

T.C.
CUMHURBAŞKANLIĞI
Devlet Denetleme Kurulu

DENETLEME RAPORU

RAPORUN KONUSU

4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu
Uygulamalarının Denetimi

(Denetleme kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile ilgili olarak gizlilik dereceli bilgi ve değerlendirmelerin bulunması nedeniyle internet sayfasında Raporun özetine yer verilmiştir.)

Tarihi : 09/11/2009

Sayısı : 2009/7

Eki :-

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	I
KISALTMALAR	IV
TABLolar İNDEKSİ	V
GİRİŞ	1
DENETİME İLİŞKİN BİLGİLER	1
I- DENETİMİN KONUSU VE DAYANAĞI	1
II- DENETİMİN KAPSAM VE YÖNTEMİ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	3
TEKNOPARKLARIN YASAL ALTYAPISININ OLUŞTURULMASINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	3
I- 4691 SAYILI KANUN ÖNCESİ TEKNOPARK KURMA ÇALIŞMALARI	3
A. BİLİM VE TEKNOLOJİ YÜKSEK KURULUNUN OLUŞTURULMASI VE TEMEL DOKÜMANLAR	6
B. ÜNİVERSİTELER, ARAŞTIRMA KURUMLARI VE ENDÜSTRİ ARASINDAKİ BAĞLARI GELİŞTİRME PROJESİ	11
C. TÜRKİYE'DE TEKNOPARKLAR KURULMASI İÇİN PROGRAM	13
II- 4691 SAYILI KANUNUN HAZIRLIK SÜRECİ	15
A. KANUN TEKLİFİ	15
B. KANUN TASARISI	16
C. TEKLİF VE TASARININ BİRLEŞTİRİLMESİ	19
III- 4691 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN SİSTEMİN AMAÇLARI VE ANALİZİ	21
A. TANIMLAR VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE	24
B. KANUNLA GETİRİLEN DÜZENLEMELERİN GENEL AMACA UYGUNLUĞU	27
C. KANUNDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER	31
İKİNCİ BÖLÜM	34
4691 SAYILI KANUN KAPSAMINDA YÜRÜTÜLEN İŞ VE İŞLEMLERE İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	34
I- BÖLGE KURULUŞ AŞAMASINDAKİ İŞ VE İŞLEMLER	35
A. KURUCU HEYETLERİN İŞ VE İŞLEMLERİ	36
B. DEĞERLENDİRME KURULUNUN OLUŞUMU VE KARARLARI	40
C. BÖLGE KURULUŞUNUN RESMİ GAZETE'DE İLANI	52

