



İngiltere
Büyükelçiligi
Ankara

TUSİAD

**GÜMRÜK
BİRLİĞİNDE
YENİ DÖNEM ve
İŞ DÜNYASI**



İngiltere
Büyükelçiligi
Ankara

TUSİAD

GÜMRÜK BİRLİĞİ'NDE YENİ DÖNEM ve İŞ DÜNYASI

**Sinan Ülgen
Pelin Yenigün Dilek**

**Ekim 2015
Yayın No: T/2015,10-568**

Meşrutiyet Caddesi, No: 46 34420 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0 212) 249 07 23 • Telefax: (0 212) 249 13 50
www.tusiad.org

© 2015, TÜSİAD

Bu rapor, TÜSİAD'ın "Gümrük Birliği'nin Güncellenmesi: Bir Siyasi-Ekonomik Analiz" başlıklı Birleşik Krallık Ankara Büyükelçiliği tarafından mali destek sağlanan projesinin çıktıları içerir. Rapor, İstanbul Ekomomi tarafından hazırlanmıştır. Raporun içeriğinin sorumluluğu yazarlarına aittir.

Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK uyarınca, kullanılmadan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralanmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.

ISBN 978-605-165-013-5

Kapak Tasarımı: Tuba Mücella Kiper, Myra

Sayfa Uygulama: Myra

Baskı

İmak Ofset

Atatürk Cad. Göl Sok. (İtfaiye karşıtı) No: 1

Yenibosna-Bahçelievler / İSTANBUL

T 0212 656 49 97 F 0212 656 29 26

ÖNSÖZ VE TEŞEKKÜR

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, insan hakları evrensel ilkelerinin, düşünce, inanç ve girişim özgürlüklerinin, laik hukuk devletinin, katılımcı demokrasi anlayışının, liberal ekonominin, rekabetçi piyasa ekonomisinin kurum ve kurallarının ve sürdürülebilir çevre dengesinin benimsendiği bir toplumsal düzenin oluşmasına ve gelişmesine katkı sağlamayı amaçlar.

TÜSİAD, Atatürk'ün öngördüğü hedef ve ilkeler doğrultusunda, Türkiye'nin çağdaş uygarlık düzeyini yakalama ve aşma anlayışı içinde, kadın-erkek eşitliğini, siyaset, ekonomi ve eğitim açısından gözetilen iş insanlarının toplumun öncü ve girişimci bir grubu olduğu inancıyla, yukarıda sunulan ana gayenin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla çalışmalar gerçekleştirir.

TÜSİAD, kamu yararına çalışan Türk iş dünyasının temsil örgütü olarak, girişimcilerin evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun faaliyet göstermesi yönünde çaba sarf eder; küreselleşme sürecinde Türk rekabet gücünün ve toplumsal refahın, istihdamın, verimliliğin, yenilikçilik kapasitesinin ve eğitimin kapsam ve kalitesinin sürekli artırılması yoluyla yükseltilmesini esas alır.

TÜSİAD, toplumsal barış ve uzlaşmanın sürdürüldüğü bir ortamda, ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasında bölgesel ve sektörel potansiyelleri en iyi şekilde değerlendirerek ulusal ekonomik politikaların oluşturulmasına katkıda bulunur. Türkiye'nin küresel rekabet düzeyinde tanıtımına katkıda bulunur, Avrupa Birliği (AB) üyeliği sürecini desteklemek üzere uluslararası siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel ilişki, iletişim, temsil ve işbirliği ağlarının geliştirilmesi için çalışmalar yapar.

Uluslararası entegrasyonu ve etkileşimi, bölgesel ve yerel gelişmeyi hızlandırmak için araştırma yapar, görüş oluşturur, projeler geliştirir ve bu kapsamda etkinlikler düzenler.

TÜSİAD, Türk iş dünyası adına, bu çerçevede oluşan görüş ve önerilerini Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne, hükümete, diğer devletlere, uluslararası kuruluşlara ve kamuoyuna doğrudan ya da dolaylı olarak basın ve diğer araçlar aracılığı ile ileterek, yukarıdaki amaçlar doğrultusunda düşünce ve hareket birliği oluşturmayı hedefler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

Gümrük Birliği'nin güncelleştirilerek kapsamının genişletilmesi, asimetriklerin giderilmesi ve Türkiye ile Avrupa Birliği arasında daha ileri bir işbirliği mekanizması yaratılması, Türkiye ekonomisi için önemli bir fırsat olarak ortaya çıkmıştır. Mayıs 2015'te iki taraf arasında teknik görüşmelerin sonuçlanmasıyla birlikte konu önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir.

Bu nedenle, TÜSİAD olarak, Türkiye'nin hem Avrupa Birliği'ne üyelik hem de TTIP'e taraf olma sürecinde önemli bir adım olan Gümrük Birliği'nin güncelleştirilmesinin iş dünyasını nasıl etkileyeceğini analiz eden bir rapor hazırlattık.

Bu proje Birleşik Krallık Ankara Büyükelçiliği Refah Fonu tarafından finanse edilmiştir. TÜSİAD olarak, bütün süreçteki değerli işbirlikleri için Birleşik Krallık Ankara Büyükelçiliği'ne ve Refah Fonu'na teşekkürlerimizi sunarız.

YAZARLAR

Sinan Ülgen

1987 yılında ABD Virginia Üniversitesi'nde Ekonomi ve Bilgisayar Mühendisliği dallarından mezun oldu. 1989-1990 yılları arasında Brugge Avrupa Koleji'nde Avrupa Topluluğu konusunda yüksek lisans yaptı. Ülgen, 1990 yılında girdiği Dışişleri Bakanlığı'nda iki yıl boyunca Ankara'da Birleşmiş Milletler Dairesi'nde çalıştı. 1992-1996 yılları arasında ise Brüksel'de Avrupa Birliği Nezdindeki Türkiye Daimi Temsilciliği'nde görev yapan Sinan Ülgen, bu dönemde Gümrük Birliği'yle ilgili olarak Türkiye'nin müzakere pozisyonunun belirlenmesine katkıda bulundu ve müzakerelere fiilen katıldı. Daha sonra 1996 yılında T.C. Trablus Büyükelçiliği'nde görev yaptı. 1996 yılı sonunda Dışişleri Bakanlığı'ndan ayrılan Sinan Ülgen, halihazırda İstanbul Ekonomi Danışmanlık'ın Yönetici Ortağıdır. Ülgen aynı zamanda EDAM-Ekonomi ve Dış Politika Araştırmalar Merkezi'nin başkanıdır. 2004 yılında Kemal Derviş ile beraber yazdığı "Çağdaş Türkiye'nin Avrupa Dönüşümü" başlıklı bir kitabı bulunmaktadır. 2005 yılında "AB ile müzakerelerin el kitabı" başlıklı kitabı, 2015 yılında ise "Türkiye'nin nükleer geleceği" başlıklı kitabı yayınlanmıştır. Ülgen'in yurtdışında International New York Times, Financial Times, Wall Street Journal, European Voice ve Le Figaro gibi gazetelerde yayınlanmış makaleleri bulunmaktadır.

Pelin Yenigün Dilek

Pelin Yenigün Dilek 1995 senesinde Boğaziçi Üniversitesi'nde Ekonomi bölümünde lisans eğitimini tamamladıktan sonra, Canterbury İngiltere'deki University of Kent'te Kalkınma Ekonomisi üzerine yüksek lisans yapmıştır. Viyana merkezli UNIDO'da (Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Örgütü) yaptığı stajdan sonra, 1997-2003 tarihleri arasında Türkiye Sınai Kalkınma Bankası'nda ve Global Securities'de iktisatçı olarak çalışmıştır. 2004 senesinde Belçika Leuven Üniversitesi'nden International Business Economics alanında bir yüksek lisans derecesi daha almıştır. 2013 senesine kadar Garanti Bankası İstanbul'da baş ekonomist olarak çalışmıştır. Pelin Yenigün Dilek, Türkiye'nin uzun vadeli makroekonomik gelişmesinin tartışılmasına adanmış bir online platform olan LongViewTurkey.com sitesinin kurucusudur. Kendisi aynı zamanda, iş dünyasını, siyaset yapıcılarını ve topluluklarını desteklemek ve seferber etmek için kurulmuş, çevresel, sosyal ve kurumsal yönetim üzerine eğilen bir sosyal girişim olan Sustineo İstanbul'un kurucu ortaklarından.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ.....	13
1. GİRİŞ.....	29
2. GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN DERİNLEŞTİRİLMESİ: TANIM	33
2.1. İlk Yirmi Yılın Kısa bir Ekonomik Değerlendirmesi	34
2.2. Potansiyel Olumlu Etkiler	38
2.3. Potansiyel Olumsuz Etkiler	39
3. MAL TİCARETİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ	43
3.1. Kullanılmış Makine ve Araç İthalatının Sınırlanması	43
3.2. Fikrî Mülkiyet Hakları ve Tüketilmesi.....	44
3.3. Ticari Korunma Araçları	45
4. HİZMET TİCARETİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ	49
4.1. Giriş.....	49
4.1.1. AEA Modeli.....	50
4.1.2. GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) Modeli	51
4.1.3. Derin Serbest Ticaret Anlaşması Modeli	53
4.2. Finansal Hizmetler.....	53
4.2.1. Finansal Hizmetlerde Tek Pazar Ne Demektir?	54
4.2.2. Bireysel Bankacılık Hizmetleri	55
4.2.3. Kurumsal Bankacılık	58
4.2.4. Denetim Yetkisi	60
4.2.5. Finans Sektörü ve Devlet Yardımları.....	61
4.3. Enerji.....	63
4.4. Ulaştırma Sektörü	67
4.4.1. Demiryolu Taşımacılığı.....	67
4.4.2. Havayolu Taşımacılığı	69
4.4.3. Denizyolu Taşımacılığı.....	71
4.4.4. Karayolu Taşımacılığı	72
4.5. İletişim ve Bilişim	74

5. TARIM.....	83
5.1. Giriş.....	83
5.2. AB-Türkiye Tarım Ürünleri Ticaretinin Genişlemesi.....	84
5.3. Entegrasyonu Etkileyebilecek Gelişmeler	87
5.3.1. AB Ortak Tarım Politikasındaki Gelişmeler	88
5.3.2. Türkiye Tarım Politikası ve Rekabet Gücü	90
5.3.3. Türkiye'nin Rekabet Avantajlarındaki Olası Değişiklikler.....	91
6. YATAY POLİTİKALAR.....	95
6.1. Kamu İhaleleri	95
6.1.1. Giriş.....	95
6.1.2. Türkiye ile AB arasındaki Olası İşbirliği Senaryoları.....	96
6.1.3. Türkiye'ye Potansiyel Etkiler	97
6.1.4. Geçici İstihdam.....	98
6.2. Devlet Yardımları.....	99
6.2.1. Giriş.....	99
6.2.2. Devlet Yardımları Denetim Rejimine Uyum	101
6.2.3. Yapı.....	102
6.2.4. Kapsam	102
6.2.5. Değerlendirme Kriteri.....	103
7. KURUMSAL HÜKÜMLER.....	107
7.1. Dış Ticaret Politikası.....	107
7.2. Anlaşmazlıkların Halli	110
7.3. Mevzuat Uyumu.....	116
8. TRANSATLANTİK TİCARET VE YATIRIM ORTAKLIĞI.....	121
9. SONUÇ VE ÖNERİLER	129
Ek 1 – SERBEST TİCARET ANLAŞMALARI.....	137

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AEA	Avrupa Ekonomik Alanı
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKÇT	Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
ATAD	Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BOTAŞ	Boru Hatları ile Petrol Taşıma Anonim Şirketi
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
DYY	Doğrudan Yabancı Yatırım
EFTA	Avrupa Serbest Ticaret Birliği (European Free Trade Association)
EHY	Evrensel Hizmet Yükümlülüğu
EKAP	Elektronik Kamu Alımları Platformu
EPDK	Elektik Piyasası Düzenleme Kurumu
EPK	Elektrik Piyasası Kanunu
GATS	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (General Agreement on Trade in Services)
GB	Türkiye-Avrupa Birliği Gümrük Birliği
GPA	Kamu Alımları Anlaşması (Agreement on Government Procurement)
GYSH	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IFO	Ekonomi Araştırma Enstitüsü (Institute for Economic Research)
KDV	Katma Değer Vergisi
KİK	Kamu İhaleleri Kurumu
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OPAL	Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung Boru Hattı
OTP	Ortak Tarım Politikası

PTT	Posta ve Telgraf Teşkilatı
STA	Serbest Ticaret Anlaşması
TANAP	Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı Projesi (The Trans-Anatolian Natural Gas Pipeline)
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEPAV	Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
THY	Türk Hava Yolları (Turkish Airlines)
TIR	Uluslararası Karayolu Taşımacılığı (Transports Internationaux Routiers)
TISA	Hizmet Ticareti Anlaşması (Trade in Services Agreement)
TPP (TPO)	Trans Pasifik Ortaklığı (Trans Pacific Partnership)
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TTIP	Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı (Transatlantic Trade and Investment Partnership)
TUIK	Türkiye İstatistik Kurumu
UBAK	Ulaştırma Bakanları Avrupa Konferansı
UNFCCC	Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (United Nations Framework Convention on Climate Change)

YÖNETİCİ ÖZETİ

YÖNETİCİ ÖZETİ

Sanayi malları ve işlenmiş tarım ürünlerini kapsayan Gümrük Birliği, ulusal ekonominin yaklaşık % 20'sini doğrudan etkiliyor.

