başarı koşullarına büyük ölçüde bağlı olduğu doğaldır.

#### b) Serbest Bölgenin Muhtemel Sakıncaları

Serbest bölgeden doğabilecek muhtemel sakıncalar mevcuttur. Bunlardan *birincisi*, bu bölgelerin *kaçakçılığa* zemin hazırlayacağı konusundadır. Böyle bir sakıncanın sorunluluğu bölgeye değil yönetime düşmektedir. Bilindiği gibi serbest bölge kurulmadan da döviz, silah ve uyuşturucu kaçakçılığı vardır. Bu sakınca sıkı güvenlik önlemleriyle de pekala giderilebilir.

*İkinci* husus, Türk sanayisi son yıllarda dışa ve özellikle de Orta Doğuya açılma yolundadır. Serbest bölgelerin bu gelişmeyi engellemesinden korkulabilir. Çünkü, serbest bölgelerde *daha ayrıcalıklı mal* üretilmektedir. Ama böyle bir korku yersizdir. Çünkü, *rekabet ancak* belli birkaç sektör arasında ortaya çıkabileceğinden tüm ekonomiyi etkilemez.

*Üçüncü* nokta, Türkiye serbest bölge kuran çoğu gelişmekte olan ülkelerden *hukuki düzen ve demokrasi* geleneği bakımından daha ileri bulunmaktadır. Bu nedenle serbest bölgelerde çalışma koşullarını ağırlaştırmak ve *emeği bazı haklardan* yoksun bırakmak zordur. Çünkü R. Maxoniun dediği gibi "Biz bir ülkede hükümet sendikaların çizgisine uyduğu zaman o ülkeye gitmeyiz".

Sonuncu husus olarak da, serbest bölgelerin *bölgesel dengesizlik* yaratacağı ya da arttıracacağı ve *tekelleşmeye* yol açacağı ileri sürülmektedir.

Devlet serbest bölge kurarken bu hususları gözönünde bulundurulmalı ve en iyi çözümü ortaya koymalıdır. "Devletin görevi, bu zararları önleyecek ve faydaları arttıracak tedbirleri almaktır"<sup>14</sup>.

---

14 Baha Akel, Serbest Bölgeler ve Limanlar, Milliyet, 31.12.1982.

## SONUÇ

1927 yılından beri Türkiye'nin gündeminde olan serbest bölgeler, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi konjoktüre göre bazen rağbet görmüş ve bazende unutulmuşlardır. Sorun sadece kanun ve tüzük sorunu olmanın ötesinde, serbest bölgeye olan inanç sorunu şeklinde belirmektedir. İşin ele alınış biçimi bu arada önem taşımaktadır.

Türkiye'de serbest bölge kurarken önce bunlarla neyin amaçlandığı iyi saptanmalı ve ona göre önlemler alınmalı ve olanaklar saptanmalıdır. Serbest bölgenin dışa açılmaya yardım edeceği, döviz getireceği, transit ticaretini arttıracığı reeksporu kamçılacağı, işsizliğe kısmi bir çözüm olacağı ileri sürülmektedir. Ama karar verebilmek için, bir yandan bu amaçlara ne derecede ulaşılabileceği hesaplanırken, öte yandan serbest bölgenin maliyetinin de dikkate alınması gerekir. Yani sorun bir fayda-maliyet analizi sorunudur.

Türkiye'de 1983 yılında serbest bölge kurulması konusunda ekseriyetin fikri müsbet bir zinde gelişmektedir. Birden fazla serbest bölge içinde fikirler olumludur. Ayrıca serbest liman ve serbest üretim bölgelerinin birlikte kurulması konusu üzerinde durulmaktadır.

Başlangıçtaki bilimsel tartışmalardan ve hazırlıklardan sonra, uygulama esnasındaki tutum ve davranışlarda bu bölgelerden beklenen başarıyı etkileyecektir.

## KAYNAKLAR

- Özgen Acar; Pire'deki Serbest Bölge Nasıl Çalışıyor, Milliyet, Şubat 1983.  
Baha Akel; Serbest Bölgeler ve Limanlar, Milliyet, 31 Aralık 1983.  
Ergin Akyürek; Hamburg Serbest Limanı, İstanbul Ticaret Gazetesi, 18 Şubat 1983.  
Cem Alpar; Serbest Bölgeler ve Bazı Sorunlar, Milliyet, 7 Mart 1983.  
Taner Berksoy; Az Gelişmiş Ülkelerde İhracata Yönelik Sanayileşme, Belge Yayınları, Şubat 1982.  
Taner Berksoy; Ekonomide Diolog, Cumhuriyet, 16 Ocak 1983.  
Latif Çakıcı; Serbest Ticaret Bölgelerinde Yer Seçimi, Milliyet, 19 Ocak 1983.  
Tansu Çiller; Serbest Bölgeler ve Dünyadaki Uygulama Dünya ve Türkiye'de Serbest Bölgeler, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul 1982.  
Tansu Çiller; Türkiye'de S. B. Uygulaması İçin Gerekli Tedbirler ve İzlenecek Politika Dünyada ve Türkiye'de Serbest Bölgeler, İ.A.V., İstanbul 1982.  
Folker Pröbel / Juigen Heinrichs / Otta Krene; Uluslararası Yeni İş Bölümü ve Serbest Bölgeler, Belge Yayınları, Mart 1982.  
M. Esat Gülhan; Serbest Bölge Üzerine, Hamle, yıl 3 sayı 5.  
M. Nuri Karaahmetoğlu; Bursa Serbest Bölge Olabilir, Bursa Hakimiyet, 13 Şubat 1983.  
Atilla Koruyan; Türkiye'de Serbest Bölge, Rapor, 17 Ocak 1983.  
Nuh Kuşçu; Serbest Bölge (Tebliğ), 2. Türkiye İktisat Kongresi, İzmir 1981.  
Nuh Kuşçu; Serbest Bölge Meselesi, Tercüman.

- Mumin Özyurt; Türkiye'de S. B. Uygulaması İçin Gerekli Tedbirler ve Uygulanacak Politikalar, İ.A.V., İstanbul 1982.
- Salih Şanver; Serbest Bölge Kurmak, Cumhuriyet.
- Selahattin Tuncer; Türkiye'de Serbest Bölge Dünyada ve Türkiye'de Serbest Bölge, İ.A.V., İstanbul 1982.
- Selahattin Tuncer; Türkiye'de S. B. Uygulaması İçin Gerekli Tedbirler ve Uygulanacak Politikalar, İ.A.V., İstanbul 1982.
- Selahattin Tuncer; Türkiye İçin Serbest Bölge Modeli, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, 15.1.1983.
- Mehmet Uğur; Türkiye'de S.B. Uygulaması İçin Gerekli Tedbirler ve Uygulanacak Politikalar, İ.A.V., İstanbul 1982.
- Serbest Mıntıka Kanunu 1917/1927 tarih ve 637 Sayı  
2.2.1929 Tarih ve 1391 Sayılı Yasa
- Serbest Bölge Kanunu 21.18.1983 Tarih ve 6209 Sayılı  
Kıbrıs Türk Federe Devleti Serbest Bölge ve Liman Yasası (1977).