D. BÖLGELERE KULLANDIRILAN TAŞINMAZLARLA İLGİLİ İŞLEMLER	52
E. BÖLGE İÇİN GEREKLİ OLAN KAMULAŞTIRMALAR	62
F. BÖLGE İÇİ İMAR PLANLARI	63
G. RUHSAT VE İZİNLER	64
II- YÖNETİCİ ŞİRKETLERLE İLGİLİ İŞ VE İŞLEMLER	66
A. YÖNETİCİ ŞİRKETLERİN KURULUŞ İŞLEMLERİ	66
B. YÖNETİCİ ŞİRKETLERİN NİTELİĞİ	68
C. YÖNETİCİ ŞİRKETLERİN HİSSEDARLARI VE KAMU HİSSELERİ	69
D. YÖNETİCİ ŞİRKETLERDEN HİSSEDARLARA AKTARILAN PAYLAR	71
E. YÖNETİCİ ŞİRKETLERİN GÖREVLERİ	72
F. YÖNETİCİ ŞİRKETLERDE İSTİHDAM EDİLEN PERSONEL	75
III- YÖNETİCİ ŞİRKETLERDEKİ KAMU HİSSEDARLIĞI	79
A. HİSSEDARLIK TESİSİ	79
B. BAKANLAR KURULU KARARI OLMAKSIZIN HİSSEDAR OLAN MAHALLİ İDARELER	84
C. SERMAYE PAYININ HİSSEDAR KURULUŞUN MALİ TABLOLARINDA GÖSTERİLMEMESİ	87
IV- GİRİŞİMCİ FİRMALARIN İŞ VE İŞLEMLERİ	99
V- VERGİSEL NİTELİKLİ TEŞVİKLERİN UYGULANMASI	100
A. YÖNETİCİ ŞİRKETLERE TANINAN VERGİ MUAFİYETİ	100
B. YÖNETİCİ ŞİRKETLERİN FAALİYETLERİ İÇİN TANINAN KAZANÇ İSTİSNASI	101
C. GİRİŞİMCİ FİRMA FAALİYETLERİNE TANINAN KAZANÇ İSTİSNASI	103
D. ARAŞTIRMACI, YAZILIMCI VE AR-GE PERSONELİ İÇİN VERGİ İSTİSNASI	106
E. KATMA DEĞER VERGİSİ İSTİSNASI	108
F. SOSYAL GÜVENLİK PRİM DESTEĞİ	109
VI- VERGİ DIŞI TEŞVİKLERLE İLGİLİ İŞLEMLER	110
A. YÖNETİCİ ŞİRKETLERE YAPILAN NAKDİ YARDIMLAR	110
B. ATIK SU BEDELİ ALINMAMASI	113
C. ÜNİVERSİTE ÖĞRETİM ÜYELERİNİN ŞİRKET KURMA İMKÂNI	113
D. KAMU KURUMLARINDAN ARAŞTIRMACI PERSONEL ÇALIŞTIRILABİLMESİ	114
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	116
YÖNETİCİ ŞİRKET MALİ TABLOLARINA İLİŞKİN TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	116
I- GELİR TABLOSU HESAPLARI	117
A. BRÜT SATIŞ KÂRI VEYA ZARARI	117
B. FAALİYET GİDERLERİ	119
C. FAALİYET KÂRI VEYA ZARARI	122
D. DÖNEM KÂRI VEYA ZARARI	123
II- BİLANÇO HESAPLARI	124
A. VARLIKLAR	124
B. KAYNAKLAR	125
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	127
TEKNOPARK PAYDAŞLARI ARASINDAKİ İLİŞKİLERE YÖNELİK TESPİT VE DEĞERLENDİRMELER	127
I. ÜNİVERSİTELERLE ENDÜSTRİ ARASINDA İŞBİRLİĞİNE İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER	127

A.	BÖLGE YÖNETİCİ ŞİRKETLERİ İLE ÜNİVERSİTELER ARASINDAKİ İLİŞKİLER	127
B.	ÜNİVERSİTELERLE ÜRETİM SEKTÖRLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER	129
C.	BÖLGELER İLE ÜRETİM SEKTÖRLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER	131
D.	YEREL YÖNETİMLER İLE YÖNETİCİ ŞİRKETLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER	132
II.	BAKANLIK VE DİĞER TARAFLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	133
A.	BAKANLIĞIN İLGİLİ BİRİMİNİN KURUMSAL ALTYAPISI VE İŞLEMLERİ	133
B.	YÖNETİCİ ŞİRKET FAALİYETLERİNİN BAKANLIKÇA DENETİMİ	134

BEŞİNCİ BÖLÜM **136**

ÖNERİLER **136**

SONUÇ **155**

KAYNAKÇA **161**

RAPOR ÖZETİ

“4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu uygulamalarının denetimi” konulu çalışma, Cumhurbaşkanlığı Yüce Katının talimatları ve Devlet Denetleme Kurulunun 24.03.2008 tarih ve 388 sayılı Kararı çerçevesinde yürütülmüş olup, Kurulun 22.01.2009 tarih ve 2009/1 sayılı, “4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu uygulamalarının değerlendirilmesi ile uygulamada ortaya çıkan sorunların çözümüne ilişkin öneri geliştirilmesi” konulu Araştırma ve İnceleme Raporundaki tespitlerin denetim boyutunu içermektedir.

Denetim çalışmaları, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Sanayi Araştırma ve Geliştirme Genel Müdürlüğü ile faaliyette olan bütün Teknoloji Geliştirme Bölgeleri nezdinde “yerinde denetim” faaliyeti şeklinde gerçekleştirilmiştir. Denetim faaliyetleri sırasında Bölgelerle ilgili olarak elde edilen bütün belgeler ve denetim bulgularının yasal dayanakları ile denetim faaliyetinin başlangıcından itibaren gerçekleştirilen görüşmelerin kaydedildiği çalışma kağıtları ve İnceleme ve Denetim Formlarının yer aldığı Bölge Bilgi Dosyaları Kurulumuz tarafından incelenmiştir.