Mayıs 2015'te Türkiye ile AB arasında varılan siyasi mutabakat sonrasında Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi süreci resmen başlamıştır. Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği iki tarafın resmi düzeyde onaylanmış hedefi olmaya devam etmektedir. Gümrük Birliğinin derinleştirilmesinin, Türkiye'nin AB ekonomisi ile bütünleşmesini daha da ilerletecek olmasından dolayı tam üyelik süreci açısından da avantaj taşıyacağı değerlendirilmektedir. Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türk ekonomisi üzerinde kayda değer etkileri olacaktır. En basit anlatımla, 1995 yılı sonunda yürürlüğe giren mevcut Gümrük Birliği sanayi malları ve işlenmiş tarım ürünlerini kapsaması nedeniyle ulusal ekonominin yaklaşık %20'sini doğrudan etkilerken; genişletilmiş Gümrük Birliği hizmetler ve tarım sektörü ile kamu ihaleleri gibi alanların da eklenmesi ile ulusal ekonominin ticarete konu olan bütün alanlarını etkileyecektir.

Mal Ticaretinin Serbestleştirilmesi

1995 yılı sonundan bu yana yürürlükte bulunan ve sanayi mallarının yanı sıra işlenmiş tarım ürünlerini de kapsayan Gümrük Birliği, Türkiye ile AB arasında malların serbest ticareti ilkesini hayata geçirmiştir. Ancak uygulamada bu ilkeye sınırlı sayıda istisnaya rastlanmaktadır. Sektörel etkileri itibariyle en kayda değer istisnalar olarak Türkiye'nin Gümrük Birliği sonrasında da uygulamakta olduğu kullanılmış araç dahil makine ithalatının sınırlanması ve özellikle ilaç sektörü açısından önemli olan fikri mülkiyet haklarının tüketilmesi prensibinin Türkiye-AB ticaretinde uygulanmaması gösterilebilir. Bu istisnalara yeni bir müzakere turunda son verilmesi ve malların serbest dolaşımı ilkesinin bütün yönleriyle hayata geçirilmesi gerekecektir. Özellikle ikinci el araç ve makine ithalatı yasağına dair istisnaya son verilmesinin, AB'nin Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi müzakerelerinde Türk tarafından isteyeceği talep listesi içinde yer alacağı muhakkaktır. Dolayısıyla bu incelemenin kapsamı dışında olmakla birlikte, Türk otomotiv ve hatta ağır makine sanayi sektörlerinin ikinci el araçların ithalatına yönelik yasaklamanın kalkması durumunda rekabetçiliklerinin ne şekilde etkileneceği hususunda bir değerlendirme yapmaları gerekecektir.

Öte yandan malların serbest dolaşımı bakımından bir diğer engelin tarafların birbirlerine karşı uyguladıkları başta anti-damping vergileri olmak üzere ticari korunma araçlarının olduğu ifade edilebilir. Söz konusu uygulamaların, yaklaşık 20 yıldır yürürlükte bulunan

Türkiye-AB Gümrük Birliği dahilinde devam ediyor olmasının Tek Pazar mantığına aykırı olduğu belirtilmelidir. Örneğin AB ülkelerinin kendi aralarında yaptığı ticarete, ticari korunma araçlarına başvurulamamaktadır. Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi ile birlikte ikili ticarete bu uygulamalara son verilmesinin yeniden gündeme getirilmesi değerlendirilmelidir. Ancak son yıllarda AB'ye oranla Türkiye'nin bu ticari korunma araçlarına daha fazla başvuran taraf olduğu da dikkate alınmalıdır.

Hizmet Ticaretinin Serbestleştirilmesi

Derinleştirilmiş bir Gümrük Birliği'nin ekonomik açıdan getireceği en büyük değişiklik ve yenilik, Türk ekonomisinin yaklaşık %70'ini oluşturan hizmetler sektörünün AB rekabetine açılması olacaktır. Mal ticaretinin serbestleştirilmesi özünde gümrük tarifeleri ile tarife dışı engellerin karşılıklı olarak kaldırılmasından ibarettir. Ancak hizmet ticaretinde, ulusal mevzuat ve düzenleyici çerçeve pazara erişim açısından çok daha kayda değer bir engel niteliğindedir. Bu nedenle hizmet ticaretinde, iki tarafın mutabık kaldıkları mevzuat uyum derecesine göre farklılık gösteren serbestleştirme modelleri mevcuttur.

Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi için Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) modelinde karar kılınması durumunda, Türkiye'nin AB Tek Pazarına tam entegrasyonu sağlanacak ve bu ekonomik bütünleşme konsolide edilmiş olacaktır.

Bunlardan en iddialısı, AB'nin EFTA üyeleriyle akdetmiş olduğu Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) anlaşmasıdır. Tam bir mevzuat uyumuna dayalı bu model, hizmet ticaretinin ideal koşullarda serbestleştirilmesini sağlamaktadır. Zira tam mevzuat uyumu sayesinde mevzuattan veya düzenleyici çerçeveden kaynaklanan engeller de tamamen ortadan kaldırılabilmektedir. Ancak bu modelin ciddi bir handikapı bulunmaktadır. O da en azından AEA Anlaşmasının kapsadığı alanlardaki kamu politikaları bakımından AEA ülkelerini AB'ye bağımlı kılmasıdır. Zira AEA ülkeleri, sonucunda AB tarafından karar verilen, AB ülkelerinin öncelikleri ve tercihleri doğrultusunda oluşturulan bir kamu politikaları demetine, kararları değiştirebilme veya kendi şartlarına göre uyarılma imkanları olmadan uyma mükellefiyeti altındadırlar. Bu tartışmanın doğru yönlendirilmesi açısından hatırdta tutulmasında fayda olan bir diğer husus ise, AEA modelinin Türkiye'ye sağlayacağı avantajlardır. Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi için AEA modelinde karar kılınması durumunda, Türkiye'nin AB Tek Pazarına tam entegrasyonu sağlanacak ve bu ekonomik bütünleşme konsolide edilmiş olacaktır. Ayrıca AEA modeli tercihi, tam üyelik müzakereleri açısından da önemli bir avantaj oluşturacaktır. Zira bu şartlarda hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi için yapılacak olan mevzuat uyumu, müzakere başlıklarının birçoğunun kapanması anla-

mına gelecektir. Dolayısıyla AEA modelinin seçilmesi Türkiye'yi tam üyelik müzakereleri açısından da çok daha ileri bir noktaya taşıyacaktır.

Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi ile ilgili modellerin diğer ucunda ise mevzuat uyumu içermeyen GATS (General Agreement on Trade in Services) modeli bulunmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde devam eden çok taraflı hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi için esas alınan bu modelde taraflar her bir hizmet sektörü için pazara erişim ve ulusal muamele konusunda mevzuattan kaynaklanan engellerin kaldırılması için taahhütlerde bulunmaktadır. Veya benzer şekilde gerek pazar erişimi gerek ulusal muamele için hangi sınırlamalara devam edeceklerini de belirtmektedirler. AEA modelinin ekonomik faydalarına oranla siyasi açıdan taşıdığı dezavantajların ağır bastığının değerlendirilmesi durumunda, AB ile hizmet ticaretinin GATS prensipleri temelinde müzakere edilmesi bir diğer seçenektir. GATS modelinin dezavantajı, AEA modeline göre daha geri bir bütünleşme modelini yansıtmasıdır. Örneğin bu şekilde ilerlenmesi durumunda, AB Tek Pazarına erişimin bazı kısıtlamalara tabi olması beklenmelidir. Özellikle yerleşim hakkı ve işgücü transferi üzerindeki sınırlamalar devam edebilir. Başta finansal sektör olmak üzere diğer sektörlerde de pazara erişim açısından tam serbestleşme olmayabilir. Bu model mevzuat uyumu içermediğinden, tam üyelik müzakereleri açısından da bir avantaj sağlamamaktadır.

Son olarak, Derin Serbest Ticaret Anlaşması olarak adlandırılabilir bir hibrid modelden de söz edilebilir. Buna göre zaten mevzuat uyumunun ilerlediği alanlarda AEA modeli seçilecek ve dolayısıyla mevzuat uyumu esas alınacak, mevzuat uyumunun düşük olduğu ve tam üyeliğe bağımsız olarak ilerletilmesinin tercih edilmediği alanlarda ise GATS modeli uygulanacaktır. Bu sayede GATS modelinden daha yüksek ama AEA modelinden daha düşük bir bütünleşme seviyesi hedeflenebilir. AB en son olarak Ukrayna ile buna benzer bir anlaşma yapmıştır. Yukarıda izah edilen siyasi ve ekonomik zorluklar göz önüne alındığında, derin STA tercihi Türkiye ile AB arasında hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi adına bugün için en uygun model olarak göze çarpmaktadır. Bu tercih tam üyelik müzakereleri açısından da, AEA modeli kadar olmasa da, fayda sağlayacaktır.

Tarım

AB ile Türkiye arasındaki Gümrük Birliği'nin tarım sektörünü kapsayacak şekilde genişlemesi birkaç şekilde ve/veya adımda olabilir. 2014 yılında yapılan Dünya Bankası çalışmasında, birkaç senaryo altında tarım sektörü entegrasyonunun gelir, işsizlik, dış ticaret, gıda fiyatları ve üretim faktör fiyatları üzerindeki etkileri çalışılmıştır. Türkiye için en yüksek gelir artışına sebep olacak senaryo olarak Gümrük Birliği'nin birincil tarım ticaretini de kapsayacak şekilde genişletilmesi çıkmaktadır. Türkiye ekonomisinin genel büyüklüğüne

bakıldığında hiçbir senaryoda gelir bazında çok anlamlı rakamlar elde edilmemektedir (GSYH'nın %0.05-0.26 arası); fakat entegrasyonun artmasının reel gelir ötesinde ücret ve fiyatlara daha önemli katkısı olabileceği ortaya çıkmaktadır. Gıda fiyatları düşerken (%0.34-1.28 arası), işgücü ücretlerinin %0.11-1.21 arasında artmasının, gelir dağılımı açısından toplam gelir artışının ötesinde olumlu bir etkisi olması beklenebilir. Ayrıca ürün bazında ihracat ve dış ticaret dengesi değişiminde önemli oranda farklılıklar bulunmaktadır. Yukarıda bahsedilen reel gelir artışları toplamda az olsa da, ürün bazında farklılaşan net dış ticaret etkileri olabilmektedir. Buna bağlı sektörel üretim farklılıklarının yüksek olması beklenebilir. Örneğin buğday ithalatının toplamda, mevcut buğday ithalatı kadar artabileceği ortaya çıkmaktadır. Süt ve süt ürünleri ithalatında ise ithalat artışı bir milyar dolara kadar çıkabilmektedir. İhracat artışı ise en çok meyve ve sebze, tahıl ve şekerde meydana gelmektedir. Ürünler arasında ithalat ve ihracat dengesinin bu kadar farklılaştığı entegrasyon senaryolarında, toplam gelir artışında sektörel ve bölgesel farklılıklar olması kaçınılmazdır.