Çalışmalarda Sistem Tabanlı/Risk Odaklı Denetim yaklaşımına ağırlık verilmek suretiyle, 4691 sayılı Kanunla kurulmuş olan sistem için ileride risk oluşturabilecek hususların tespiti hedeflenmiştir. Hukuka uygunluk denetimi, yönetici şirketlerin 4691 sayılı Kanun çerçevesindeki faaliyetleriyle sınırlı tutulmuş ve “önemlilik kavramı” gereğince; sadece denetim görüşünde ve rapordan faydalananların kanaatlerinde değişiklik meydana getirebilecek durumlar raporlanmıştır.

Bu kapsamda, Raporun Birinci Bölümünde Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin yasal alt yapılarının oluşturulması sürecine dair tespit ve değerlendirmelere; Raporun İkinci Bölümünde Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu kapsamında yürütülen iş ve işlemlerin hukuka uygunluk denetimi çerçevesinde incelenmesi sonucunda yapılan tespit ve değerlendirmelere; Raporun Üçüncü Bölümünde Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin Yönetici Şirketlerine ait mali tablolarının mukayeseli analizinin yapılması sonucunda yapılan tespit ve değerlendirmelere; Raporun Dördüncü Bölümünde Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin paydaşları konumunda bulunan tarafların tutum ve

davranışlarına yönelik tespit ve değerlendirmelere yer verilmiş olup Raporun Beşinci Bölümünde de geliştirilen öneriler ayrıntılı olarak gösterilmiştir.

Teknoloji geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesine yönelik çabaların bütüncül bir yaklaşımla ele alınması ve yasal altyapıya kavuşturulmasında geç kalınmıştır. Bilim ve teknoloji politikalarının resmî metinlerde yer alması, 1960'lı yıllarda başlamıştır. 1980'li yılların başında TÜBİTAK, DPT, YÖK, TAEK ve üniversiteler ile ilgili bakanlıklardan 300 kadar bilim adamının katılımı ile "Türk Bilim Politikası: 1983-2003" hazırlanmış ve burada Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun oluşturulması gereği vurgulanmıştır. Kurul 1983 yılında çıkarılan 77 sayılı KHK ile kurulmuştur.

Teknopark kurma amaçlı olarak hazırlanan ilk iki dokümandan birincisi, 02.10.1987 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan "Üniversiteler, Araştırma Kurumları ve Endüstri Arasındaki Bağları Geliştirme Projesi"dir. Proje kapsamında ülkemizin teknopark ihtiyacı, teknopark kurma gerekçeleri ve ortaya çıkabilecek engeller belirlenmiş; gelişmesi beklenen teknoparklar TÜBİTAK, İTÜ, İZMİR, ODTÜ, ESKİŞEHİR ve ZONGULDAK olarak sıralanmıştır. Diğer kilometre taşı niteliği taşıyan doküman ise 16.11.1990 tarihinde BM Kalkınma İçin Bilim ve Teknoloji Fonu ile Türkiye arasında imzalanan "Türkiye'de Teknoparklar İçin Program" belgesidir.

Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin yasal altyapıya kavuşturulmasına yönelik çalışmalar ise bir Kanun Teklifi ve bir Kanun Tasarısı olmak üzere birbirine yakın tarihlerde gerçekleştirilmiş ve TBMM gündemine taşınmıştır. 25.11.1999 tarihinde TBMM Başkanlığına verilen kanun teklifi ile Bakanlar Kurulunca 30.05.2000 tarihinde TBMM'ye sunulan Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanun Tasarısı birleştirilerek görüşülmüş ve esas alınan Tasarı 26.06.2001 tarihinde kanunlaşmıştır.

4691 sayılı Kanuna göre kuruluş izni verilen 31 adet Teknoloji Geliştirme Bölgesi bulunmaktadır. TGB'ler teknoloji üretme sistemimizin mütevazı unsurlarıdır. Hitap ettiği endüstri karşısında hizmet verdiği firma sayısı oldukça düşük kalmaktadır. Girişimci firmaları Bölgelerde Ar-Ge yapmaya sevk eden en önemli unsur hâlâ vergisel teşvikler olarak görülmektedir. Bununla beraber üniversite imkânlarından faydalanma, bilimsel sinerjinin etkisine girme ve faaliyet gösterilen sektörün diğer aktörleri ile bir arada bulunma gibi hususlar da bölgeleri teşvik edici mahiyettedir.

Söz konusu Kanunda, vergisel ağırlıklı bir teşvik mekanizması ile bölge yönetici şirketlerinde mutlaka bir üniversite ya da araştırma merkezinin bulunması şartı gibi olumlu müesseseler getirilmiştir. Ancak, Teknoloji Transfer Ofislerinin yasal altyapısının kurulmaması, risk sermayesi sistemi için gerekli finansal kaynakların oluşturulmaması, esnek olmayan yapılar tasarlanması, kümelenmeyi teşvik eden ve sektör esaslı (tematik) teknoparklar kurulmasının benimsenmemiş olması gibi bazı eksiklikler söz konusu düzenlemenin etkinliğini azaltmıştır. 4691 sayılı Kanunda sonradan yapılan değişikliklerde de bu hususlara temas edilmemiştir.

Öte yandan, TGB uygulaması yanında bilim ve teknolojinin geliştirilmesi için farklı politika unsurları uygulamaya konulmuş, TÜBİTAK bütçesindeki Ar-Ge fonları önceki dönemlere nazaran büyük ölçüde artırılmış ve 2008 yılında çıkarılan 5746 sayılı Kanun ile TGB'ler dışında yapılan Ar-Ge için de önemli teşvik unsurları getirilmiştir.

Bu çalışmada, mevzuatın sorumluluk yüklediği kişi ve kuruluşların, bu görevlerini mevzuata uygun biçimde yerine getirip getirmediğinin, hizmetlerin amaç, plan, bütçe, personel, örgütlenme, kadro, araç, gereç ve metotlar yönünden etkinlikle yürütülüp yürütülmediğinin ve idari, hukuki veya mali yönlerden sorumluluklarının bulunup bulunmadığının tespitine yönelik ilgili kurum, kuruluş ve firmalar üzerinde yapılan denetimin sonuçları değerlendirilmiştir. Ancak, bu çalışmada önerilen hususlar sadece mevcut durumun tespitine yönelik olduğuna ve aynı konularda Kurulumuzun 22.01.2009 tarih ve 2009/1 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporunda konunun teknoparkların geliştirilmesi ve iyileştirilmesi bağlamında mevzuat değişikliğini de içeren önerilere bağlandığına işaret edilmesi gerekmektedir.

Bu nedenle, 4691 Sayılı Kanun ile amaçlanan hususların tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesini teminen teknoloji geliştirme konusunun; mezkûr Araştırma ve İnceleme Raporunda yer verilen tespit, değerlendirme ve öneriler çerçevesinde bütüncül bir yaklaşımla (mevcut uygulamalar ile diğer teşvik unsurlarını/araçlarını da ihtiva edecek nitelikte) ele alınması ve aşağıda başlıklar hâlinde yer verilen 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun uygulaması ile ilgili tespit edilen sorunların/önerilerin giderilmesi/karşılanması gerekmektedir.

1) Mali tablolarda gösterilmeyen yönetici şirket hissedarlıkları Sayıştay denetimi dışında kalmış olmaktadır. Bu nedenle teknoloji geliştirme bölgelerinin yönetici şirketlerindeki kamu kurumlarına ait sermaye paylarının bütçeleştirilme ilkeleri ile muhasebe kayıtlarında ve mali tablolarda izlenme yöntemi konularında Muhasebat Genel Müdürlüğünce, açık ve net bir şekilde Bakanlık Görüşünün ilgili kurumlara bildirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

2) Yerel yönetimlerin şirketlere ortaklık tesisi için Bakanlar Kurulu Kararı ile izin alınması gerektiğinden bu izni almamış olan il özel idaresi ve belediyelerin bir an önce izin prosedürlerini tamamlamaları için konunun İçişleri Bakanlığına bildirilmesi uygun olacaktır.

3) Toplam sermayesi içinde kamu kurumlarına ait payların %50'nin üzerinde olduğu yönetici şirketler, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine göre yürütmek zorunda oldukları için bu durumdaki yönetici şirketlerin işlemlerinin Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca incelenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

4) Hazine arazileri üzerinde faaliyet gösteren yönetici şirketlerin kullanım bedeli ödemedikleri tespit edilmiş olduğundan Milli Emlak Genel Müdürlüğünce, arazi tahsisi yapılmış olan bölge yönetici şirketlerinden kullanım bedeli ile mevzuatı dâhilinde hasılat payı alınmasının sağlanması gerekmektedir.