Kamu İhaleleri

Türkiye, halihazırda yürürlükte bulunan Gümrük Birliği kapsamındaki yükümlülüğüne rağmen kamu ihaleleri alanında AB müktesebatı ile uyumu gerçekleştirilmemiştir. Üstelik muhtelif İlerleme Raporları'nda da ifade edildiği üzere, zaman içinde mevzuatta yapılan değişikliklerle AB standartlarından gittikçe uzaklaşıldığı da görülmektedir. Bunda kamu ihaleleri piyasasının AB şirketlerine eşit şartlarda açılmasının doğuracağı rekabet kaygılarından ziyade, kamu ihaleleri ile siyasetin finansmanı arasındaki yakın ilişkinin sürdürülebilirliği yönündeki endişelerin daha hakim olduğu söylenebilir. Türkiye'nin bu alanda adım atabilmesi ancak derinleştirilmiş bir Gümrük Birliği paketinin diğer alanlarda da Türkiye açısından sağlayacağı faydaların somutlaşması ile mümkün olabilecektir.

Türkiye'de kamu ihalelerinde uygulanan daha yüksek eşik değerler ve yerli fiyat tercihlerinin, Türkiye'yi orta gelirli ülkelerden kaynaklanacak rekabetten büyük ölçüde koruduğu göz önüne alındığında, kamu ihale pazarlarının AB rekabetine açılması Türk tedarikçileri artan bir rekabetle karşı karşıya bırakabilir. Özellikle, DTÖ Kamu Alımları Anlaşması (GPA) kapsamında ihale pazarlarının çok taraflı bir şekilde açılması, rekabetin boyutunu artırabilir. Bunun karşısında Türk şirketlerin AB'nin kamu ihaleleri pazarında ne kadar rekabetçi olabileceklerinin değerlendirilmesi gerekecektir. Bu pazarların karşılıklı olarak açılması neticesinde, Türkiye'nin rekabetini gittikçe artıran inşaat ve ulaştırma sektörlerinin kazançlı çıkacağı aklı gelmektedir. Bu değerlendirmeye doğrudan etki edecek bir diğer unsur ise Türkiye'nin özellikle yüksek bir rekabet gücüne sahip olduğu inşaat ve müteahhitlik sektörlerinde AB pazarlarında da bu rekabet üstünlüğünü devam ettirmesini sağla-

yacak ve çalışanların üstlenilen projeler tamamlanana kadar ilgili AB ülkelerinde vize engeline takılmadan çalışabilmelerinin garanti altına alınmasıdır. Bu nedenle kamu ihaleleri başlığının, hizmet ticareti müzakereleri başlığı altında yer alan hizmet sunma serbestisi, yerleşme hakkı ve de özellikle çalışanların vize engeline takılmadan geçici olarak karşı tarafta istihdam edilmelerini sağlayacak düzenlemeler ile irtibatlı olarak ilerletilmesinde fayda olacaktır.

Devlet Yardımları

Devlet yardımları rejimi, ekonomide rekabet koşullarını etkileyen, kamu ile özel işletmeler arasındaki rekabetin şartlarını saptayan bir mevzuat çerçevesi oluşturmaktadır. Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, Türkiye'nin AB mevzuatına uygun bir devlet yardımları rejimi benimseme ve uygulama yükümlülüğünü de beraberinde getirecektir. Türkiye'nin zaten bir taraftan Gümrük Birliği'ni tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile diğer taraftan AB müktesebatına uyum için hazırlanan Ulusal Program ile bu nitelikte bir yükümlülüğü üstlenmiş olduğu ifade edilmelidir. Devlet yardımı, AB terminolojisinde Türkiye'de bugün uygulanan teşvik rejiminin çok ötesine geçen ve çok daha farklı uygulama ve aktörleri bünyesinde barındıran bir rejimdir. Örneğin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu hakkındaki bir kararı, Merkez Bankası'nın bir bankaya likidite sağlama kararı, bir yerel yönetimin arazi tahsis etmesi veya otopark işletmesini özel bir operatöre devretmesi, Hazine'nin seçilmiş özel sektör projelerine garanti vermesi, Bakanlar Kurulu'nun belirli sektörleri hedef alan vergi kolaylığı düzenlemeleri, Maliye Bakanlığı'nın bazı özel sektör firmalarının KDV borçlarına erteleme kolaylığı getirmesi gibi tahdidi olarak sınırlandırılması mümkün olmayan ve olay bazında değerlendirilmeye ihtiyaç duyulan birçok uygulama devlet yardımı olarak mütalaa edilecektir.

Türk iş dünyası açısından bakıldığında, devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi amacıyla Türkiye'de de AB'ye benzer bir rejimin oluşturulmasının önemli ve olumlu sonuçları olacaktır. Böylesine bir adım, daha 1994 yılında hayata geçirilen Rekabet Kanunu'nun bir tamamlayıcısı olacak ve nasıl ki bu Kanun ile teşebbüslerin rekabeti bozan uygulamalarına yasak getirildiyse bu sefer de kamunun rekabeti bozan uygulamaları denetim altına alınabilecektir. Bu sayede Türkiye, adil rekabet şartlarının konsolide edildiği ve kamunun bu adil rekabet ortamını gerçekten koruduğu bir ulusal ekonomiye sahip olacaktır. Bu niteliği ile yeni rejim Türk ekonomisinde piyasa oyuncularını ile devlet arasındaki ilişkilerde daha fazla şeffaflık sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Örneğin bundan böyle kamunun bir tasarrufu ile herhangi bir kamu teşebbüsüne veya siyasi saiklerle seçilmiş özel teşebbüslere bir rekabet avantajı yaratılamayacaktır. Bu niteliği itibarıyla AB ile uyumlu ve

hizmetler sektörünü de içeren bir devlet yardımları izleme ve denetleme rejiminin, bundan sonraki dönemde ihtiyaç duyulduğu belirtilen yeni bir Yapısal Reform Programı'nın da önemli bir unsuru olacağı ifade edilebilir.

Dış Ticaret Politikası

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi amacıyla yeniden müzakereye açılması durumunda, Gümrük Birliği'nin mevcut işleyişine dair sorunların da ele alınması gerekecektir. Gerek Türkiye'nin gerek AB'nin Gümrük Birliği'nin işleyişine dair gündeme getirdiği birtakım sorunlar bulunmaktadır. Türkiye'nin şikayetlerinin başında ise Gümrük Birliği'nin asimetrik yapısı gelmektedir. Gümrük Birliği nedeniyle Türkiye'nin AB'nin tercihli ticaret rejimine uyma yükümlülüğü bulunmaktadır. Yani AB herhangi bir ülkeyle bir serbest ticaret anlaşması akdettiğinde, Türkiye'nin de bu ülke ile benzer bir anlaşma yapması beklenmektedir. Ancak bazı durumlarda, AB ile serbest ticaret anlaşmasını yapan ülke bir de Türkiye ile benzer bir anlaşma yapmak istememektedir.

Hal böyle olmakla birlikte, Gümrük Birliği ile Serbest Ticaret Anlaşmaları arasındaki nitelik farkından kaynaklanan bu asimetrinin kolay bir çözümü yoktur. Bu sorunun çözümüne yönelik AB ile yürütülen müzakerelerde, Türk tarafının başlıca talebi AB'nin müzakere ettiği üçüncü ülkeye baskı yaparak Türkiye ile de müzakere etmesini sağlaması olmuştur. Bu formül ancak kısmen fayda sağlamıştır. Aslında bu sorunun ortadan kalkmasını sağlayacak asıl formül, AB'nin üçüncü ülke ile müzakere etmiş olduğu serbest ticaret anlaşmasının onayını bu ülkenin Türkiye ile müzakere etmesi şartına bağlamasıdır. Ancak siyasi ve ekonomik arka plan, bu formüllerin hayata geçirilmesine olanak tanımamıştır. AB, hele hele daha yakın tarihlerde müzakere ettiği ABD ve Hindistan gibi ülkelere bir de Türkiye ile müzakere şartı getirmeye yanaşmamaktadır.

Gümrük Birliği rejimi dahilinde dış ticaret politikası alanında ortaya çıkan sorunların giderilmesi için bir diğer hedef, Türkiye'nin AB'nin dış ticaret politikasına dair diyalog ve karar alma mekanizmalarına olabildiği kadar dahil edilmesidir. Bu çerçevede ilk hedef Türkiye'nin AB'nin dış ticaret politikasının tartışıldığı ve karar verildiği "Trade Policy" Komitesi'ne en azından gözlemci sıfatıyla katılmasının sağlanmasıdır. Bunun ötesinde dış ticaret politikası alanında kurumsal işbirliği de güçlendirilebilir. Örneğin AB'nin üçüncü ülkeler ile yapacağı her bir müzakere turu öncesinde ve sonrasında Türk tarafını bilgilendirmesi kuralının istisnasız olarak uygulanması talep edilebilir. Bu bilgilendirme örneğin Brüksel'de Komisyonun Dış Ticaret Genel Müdürlüğü yetkililerince Türkiye'nin AB Nezdindeki Daimi Temsilciliği mensuplarına yapılabilir. Keza AB'nin Dış Ticaretten Sorumlu

Komisyon üyesi ile Ekonomi Bakanı'nın daha düzenli görüşmeleri ve dış ticaret alanındaki gelişmelere dair kapsamlı bir içerikle görüş teatisinde bulunmaları da sağlanabilir.

Anlaşmazlıkların Halli

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi aşamasında Anlaşmazlıkların Halli konusunun da ağırlıkla ele alınacağı ve bugüne kadarki sınırlı uygulama yerine çok daha farklı bir mekanizma kurulacağını beklemek gerçekçi olacaktır. Hatta bunun AB'nin olmazsa olmaz koşullarından biri olacağını da iddia etmek mümkündür.

Halihazırda Türkiye-AB ilişkilerinde Anlaşmazlıkların Halli için ilk ve zorunlu merci olarak Ortaklık Konseyi gösterilmektedir. Zaten Anlaşmazlıkların Halli mekanizmasının işlevsiz kalmış olmasının temel nedeni de budur. Zira Ortaklık Konseyi siyasi bir organ olup, karar alabilmesi için oydaşma gerekmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye veya AB, Ortaklık Konseyi'nde alınabilecek bir kararı rahatlıkla bloke edebilmektedir. Nitekim bu yüzden de Ortaklık Konseyi anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması için etkin bir merci olmamıştır. Zaman zaman Türkiye zaman zaman ise AB, Ortaklık Konseyi'nin kendi aleyhlerinde karar almasını engellemişlerdir. Sonuçta bugünkü durumda, Anlaşmazlıkların Halli konusu, Türkiye-AB ilişkilerinin ve de Gümrük Birliği'nin iyileştirmeye muhtaç alanlarından biri olarak göze çarpmaktadır.