5) Yönetici şirketlerin doğrudan 4691 sayılı Kanun kapsamında olmayan faaliyetler ve gelirlerinin 4691 sayılı Kanunun 8 ve Geçici 2'nci maddeleri ile getirilen muafiyet ve istisnadan faydalanıp faydalanmadıkların tespiti amacıyla yönetici şirketler nezdinde vergi incelemesi yapılması hususunun Maliye Bakanlığınca değerlendirilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

6) Bölgelerde bulunan girişimci firmaların uyguladıkları projelerin Kanundaki Ar-Ge niteliklerine uyup uymadığının tespiti ile bazı faaliyetlerden doğan vergi kayıp ve kaçaklarının tespiti için bir program dâhilinde vergi incelemesi yapılmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

7) Vergi mevzuatının tanıdığı imkânlardan yararlanan girişimci firmaların Ar-Ge personelinin bölgeye giriş çıkışlarının kontrolü hususunda bütün bölgeler için standart bir takip sisteminin kurulması uygun olacaktır.

8) 5072 sayılı Kanunla kamu kurumlarına ait vakıflar ile bu kurumlar arasındaki ilişkilere getirilen kısıtlamalara uyulup uyulmadığının yönetici şirketler, üniversiteler ve üniversite vakıfları bakımından tespitinin yapılması uygun olacaktır.

9) Bölge kurulması ve sınır değişiklikleri konularında teknik uzmanlık heyeti olarak görev yapan ve kararları önemli sonuçlar doğuran Değerlendirme Kurulunun yapısı değiştirilerek; Kurulda, Maliye Bakanlığı ve yönetici şirketlerden birer temsilcinin bulunmasının sağlanması ve Kurul Başkanlığının ise Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarınca yürütülmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

10) 4691 sayılı Kanundaki Ar-Ge tanımı uluslararası metinlere uygun olarak beşeri bilimlere de kapsayacak şekilde yeniden yapılmalıdır.

11) Mülkiyeti üniversitelere ait olan arazi ve diğer taşınmazların yönetici şirketlere kiralanması ve kira bedelinin sermaye payına mahsup edilmesi uygulamasında, söz konusu taşınmazlar üzerindeki kısıtlamaların üniversitenin mali tablolarında gösterilmesini sağlayacak bir hesap kodu açılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

12) Yönetici şirketlerden üniversitelere yapılacak gelir aktarımlarının bütçeleştirme ve harcama prosedürlerinin Maliye Bakanlığınca net bir şekilde ortaya konulması gerektiği düşünülmektedir.

13) Yönetici şirketlerin mali tablolarının Tek Düzen Hesap Planı ve muhasebenin temel ilkelerine uygun olarak hazırlanmasını teminen gerekli eğitim programları uygulanmalıdır.

14) Teknoloji Geliştirme Bölgelerinin altyapı ve bina ihtiyaçlarının karşılanması için Bakanlık bütçesine daha fazla kaynak aktarılması ve Bakanlıkça yürütülen projeler arasında önceliklerin rasyonel ilkelere göre belirlenmesi önerilir.

15) Kamu personelinin bölgelerdeki faaliyetlere katılabılme imkânı sadece araştırmacı personel için tanınmış olduğundan bu nitelikte olmayan görevlendirmeler iptal edilmelidir.

16) Yerel yönetimlerin bölgelerle daha sıkı iş birliği yapabilmelerine imkân veren modeller geliştirilmelidir.

17) Anayasa Mahkemesi tarafından yönetici şirketlerin kamulaştırma yapabilmelerini öngören yasa hükmünün iptalinden sonra ortaya çıkan boşluk giderilmelidir.

18) 4691 sayılı Kanundaki yönetici şirketin görev tanımı ile Yönetmelikteki görev tanımı arasındaki farklılık giderilmelidir.

19) 4691 sayılı Kanun ile kurulan sistemin önemli eksikliklerinden olan risk sermayesi sisteminin kurulamayışı ve teknoloji transfer ofislerinin işlerlik kazanamayışı gibi yapısal zafiyetlerin yasal bir çerçevede giderilmesi uygun olacaktır.

20) Sanayi ve Ticaret Bakanlığının bölgelerle olan irtibatı güçlendirilmeli, denetimi artırılmalıdır.

21) Sanayi ve Ticaret Bakanlığının TGB'lerle ilgili biriminin; nitelikli personel ile geliştirilmesi ve teknik donanım kapasitesinin artırılması gerekmektedir.

Yukarıda ayrıntılı olarak bahsedilen gerekçelerle, Raporda yer alan tespit ve değerlendirmeler ile getirilen önerilerin hayata geçirilerek sorunların giderilmesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca gerekli işlemlerin yapılması; diğer Bakanlık, kurum, kuruluş ve tarafları ilgilendiren hususların ise yine anılan Bakanlıkça (koordinatör mercii olarak) izlenmesi/sonuçlandırılması gerektiği sonuç ve kanaatine varılmıştır.