AB tarafının bu konuya özel önem atfedecek olmasının birinci nedeni, Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girdiği 1995 yılı sonundan bu yana, Gümrük Birliği'nin işleyişinden kaynaklanan birçok sorunun bir türlü çözüme kavuşturulamamış olması saptaması ile yakından bağlantılıdır. AB'nin bu konuya özel önem atfedecek olmasının bir diğer nedeni ise halihazırdaki Anlaşmazlıkların Halli mekanizmasının 1960'lı yıllarda müzakere edilen Ankara Anlaşması'nın izlerini taşıması oysa ki AB'nin artık 1980'li yıllardan beri akdettiği diğer ortaklık ve hatta serbest ticaret anlaşmalarında farklı bir seçenek benimsemiş olmasındadır. Bu anlaşmalarının her birinde, adeta istisnasız olarak, ihtilafların çözümü için siyasi mekanizmalardan kaçınılmış ve zorunlu yargıya, hakeme veya tahkime gitme ilkesi getirilmiştir. Böylelikle taraflar, Türkiye-AB örneğinde olduğu gibi, kendi aleyhlerinde sonuçlanacağını düşündükleri ihtilafların yargıya taşınmasını önleyememektedirler. AB'nin derinleştirilmiş Gümrük Birliği'ne taşımak isteyeceği ilke de bu olacaktır. Başka bir anlamıyla yenilenmiş Gümrük Birliği ilişkisi anlaşmazlıkların hallini artık Ankara Anlaşması'nın 25. Maddesi'nin öngördüğü sistematikten çıkaracak ve zorunlu yargı, tahkim veya hakemliği getirecektir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin belki de en derin sonuçları Anlaşmazlıkların Halli müessesesinin güncellenmesinden kaynaklanacaktır. İhtilafların siyasi blokaj yoluyla sürüncemede bırakılması artık mümkün olamayacaktır. Ortaklık Konseyi'nin ihtilafı çözememesi durumunda, makul bir süre sonrasında, meselenin zorunlu biçimde yargıya, hakemliğe veya tahkime intikal ettirilmesi gerekecektir. Bu yenilik, Gümrük Birliği'nin işleyişi ile olarak birikmiş olan birçok sorunun da bu kez yargısal süreçler yoluyla çözüme kavuşturulmasının önünü açacaktır. Bunun olası sonuçlarının Türkiye tarafında derinlikli biçimde değerlendirilmesi gerekecektir. Örneğin Türkiye'nin Gümrük Birliği'ni Güney Kıbrıs'a teşmil etmemesi ve limanlarını Güney Kıbrıs bandıralı gemilere açmamasını, AB'nin yenilenmiş anlaşmazlıkların halli mekanizmasına taşıyarak sonuç almaya çalışması beklenmelidir. Öte yandan Türkiye'nin de, AB ülkelerine giden TIR sürücülerine uygulanan vize uygulamasını benzer şekilde Anlaşmazlıkların Halli mekanizmasına taşıyarak lehinde karar aldırmaya çalışacağı değerlendirilebilir.

Mevzuat Uyumunu

Gümrük Birliği müzakere tamamlandığı gün biten ve kendi başına sorunsuz olarak hayata geçen bir uygulama değerildir. Tam tersine her gün üzerinde çalışılması gerekmektedir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin en kritik alanlarından birini mevzuat uyumu meselesi teşkil edecektir. Bütünleşme modelinin kısmen veya tamamen mevzuat uyumuna dayanması beklenebilir. Dolayısıyla ilk aşamada bu mevzuat uyumunun yapılması ancak daha sonraki vadede ise mevzuat uyumunun korunması gerekecek ve bunun için gerekli işbirliği yöntemlerinin anlaşma ile somutlaştırılması icap edecektir. AB mevzuatı zaman içinde değerliğinden, dinamik mevzuat uyumu olarak da adlandırılan bu yakınsamanın sorunsuz olarak başarılabilmesi ancak bu konuya önem ve öncelik atfeden daimi bir siyasi irade ile mümkündür. Bu saptama her iki taraf açısından da geçerlidir. Örneğin mevcut Gümrük Birliği'nin işleyişi için öngörülen işbirliği ilkelerine uymaya iki taraf da özen göstermemişlerdir. Bunun sonucunda Gümrük Birliği'nin işleyişi zarar görmüş ve ortaklık ruhu zedelenmiştir. Aynı tehlike, daha geniş biçimde, derinleştirilmiş Gümrük Birliği bakımından mevcuttur. Başka bir anlatımla, Gümrük Birliği müzakere tamamlandığı gün biten ve kendi başına sorunsuz olarak hayata geçen bir uygulama değerildir. Tam tersine her gün üzerinde çalışılması gerekmektedir. Bu zorunluluğun hem Brüksel hem Ankara'da gerek bürokratik gerek siyasi seviyede içselleştirilmiş olması derinleştirilmiş Gümrük Birliği'nin temel başarı kıstaslarından biri olacaktır.

Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı – TTYO / Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP

Türkiye gibi ülkeler açısından önemli olan TTIP'in prensip olarak genişleyebileceğinin AB ve ABD tarafından kabul edilmesi ve anlaşmada bu genişlemenin sağlanmasına yönelik hükümlerin yer almasının temin edilmesidir.

AB ile ABD arasında müzakereleri devam eden Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı – TTYO /TTIP Anlaşması, Türkiye'nin de hedefine girmiş ve ülkenin dış ekonomik gündemi içinde ağırlıklı bir yer işgal etmeye başlamıştır. Türkiye TTIP'e dahil olmak istemektedir. Müzakerelerin zorluğu nedeniyle hem Brüksel hem Vaşington bugüne kadar üçüncü taraflara yönelik somut bir açılımda bulunmamışlardır. Her iki taraf için de öncelik ikili müzakerelerde ilerlemek olmuştur. Ancak TTIP'in, ABD ile AB arasında anlaşma sağlandıktan sonra üçüncü ülkelere açılıp açılmayacağı tartışma konusu olmaya devam etmektedir. TTIP'in ilelebet ABD ile AB arasında ikili bir anlaşma olarak kalması seçeneği mevcut olmakla birlikte, TTIP'in daha sonraki bir aşamada yeni ülkelerin katılımıyla genişlemesi de seçenekler arasındadır. Türkiye gibi ülkeler açısından önemli olan TTIP'in prensip olarak genişleyebileceğinin AB ve ABD tarafından kabul edilmesi ve anlaşmada bu genişlemenin sağlanmasına yönelik hükümlerin yer almasının temin edilmesidir. TTIP'in üçüncü ülkelerin katılımına açık olacağı prensibinin kabul edilmesi sonrasında, Türkiye'nin üyelik için TTIP'in kapsamış olduğu politika alanlarında gerekli serbestleşme ve mevzuat uyumu yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekecektir. TTIP'e üyelik ancak bu şartlarda mümkün olabilecektir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin hem olası bir TTIP üyeliğinin ön şartı olacağını hem de TTIP üyelik sürecini hızlandıracağını söylemek mümkündür.

Öte yandan daha siyasi bir bakış açısıyla, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin TTIP üyeliği için bir ön şart olacağı da ifade edilmelidir. Şöyle ki, TTIP'in genişleyebilmesi için, yeni üyelerin katılım anlaşmalarının, anlaşmanın tarafları olan ABD ve AB tarafından onaylanması gerekecektir. AB iş dünyasının şemsiye kuruluşu niteliğindeki BUSINESS-EUROPE'un Türkiye'nin müstakbel bir TTIP üyeliğine destek vermiş olduğunun altı çizilmelidir. BUSINESS-EUROPE 2013 yılında TTIP ile ilgili açıklamış olduğu pozisyon kağıdında, Türkiye'den hızlı büyüyen girişimciliğe dayalı bir Avrupa ekonomisi olduğundan bahisle, TTIP ile irtibatlandırılmasının iki tarafın iş dünyası bakımından bir artı değer ya-

ratacağını belirtmiştir. Türkiye'nin olası bir TTIP üyeliğinin AB tarafından onaylanması ise öncelikle Gümrük Birliği'nin durumuna bağlı olacaktır. AB'nin, Gümrük Birliği'nin revizyonunun gerçekleşmemesi senaryosunda, Türkiye'nin TTIP üyeliğine yeşil ışık yakması beklenmemelidir. Zaten Türkiye'nin yakın zamana kadar tam üyelik ile bağdaştırdığı ve dolayısıyla müzakere etmekten kaçındığı Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi konusunda tutum değişikliğine gitmesinin bir nedeni de TTIP ile Gümrük Birliği arasında haklı olarak kurulan bu bağlantıdır. Gerçekten de Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin hem olası bir TTIP üyeliğinin ön şartı olacağını hem de TTIP üyelik sürecini hızlandıracağını söylemek mümkündür. Aslında benzer bir durum ABD açısından da geçerlidir. ABD'li yetkililer Türkiye'nin TTIP üyeliğinin değerlendirmeye alınabilmesi öncesinde Türkiye'nin bazı ekonomik reformları yapması gerektiğini dile getirmektedirler. Bu açıdan bakıldığında da Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi faydalı olacaktır.

TTIP genişlemesinin olası mekaniği ve siyasi arka planı göz önüne alındığında, Türkiye'nin TTIP üyeliği perspektifini güçlendirmenin en iyi yolu, TTIP'e dahil olmayı temenni eden Meksika, Kanada ve Norveç gibi diğer ülkeler ile birlikte hareket ederek, Brüksel ve Vaşington'un ilk aşamada TTIP'in genişleyebileceğine dair bir prensip kararı almalarını sağlamaktan geçmektedir. İlkesel olarak TTIP'in üçüncü taraflara açılabilmesine dair karar alındıktan sonra, anlaşmada TTIP'in genişleme mekanizmasına yer verilmesi temin edilmelidir. Son olarak ise TTIP yürürlüğe girdikten sonra, Türkiye'nin katılım müzakerelerini başlatarak diğer ilgili ülkeler ile mümkünse aynı zamanda üye olmaya çaba göstermeli, böylelikle örneğin ABD yönetimine Kongre'ye TTIP genişlemesini bir paket olarak sunma imkanı yaratılmalıdır.

Sonuç

Genel olarak birçok tercihli ticaret anlaşmalarında olduğu gibi Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi de, esas olarak bir "kazan-kazan" mantığına dayalı olarak ilerletilecektir. Başka bir deyişle müzakerenin sonucunda iki tarafın da lehlerine olacakları düşündükleri bir kazanç/kayıp dengesi yaratmak gerekecektir. Her kapsamlı tercihli ticaret anlaşmasında olduğu gibi, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin gerek ulusal ekonomi gerek sektörler üzerinde hem olumlu hem de olumsuz etkileri olacak, fayda ve maliyetler gerek sektörler arasında gerek sektörler içinde firmalar arasında eşit olarak dağılmayacaktır. Ama genel dengenin Türk ekonomisinin lehine olması beklenebilir. Anlaşmanın potansiyel etkilerinin daha iyi anlaşılması adına beklenen olumlu ve olumsuz yansımalarına dikkat çekilmesi faydalı olacaktır.

Olası olumlu etkiler başlığının yazımına, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye'nin ekonomik yönetişimine sağlayacağı katkıdan başlamak gerekir. Gerçekten de böylesine iddialı, Türkiye'nin AB Tek Pazarı ile önemli ölçüde bütünleşmesini hedef alan bir anlaşma, iş ve yatırım ortamına şekil veren ekonomik mevzuatın ve düzenleyici çerçevenin AB ile uyumlaştırılmasını beraberinde getirecektir. Böylelikle ekonominin işleyişini etkileyen kamu politikalarının öngörülebilirliği artacaktır. Ayrıca özellikle hizmetler sektöründe ve kamu ihalelerinde piyasaların eşit şartlarda rekabete açılması da ekonomik verimliliğe olumlu etki edecektir. Anlaşma böylelikle bir yandan yatırım ortamının iyileştirilmesine katkıda bulunurken diğer yandan toplam verimliliğin artmasına yardımcı olacaktır. Bu etkiler, orta ve uzun vadede Türk ekonomisinin daha fazla yatırım çekerek daha yüksek bir büyüme potansiyeline kavuşmasını beraberinde getirecektir. Nitekim Türkiye'nin büyüme potansiyeli açısından iyi yönetişim, öngörülebilirlik ve kuralların önemi OECD'nin 2014 yılı Türkiye raporunda da altı çizilen öneriler arasında yer almıştır .

İş dünyası açısından altı önemle çizilmesi gereken bir diğer gelişme de derinleştirilmiş Gümrük Birliği'nin bir taraftan uygulamadan kaynaklanan sorunların daha kısa sürelerde aşılmasını sağlayacak, diğer taraftan kamunun rekabeti bozucu eylemlerinin sonlandırılmasına olanak verecek yeni kurumsal düzenlemelerdir. Bu sayede bugüne kadar iş dünyası açısından mümkün olmayan, kamunun ilgili piyasalarda rekabeti bozucu eylemlerini denetim altına alma imkanı doğacaktır. Bu açıdan bakıldığında devlet yardımları denetim rejimi daha 1994 yılında kabul edilmiş olan Rekabet Kanunu'nun tamamlayıcısı olacaktır.

Yenilenmiş Gümrük Birliği güçlendirilmiş bir ihtilafların halli mekanizmasını da bünyesinde barındıracaktır. Her ne kadar bununla başlangıçta AB ile Türkiye tarafı arasında oluşabilecek anlaşmazlıkların siyaseten bloke edilmeden yargı veya tahkim yoluyla daha kısa sürede çözüme kavuşturulmasının sağlanması amaçlanmış ise de pratik sonucu Gümrük Birliği'nin kapsadığı kamu politikalarında AB ile uyumlu bir uygulamanın konsolide edilmesi olacaktır. Zira aksi takdirde kamu tarafından yapılacak ihlaller anlaşmazlık konusu olarak tahkime veya yargıya taşınabilecektir. Bu yenilik bir anlamda insan hakları alanında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) Türk yargısı üzerindeki etkisine benzetilebilir. Nasıl ki AİHM, Türk yargı sisteminin Avrupa normlarına doğru evrilmesine katkıda bulunmuşsa, Gümrük Birliği çerçevesinde yenilenmiş ve kapsamı genişletilmiş bir ihtilafların halli mekanizması da uygulamanın AB standartlarında yapılmasına ve olası ihlallerin engellenmesine katkıda bulunacaktır.

Buna paralel olarak iyi yönetişim açısından vurgulanabilecek bir diğer nokta, anlaşmanın Türkiye'de bağımsız idari kurumların güçlendirilmesine katkıda bulunacak olmasıdır. Zira birçok sektördeki AB müktesebatı uygulamada bağımsız ve yetkin idari otoritelere

önemli bir rol vermekte, yürütme erkinin anılan bağımsız idari kurullar vasıtasıyla paylaşılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, birçok alanda AB müktesebatı ile uyum yükümlülüğünü getireceği ölçüde, bu mevzuatın uygulanması aşamasında da bağımsızlıkları garanti altına alınmış, yetkin idari kurulların mevcudiyeti önem kazanacaktır. Bunun sonucunda Rekabet Kurumu gibi yatay politikalar konusunda söz sahibi olan kurumların yanı sıra Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu veya Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi sektörel öncelikleri olan bağımsız idari otoritelerin uygulamadaki ağırlıklarının artması söz konusu olacaktır.

Daha geniş bir perspektiften bakıldığında, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi için yapılacak reformlar, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu yeni, iddialı ve kapsamlı bir ekonomik vizyonunun en önemli dayanaklarından biri olacaktır. Türkiye bu irade ve söylemiyle, daha çağdaş ve piyasa dostu bir ekonomik geleceği inşa etmekteki kararlılığını daha rahat sergileyebilecektir. AB müktesebatının Türkiye'nin ekonomik mevzuatı bakımından bir çıpa rolünü kazanması, ekonomik gündem ile ilgili öngörülebilirliğin konsolide edilmesini sağlayacak; bir yandan pazarların adil şartlarda iç ve dış rekabete açılması diğer yandan uygulamanın AB standartlarına ulaşması ile birlikte Türkiye'nin daha fazla yatırım çeken ve dolayısıyla daha fazla refah üreten bir ulusal ekonomiye sahip olması kolaylaşacaktır.

Demokrasisini güçlendiren, hukukun üstünlüğünü hayata geçiren bir Türkiye için tam üyelik perspektifi, AB ile ekonomik entegrasyon seviyesinden bağımsız olarak, temel hedef olmaya devam edecektir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, AB üyelik hedefi açısından da avantaj sağlayacaktır. Unutulmamalıdır ki AB üyeliği iki tarafın da resmi düzeyde desteklemeye devam ettiği, ilişkilerin nihai hedefini teşkil etmektedir. Bu anlaşmanın hayata geçirilmesi amacıyla yapılacak reformlar, birçok müzakere başlığında uyum derecesini artıracak ve üyelik müzakerelerinde daha olumlu bir siyasi konjonktürün ortaya çıkması ile birlikte daha hızlı ilerleme sağlanabilecektir. Halen Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye'yi tam üyelikten uzaklaştıracağı ve geçmişte ayrıcalıklı ortaklık olarak da tanımlanmış özel bir ilişki modeline mahkum bırakacağı şeklinde tereddütler mevcuttur. Ancak Türkiye'nin tam üyelik vizyonunun korunması özünde siyasi kriterlere uyum ile sağlanacaktır. Demokrasisini güçlendiren, hukukun üstünlüğünü hayata geçiren bir Türkiye için tam üyelik perspektifi, AB ile ekonomik entegrasyon seviyesinden bağımsız olarak, temel hedef olmaya devam edecektir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye bakımından en zorlu boyutu doğru bütünleşme ve mevzuat uyum modelinin tercihi olacaktır.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye bakımından en zorlu boyutu doğru bütünleşme ve mevzuat uyum modelinin tercihi olacaktır. Bu raporda da ele alındığı üzere, Türkiye'nin AB Tek Pazarına dahil olması, Tek Pazarın kapsadığı bütün politika alanlarında AB müktesebatının üstlenilmesini gerektirmektedir. Bu şekilde tam bir mevzuat uyumunun birçok avantajı bulunmaktadır. Öncelikle Türkiye'nin AB Tek Pazarına dahil olmasını sağlayacaktır. Aynı zamanda üyelik müzakereleri açısından da avantaj sağlayacaktır. Böylelikle üyelik müzakerelerinin konusu olan birçok politika alanında uyum tamamlanacak, bir anlamda ilgili müzakere başlıkları daha açılmadan bile kapanmaya hazır hale gelecektir. Bunun ötesinde tam mevzuat uyumu, benzer nedenlerle Türkiye'nin TTIP üyeliğini de kolaylaştıracaktır.

Ancak bütün bu avantajlara rağmen tam mevzuat uyumunun, özellikle önemli bir devlet geleneği bulunan ve 70 yıldır çok partili demokrasi tecrübesine sahip bir ülke hüviyetindeki Türkiye için kayda değer bir zorluğu bulunmaktadır. AB üyesi olmadan AB müktesebatı ile tam uyum yükümlülüğu altına girmek, bu müktesebatın oluşturulma aşamasında yeterli bir söz hakkına sahip olmadan, nihai mevzuata şekil verme yetisinden yoksun olarak önden kabulü anlamına gelmektedir. Bunun doğuracağı temel sakınca, Tek Pazarın kapsadığı politika alanları itibariyle egemenliğin tam üyesi olmadığımız bir kuruma devredilmesidir. Bunun Türk demokrasisinin niteliği açısından da sonuçları bulunmaktadır. Sonuçta bu alanlarda özgün yasama yapma imkanı kalmayacaktır. TBMM'nin fonksiyonu Avrupa Tek Pazarının kapsadığı politika alanlarında AB müktesebatına uyum yasaları çıkarmak ile sınırlı kalacaktır. Müzakereler sırasında gündeme gelecek kurumsal işbirliği başlığı altında bu eksikliğin bir ölçüde giderilmesi için yaratıcı çözümler üzerinde çalışılabilir. Ancak nihayetinde bulunacak hiçbir formül, üyeliğin sağlayacağı nüfuzu sağlamayacaktır.

Bu nedenle Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinde esas alınacak mevzuat uyum modeli konusunda ayrıntılı ve dikkatli bir değerlendirme yapılmasına ihtiyaç duyulacaktır. Pazar erişim, tam üyelik süreci, TTIP üyeliğinin kolaylaşması gibi olası bütün avantajlarına rağmen, tam bir mevzuat uyumu mükellefiyeti alınması önerilmemektedir. Bunun yerine istisnasız olarak bütün politika alanları için uygulanacak olan bir uyum yükümlülüğu yerine daha esnek ve karma bir yaklaşımın tercih edilmesi faydalı olacaktır. Buna göre önceden belirlenmiş bir dizi kriter temelinde yapılacak değerlendirme sonucunda, bazı alanlarda mevzuat uyumu ilkesi benimsenirken diğer bazı alanlarda mevzuat uyumu yükümlülüğu

almadan ticaretin karşılıklı olarak serbestleştirilmesine yönelinmelidir. Bu bağlamda esas alınacak kriterler arasında mevzuat uyumu olmadan pazarlara karşılıklı erişimin ne ölçüde sağlanabileceği, ilgili alanda halihazırdaki mevzuat uyumunun derecesi, mevcut AB müktesebatının Türkiye'nin bu alandaki uzun vadeli hedefleri ile örtüşüp örtüşmediği ve Türkiye'nin ekonomik büyümesine hizmet edip etmeyeceği ve nihayetinde AB üyelik sürecinde gelinen aşama gibi değişkenler yer almalıdır.

Son olarak, Türk ekonomisi üzerinde bu ölçüde geniş çaplı ve kalıcı etkileri olacak bir müzakere sürecinin daha açık, şeffaf ve katılımcı bir yaklaşım ile yürütülmesi elzemdir. Bunun sağlanabilmesi için kamunun bir taraftan ilgili ekonomik paydaşlar diğer taraftan sosyal paydaşlar ile müzakerelerle ilgili olarak en başından düzenli ve kapsamlı bir bilgi paylaşımının yolunu açması gerekecektir. Ancak bu sayede Türkiye'nin ekonomik geleceğine damga vurmaya aday bir bütünleşme projesinin gerçekten başarıya ulaşması imkanı yaratılabilecektir.

BÖLÜM 1

GİRİŞ

1. GİRİŞ

Türkiye-AB Gümrük Birliği (GB), Ankara Anlaşması (1963) ve Katma Protokol'e (1973) dayanılarak çıkarılan 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile 1995 yılının son gününde yürürlüğe girmiştir¹. Gümrük Birliği, en azından Türkiye açısından, AB üyeliğini hızlandırmak için bir adım olarak görülmüştür. Ancak Türkiye'nin 1999 yılı Aralık ayında resmen AB aday ülkesi ilan edilmesi sonrasında 2005 yılında başlayan katılım müzakereleri bir süredir duraklama dönemine girmiştir.

1995 yılında çerçevesi çizilen Gümrük Birliği'nin aradan geçen 20 yıl ertesinde güncelleştirilmesine ihtiyaç vardır. Ancak bugüne kadar Ankara'da hakim olan yaklaşım, Gümrük Birliği'nin modernize edilmesinin aslında üyelik müzakereleri vasıtasıyla olacağı ve dolayısıyla muhtelif başlıkların açılıp kapanması ile ilerleyecek olan üyelik süreci haricinde farklı bir yaklaşıma ihtiyaç olmadığı yönündeydi. Hatta münhasıran Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesine odaklanılmasının siyaseten de sakıncalı olacağı, zira bunun zaman içinde Türkiye'nin bugüne kadar haklı olarak reddettiği tam üyeliğe alternatif bir tercihi ortaklık statüsüne kapı açabileceği değerlendirilmesi yapılmaktaydı.

Ancak tam üyelik sürecinde yaşanan zorluklar ve Türkiye'nin öngörülebilir gelecekte AB'ye tam üye olma ihtimalinin zayıflaması, Türkiye-AB ilişkilerinde tam üyelik perspektifinin korunması kaydıyla, iki tarafın da menfaatine olabilecek alanlarda ilişkilerin derinleştirilmesi iradesinin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu bağlamda vize serbestisinin sağlanması, dış politika ve terör ile mücadelede işbirliği gibi alanlar ön plana çıkmıştır. AB ile ilişkilerde benimsenen bu olumlu ve gerçekçi yaklaşımın bir sonucu olarak Gümrük Birliği'nin de derinleştirilmesi yönünde bir irade oluşmuştur. Halihazırda Türkiye ile AB arasında bu nitelikte bir müzakereye başlanması amacıyla ön görüşmeler yapılmaktadır.

Diğer taraftan dünya ticaret sistemi de önemli gelişmelere sahne olmaktadır. Çok-tarafli ticaret sisteminin güçlendirilmesi ve korumacılığın azaltılması amacıyla başlanan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) şemsiyesi altındaki Doha Müzakere Turu, gelişme yolundaki ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasında başta tarım ürünleri olmak üzere, bazı kritik konularda mutabakat sağlanamaması nedeniyle tamamlanamamıştır. Bu durgunluk, bir yandan ticaretin serbestleşmesi gündemini ilerletmek isteyen ülkelerin ikili ve/veya bölgesel ticaret anlaşmalarına yönelmelerine neden olmuş, diğer yandan DTÖ altında Hizmet Ticareti Anlaş-

¹ Uluslararası anlaşmalarda yılın son gününde yürürlük tarihine pek rastlanmaz. Ortaklık Konseyi Kararı'nın 31 Aralık 1995 itibarıyla yürürlüğe konulmasının nedeni, Katma Protokol'de geçiş süresinin 22 yıl olarak tanımlanmasındadır. 1973'te yürürlüğe giren Katma Protokol'e göre geçiş süresinin tamamlanması ve dolayısıyla Gümrük Birliği rejimine geçilmesinin 1973 + 22 = 1995'te olması gerekiyordu. Bu hükmün ihlal edilmemesi adına Gümrük Birliği 1995'in son günü yürürlüğe girmiştir.

ması/ Trade in Services Agreement - TISA gibi çoklu ticaret anlaşmalarının müzakeresi gündeme gelmiştir. Bu bağlamda mega-bölgesel ticaret anlaşmaları olarak adlandırılan ve Japonya başta olmak üzere Çin hariç birçok Doğu Asya ülkesi ile ABD'yi kapsayan Trans Pasifik Ortaklığı-TPO / Trans Pacific Partnership-TPP ile ABD ile AB arasında Transatlantik Ticaret ve Yatırım Ortaklığı -TTYO / Transatlantic Trade and Investment Partnership- TTIP anlaşmalarının müzakerelerine başlanmıştır. Hatta ABD'de Obama yönetimi TPP için Kongreden TPP'nin değiştirilmeden onay için Kongreye sunulması yetkisini de almıştır. AB ile Gümrük Birliği bulunan Türkiye de TTIP'e dahil olmak istemektedir.

Nitekim Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesine yönelik tutum değişikliğinin bir diğer nedenini de TTIP'e ilişkin gelişmeler oluşturmaktadır. Geline nokta TTIP'e üyeliğin ancak Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi ile mümkün olabileceği anlaşılmıştır. Bunun biri ekonomik diğeri siyasi iki nedeni vardır. TTIP'in AB ve ABD'nin ötesinde üçüncü ülkelere de genişleyeceği hususunda bir mutabakat oluşması durumunda, Türkiye'nin TTIP'e dahil olabilmesi TTIP'in kapsadığı politika alanlarında ve TTIP'e uyum adına ilave yükümlülükler üstlenmesini gerektirecektir. Söz konusu ilave yükümlülükler zaten Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi için yapılması gereken reform ve mevzuat uyumu ile büyük ölçüde örtüşecektir. Öte yandan TTIP'e bir üçüncü ülkenin üyeliği ancak mevcut üyelerin onayı ile mümkün olabilecektir. AB'nin Türkiye'nin olası bir TTIP üyeliğine yeşil ışık yakmasının bir ön şartı olarak Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesini istemesi beklenmelidir.

Bu rapor, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi sürecini gerek genel çerçevesi gerek seçilmiş bazı sektörlere etkileri bakımından ayrıntılı olarak ele almaktadır. Ayrıca Gümrük Birliği- TTIP ilişkisi ile Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin AB üyelik süreci ile bağlantısı da değerlendirilmektedir. Buna göre ikinci bölümde Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin olası kapsamı tarif edilmekte, üçüncü bölümde mevcut Gümrük Birliği düzenlemesinde malların serbest dolaşımı açısından giderilmesi gereken eksikliklere işaret edilmekte, dördüncü bölümde hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi, beşinci bölümde tarımsal ürünlerde serbest ticarete geçilmesinin sonuçları değerlendirilmektedir. Altıncı bölümde yatay politika alanları olarak adlandırılabilir kamu ihaleleri ve devlet yardımları rejimi incelenmekte, yedinci bölümde ise AB'nin dış ticaret politikasına katılım ile anlaşmazlıkların halli sürecini kapsayan kurumsal hükümler hakkında değerlendirmede bulunmaktadır. Sekizinci bölümde ise bir taraftan Gümrük Birliği-TTIP bağlantısı analiz edilmekte diğer taraftan Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye'nin AB üyeliği dinamğine etkileri açıklanmaktadır. Son bölümde Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi ile ilgili yapılan tespitlerin ışığında genel ekonomik ve siyasi bir değerlendirme yapılmakta ve önerilerde bulunmaktadır.

BÖLÜM
2

GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN
DERİNLEŞTİRİLMESİ: TANIM

2. GÜMRÜK BİRLİĞİ'NİN DERİNLEŞTİRİLMESİ: TANIM

Derinleştirilmiş Gümrük Birliği Türkiye ile AB arasında bugüne oranla çok daha yüksek bir ekonomik bütünleşme seviyesini yansıtacaktır.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi ile amaçlanan özünde malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımından oluşan dört temel özgürlük üzerine inşa edilmiş AB'nin Tek Pazarına Türkiye'nin de katılmasını sağlamaktır. Mevcut Gümrük Birliği'nin kapsamı buna oranla çok daha sınırlı kalmaktadır. Basit bir anlatımla mevcut Gümrük Birliği, sanayi ürünleri ve işlenmiş tarım ürünlerinin serbest dolaşımını sağlamış, bunun yanı sıra Gümrük Birliği'nin teknik açıdan sorunsuz uygulanabilmesi için gümrükler, rekabet ve fikri mülkiyet politikalarında da uyum mükellefiyeti getirmiştir. Ancak Tek Pazar hedef olarak konulduğunda bunun ötesine geçilmesi gerekecektir. Bu çerçevede öne çıkan başlıklar şunlar olacaktır:

- Hizmetlerin serbest dolaşımı ve hizmet sağlayıcılarının yerleşme hakkı
- Tarım ürünlerinde serbest veya serbestleştirilmiş ticaret
- Kamu ihaleleri pazarlarının karşılıklı olarak açılması
- Dış ticaret politikasında daha yüksek uyum
- Rekabet politikasının devlet yardımlarının denetimi rejimi ile güçlendirilmesi
- Anlaşmazlıkların halli mekanizmasının revizyonu

Derinleştirilmiş Gümrük Birliği sonuçta Türkiye ile AB arasında bugüne oranla çok daha yüksek bir ekonomik bütünleşme seviyesini yansıtacaktır. Böylesine bir adımın, siyasi ve ekonomik etkilerinin olması kaçınılmazdır. Siyasi açıdan değerlendirmeye raporun son bölümlerinde yer verilmiştir. Ekonomik değerlendirme ile ilgili olarak ise bu bölümün müteakip maddelerinde yer verilmektedir. Ancak bunun öncesinde Gümrük Birliği'nin ilk 20 yılının kısa bir ekonomik değerlendirmesinin yapılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

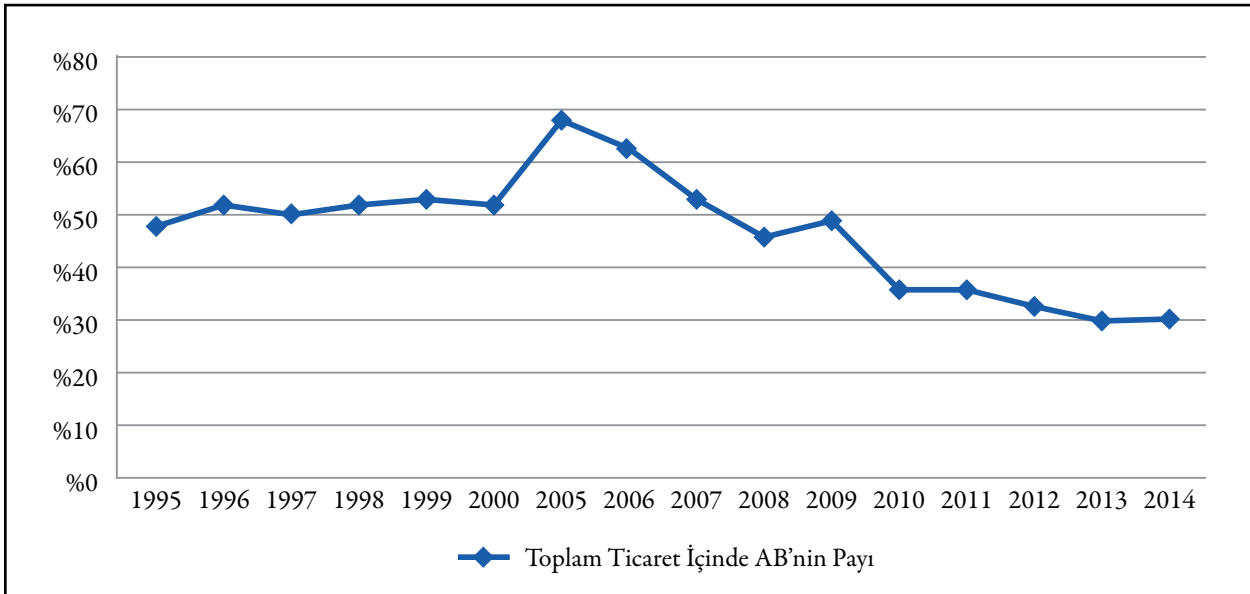
2.1. İlk Yirmi Yılın Kısa bir Ekonomik Değerlendirmesi

%22

1995'te AB'nin Türkiye'nin toplam ithalatı içindeki payı %47 olmuşken, 2014 yılı sonunda bu oran %22'ye düşmüştür. 1995 yılında Türkiye'nin toplam ihracatının %51'i AB ülkelerine yönelirken 2014 yılı sonunda bu oran %42 olmuştur.

Gümrük Birliği'nin ilk etkisi beklenebileceği gibi Türkiye-AB ticaretinde olmuştur. Türkiye'nin ticareti içinde AB'nin payı 1994 yılında %47'den, AB'nin genişlemesinin de etkisi ile 2005 yılında %68'e yükselmiştir. Ancak bu zirveden sonra, AB'nin Türkiye'nin ticaret hacmindeki payı düşmeye başlamıştır. Bunun başlıca nedenleri olarak Türkiye'nin dış ticaretindeki çeşitlenme ve de özellikle başta Çin olmak üzere Doğu Asya ülkelerinin ithalat içindeki paylarının artışıdır. Türkiye'nin toplam ihracatı içinde AB'nin payı istikrarını korurken, Türkiye'nin ithalatı içinde AB'nin payı düşmektedir. Örneğin Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girdiği yıl olan 1995'te AB'nin Türkiye'nin toplam ithalatı içindeki payı %47 olmuşken, 2014 yılı sonunda bu oran %22'ye düşmüştür. 1995 yılında Türkiye'nin toplam ihracatının %51'i AB ülkelerine yönelirken 2014 yılı sonunda bu oran %42 olmuştur.

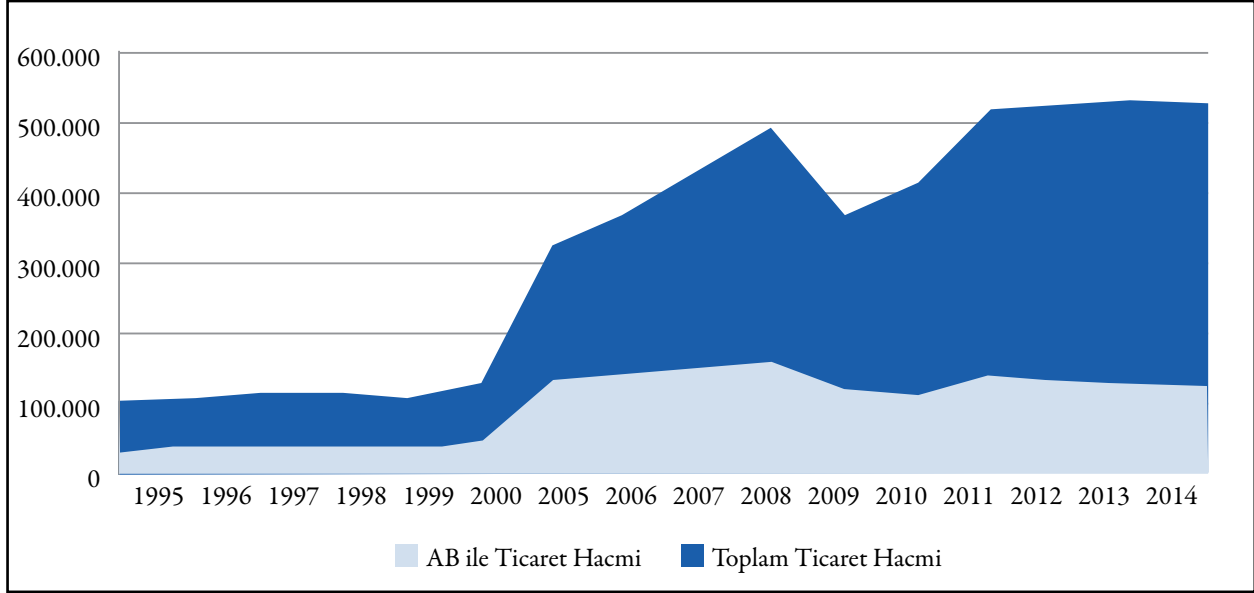
Şekil 1: Türkiye'nin ticaret hacmi içinde AB'nin payı



Kaynak: TUIK verileri

Ancak ticaret hacmi açısından bakıldığında, Türkiye ile AB arasındaki ticaret düzenli olarak artış göstermiştir. 1995 yılında 28 milyar dolardan, 2000 yılında 43 milyar dolara, 2008 yılında ise tarihi rekor olan 155 milyar dolara yükselmiştir. 2014 yılı sonu seviyesi ise 122 milyar dolar olmuştur.

Şekil 2: AB ile ticaret hacmi (milyon dolar)



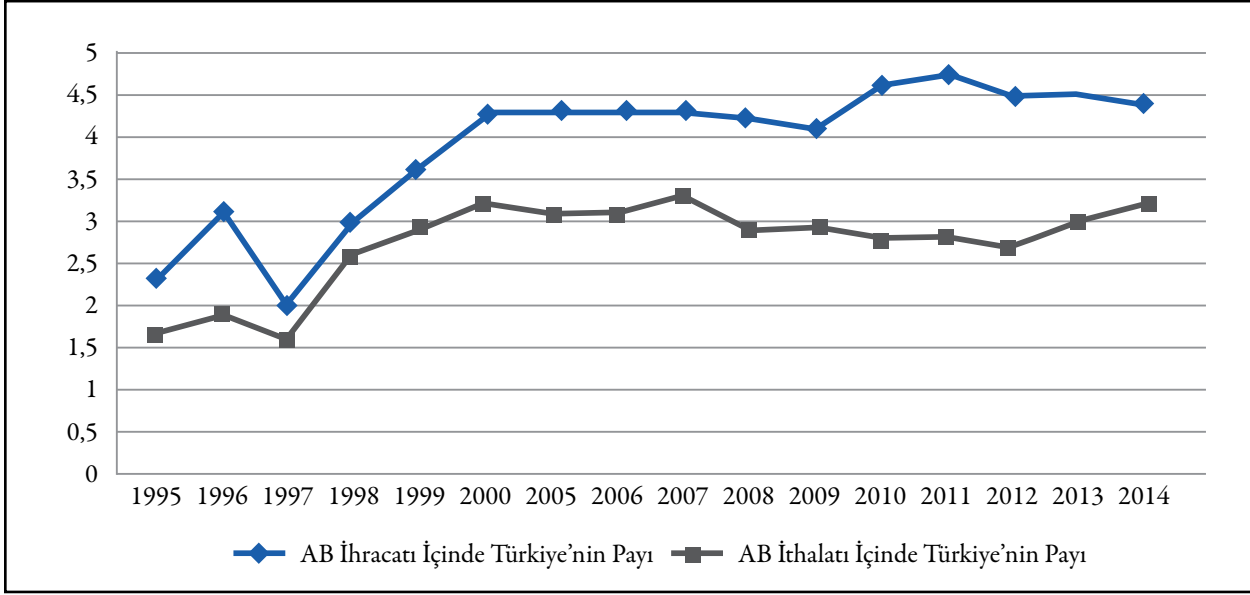
Kaynak: TUIK verileri

%3,2

Türkiye'nin AB'nin toplam ithalatındaki %2'nin altındaki payı, 2014 yılı sonunda %3.2 seviyesine çıktı.

Gümrük Birliği sayesinde Türkiye'nin bir ticaret ortağı olarak önemi AB açısından da artmıştır. 2002 yılına kadar AB'nin toplam ithalatında %2'nin altında bir payı bulunan Türkiye, 2014 yılı sonunda payını %3.2 seviyesine çıkarmıştır.

Şekil 3 : AB dış ticareti içinde Türkiye'nin payı



Kaynak: Eurostat verileri

Gümrük Birliği'nin Türkiye'nin dış ticaret dinamikleri üzerindeki etkisi aşağıdaki tabloda yansıtılmıştır. Buna göre, Gümrük Birliği'nin ilk on yılında Türkiye'nin dış ticareti üzerinde önemli bir etkisi olmuş, AB ile ekonomik bütünleşmenin hızlanmasına yardımcı olmuştur. Örneğin 1995-2000 döneminde Türkiye'nin AB'ye ihracat artışı toplam ihracat artışından daha yüksek olmuştur. 2000-2005 döneminde eşitlenen bu dinamik, 2005 yılından sonra tersine dönmüş ve Türkiye'nin diğer ülkelere ihracatı AB'ye olan ihracatından daha yüksek oranda artmıştır. İthalat açısından da benzer ve hatta daha keskin bir dinamik mevcuttur. İlk on yılda Türkiye'nin AB'den ithalatı toplam ithalatından daha hızlı artarken, son on yılda bu eğilim tersine dönmüş ve AB'den ithalat azalmaya başlamıştır.

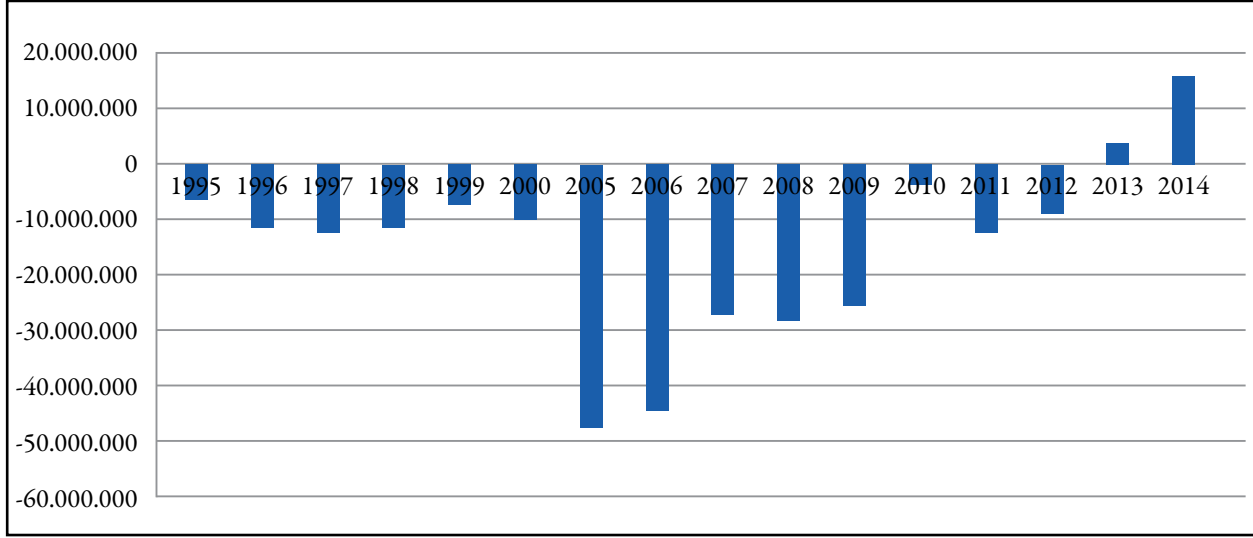
Tablo 1: Dış Ticaret Eğilimleri

Ortalama Yıllık Değişim	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2014
TR İhracat - Toplam	%5,12	%21,48	%9,16	%8,46
TR İhracat - AB'ye	%7,79	%20,84	%4,97	%6,66
TR İthalat - Toplam	%8,82	%16,46	%9,70	%6,89
TR İthalat - AB'den	%9,56	%27,25	%-8,61	%-1,74

Kaynak: TUIK verileri temelinde kendi hesaplamalarımız

Nitekim azalan ithalatın etkisi ile Türkiye-AB ticareti de Türkiye lehine değişmiştir. 2005 yılında 47 milyar dolar olarak zirvesine çıkan ikili ticaret açığı, 2014 yılında yaklaşık 16 milyar dolar tutarında bir ticaret fazlasına dönüşmüştür.

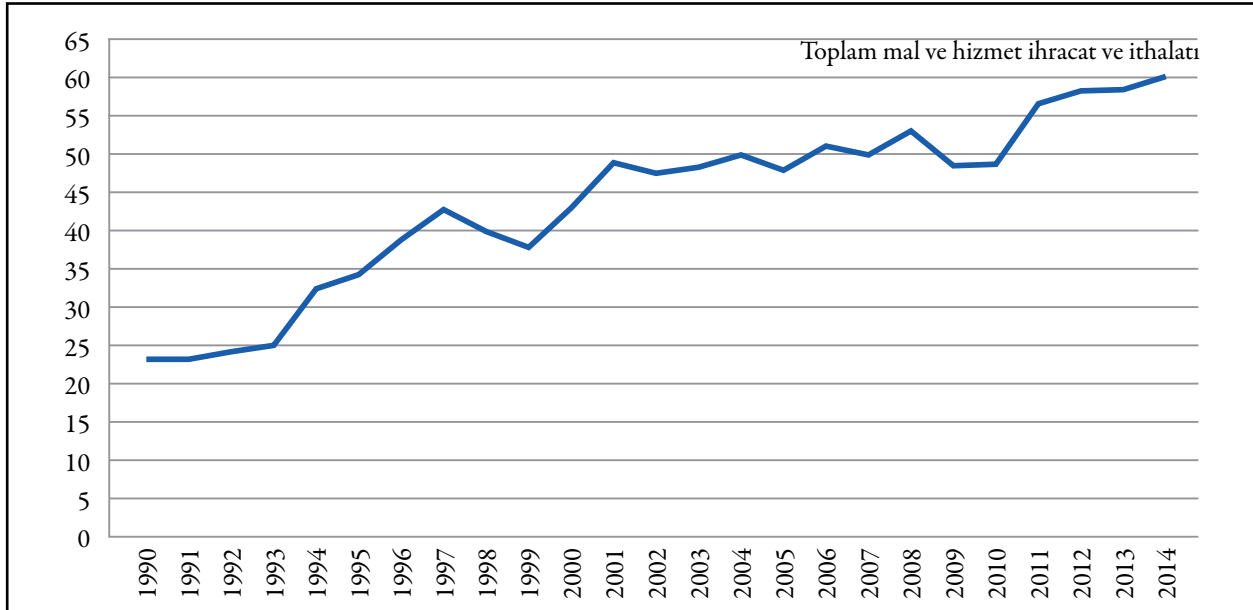
Şekil 4: Türkiye-AB ticaret dengesi



Kaynak: TUIK verileri

Gümrük Birliği genel olarak Türkiye ekonomisinin küresel ekonomi ile daha fazla entegre olmasına yardımcı olmuş ve dışa açılmasında önemli bir itici güç rolü üstlenmiştir.

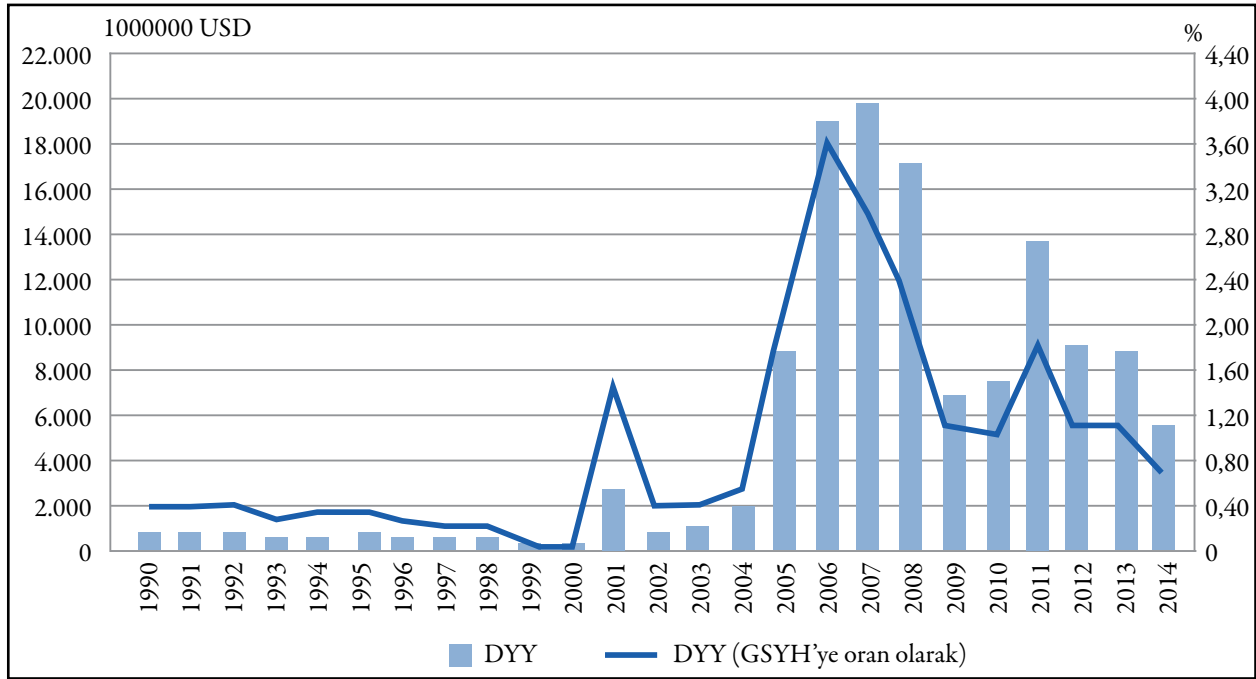
Şekil 5: Dışa Açıklık



Kaynak: Turkey Data Monitor

Öte yandan Türkiye'nin Gümrük Birliği'nden bir diğer beklentisi ise Doğrudan Yabancı Yatırımın (DYY) artmasıydı. Bu beklentilerin de, biraz gecikmeyle de olsa, gerçekleştiği görülmektedir. Bu gecikmenin temel sebebinin Türkiye'nin 1990'larda yaşadığı makro-ekonomik istikrarsızlık olduğu söylenebilir. Nitekim Türkiye'nin DYY performansındaki asıl iyileşme 2001 krizi sonrasında ve makro-ekonomik istikrarın konsolide edilmesi ile eş zamanlı olmuştur.

Şekil 6: Doğrudan Yabancı Yatırımlar



Kaynak: Turkey Data Monitor

2.2. Potansiyel Olumlu Etkiler

AB Tek Pazarı'na uyum sayesinde Türkiye sektörel ve yatay ekonomi politikaları itibariyle öngörülebilir bir yönetim anlayışına kavuşacaktır.

Türkiye'nin AB Tek Pazarı'na katılımıyla Türkiye ile AB arasındaki ticareti olumsuz etkileyen tarife ve tarife dışı engeller kaldırılacak veya en azından azaltılacak, bunun sonucunda iki taraf arasında ticaret hacmi yükselecektir. İç pazarda ithalat baskısının artması rekabeti artıracak, şirketler daha fazla verimlilik arayışına yönelirken, tüketiciler daha düşük fiyat, daha geniş bir mal arzından istifade edeceklerdir. Bu durumda sanayinin yanında tarımda da etkinlik artarken, hizmetler kesiminde verimliliğin artması ekonominin gene-

linde de etkinliği artırarak ülkenin rekabet gücünü yükseltecektir. Örneğin, finansal hizmetlerde verimliliğin artması tasarrufların yatırıma dönüştürülmesini kolaylaştıracaktır. Yine elektrik ve telekomünikasyonda verimlilik artışı, girdi olarak kullanıldığı sektörlere katkısının yanında, teknolojinin yayılımını hızlandırarak ekonominin genelini olumlu yönde etkileyecektir. İç pazar dinamikleri üretim faktörlerinin dağılımını daha etkin olarak yapabilecek ve bunun sonucunda ulusal ekonomi daha yüksek bir verimlilik seviyesine erişebilecektir. Yine tüm bunlar gerçekleşirse, Türkiye'nin büyüme dinamiklerine olumlu etkisi olacaktır.

İhracat açısından bakıldığında ise, AB pazarlarına erişimin önündeki temel engellerin kalkması, ihracatçı firmalara daha geniş bir pazara erişim imkanı sağlayacak, böylelikle firmalar ölçek ekonomilerinden de daha fazla yararlanma imkanına kavuşacaklar ve üretim maliyetlerini düşürerek daha yüksek bir rekabetçilik elde edebileceklerdir. Bu dinamiğin de Türkiye'nin ihracat potansiyeline olumlu katkısı olacaktır.

AB Tek Pazarı'na uyumun iş ortamının iyileştirilmesine de katkıda bulunması beklenmelidir. Örneğin bu sayede iş dünyasının yatırım kararları açısından büyük önem taşıyan mevzuat bakımından öngörülebilirlik sağlanacak, Türkiye bu açıdan önem taşıyan sektörel düzenlemeler ve hatta devlet yardımları ve fikri mülkiyet gibi yatay politikalar alanında AB mevzuatını ve uygulama yükümlülüğünü üstlenmiş olacaktır. Dolayısıyla ilgili mevzuatın ne yönde evrileceği yönünde net bir belirleyicilik elde edilmiş olacaktır. Daha iddialı bir anlatımla, AB Tek Pazarı'na uyum sayesinde Türkiye sektörel ve yatay ekonomi politikaları itibariyle öngörülebilir bir yönetim anlayışına kavuşacaktır. Tüm bu gelişmeler yatırım ortamını da iyileştireceğinden, genel olarak yatırımlara özel olarak da doğrudan yabancı sermaye girişine olumlu katkıda bulunacaktır.

2.3. Potansiyel Olumsuz Etkiler

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin dağılımsal maliyetlerine dikkat çekilmeli.

%0,46

Tarım ürünleri ticaretindeki tarife ve tarife dışı engellerin kaldırılması ile birlikte hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi senaryosunda milli gelirin %0.46 oranında -cari rakamlarla yaklaşık 3.5 milyar dolar- artabileceği hesaplanmıştır.

Potansiyel olumsuz etkilerin başında, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin olumlu ve olumsuz etkilerinin sektörler ve firmalar arasında eşitsiz dağılımı gelmektedir. Artan rekabet koşullarına ayak uyduramayan firmalar olabileceği gibi, bu gelişmelerden dolayı zorlanan sektörler de olabilecektir. Zaten teorik olarak bir ekonominin daha yüksek bir verimlilik seviyesine ulaşabilmesi için ekonomi içinde verimsiz firmalardan daha verimli ve artan rekabete dayanabilen sektör ve firmalara üretim faktörlerinin pazar dinamikleri yoluyla yeniden tanzim edilmesi gerekmektedir. Her ne kadar ülke ekonomisi açısından fayda sağlayacak bir dönüşüm olsa da, Adam Smith'in tabiriyle "gizli el" in bu müdahalesinden zarar görebilecek ekonomik kesimler de olacaktır. Dolayısıyla, her ekonomik bütünleşme modelinde olduğu gibi, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin dağılımsal maliyetlerine dikkat çekilmelidir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi yoluyla AB Tek Pazarı'na katılımın bir diğer olası olumsuzluğu ise, daha ziyade politika oluşturma süreci ile ilgilidir. AB üyesi olmadan AB Tek Pazarı'na dahil olmak, mevcut düzende Türkiye'nin dış ticaret politikası açısından karşılaştığı bir güçlük olan ve karar mekanizmasına katılmadan Brüksel'de alınan kararları tatbik etmek olarak özetlenebilecek bir siyasa bağımlılığını dış ticaret politikasının ötesine, Tek Pazar kapsamındaki bütün diğer kamu politikası alanlarına da taşıyacaktır. Bir anlamda bu alanlara ilişkin politikalar Türkiye içindeki demokratik karar alma sürecinin ve dolayısıyla demokratik tartışmanın bir parçası olmayacaktır. Örneğin AB'ye tam üye olmadan AB Tek Pazarı'na dahil olmuş olan Norveç ve İzlanda gibi Avrupa Ekonomik Alanı ülkelerinin temel şikayeti bu noktada yoğunlaşmaktadır. Söz konusu demokratik zafiyetin giderilebilmesine yönelik önerilere raporun ilgili bölümünde yer verilmiştir.

Bu teorik saptamaların niteliksel olarak da vurgulanması amacıyla son dönemde bazı çalışmalar yapılmıştır. Bunların arasında 2014 yılında Dünya Bankası tarafından yayınlanan çalışma² en güncel ve kapsamlı olanıdır. Rapor, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türk ekonomisi üzerinde olumlu etkileri olacağını vurgulamaktadır. Tarım ürünleri ticaretindeki tarife ve tarife dışı engellerin kaldırılması ile birlikte hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi senaryosunda milli gelirin %0.46 oranında -cari rakamlarla yaklaşık 3.5 milyar dolar- artabileceği hesaplanmıştır.

² World Bank. "Evaluation of the EU-Turkey Customs Union", Report No 85830-TR, 28 Mart 2014. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/turkey/tr-eu-customs-union-eng.pdf>

3
BÖLÜM

MAL TİCARETİNİN
SERBESTLEŞTİRİLMESİ

3. MAL TİCARETİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ

1995 yılı sonundan bu yana yürürlükte bulunan ve sanayi mallarının yanı sıra işlenmiş tarım ürünlerini de kapsayan Gümrük Birliği, Türkiye ile AB arasında malların serbest ticareti ilkesini hayata geçirmiştir. Ancak uygulamada bu ilkeye sınırlı sayıda istisnaya rastlanmaktadır. Bu istisnalara yeni bir müzakere turunda son verilmesi ve malların serbest dolaşımı ilkesinin bütün yönleriyle hayata geçirilmesi gerekecektir. Sektörel etkileri itibarıyla en kayda değer istisnalar olarak, Türkiye'nin Gümrük Birliği sonrasında da uygulamakta olduğu kullanılmış araç dahil makine ithalatının sınırlandırılması ve özellikle ilaç sektörü açısından önemli olan fikri mülkiyet haklarının tüketilmesi prensibinin Türkiye-AB ticaretinde uygulanmaması gösterilebilir.

3.1. Kullanılmış Makine ve Araç İthalatının Sınırlanması

AB mevzuatına göre, malların serbest dolaşımında yeni ürün ile ikinci el ürün arasında bir fark bulunmamaktadır.

AB mevzuatı, malların serbest dolaşımı açısından yeni ürün ile ikinci el ürün arasında bir ayırım yapmamaktadır. Dolayısıyla AB müktesebatına göre, malların serbest dolaşımının yeni ürünlerde olduğu gibi kullanılmış mallarda da geçerli olması gerekmektedir. Bunun sonucunda ülkelerin ikinci el ürünlerin ithalatına sınırlama getirme veya yasaklama imkanları bulunmamaktadır. Ancak Türkiye, AB ile Gümrük Birliği'ni müzakere ederken özellikle gelişmekte olan yerli otomotiv sektörünü korumak adına bu konuda bir istisna istemiş ve bunu AB tarafına kabul ettirmiştir. Hatta müzakere açısından genellikle gözden kaçan bir başarı hikayesi olarak, bu istisnai rejime dair bir zaman sınırlaması da getirilmemiştir. Bu konu müzakere edilirken AB tarafı bu sürenin beş yıl ile sınırlı tutulmasını istemiş, Türkiye'de kamu içinde yapılan iç değerlendirme sonucunda AB'den 10 yıllık bir geçiş süresi istenmesine karar verilmiş ancak son noktada müzakere heyeti daha farklı bir formülasyonla ucu açık bir geçiş sürecini elde etmeye muvaffak olmuştur. Türkiye'nin bu yaklaşımını dayandırdığı ekonomik mantık, ikinci el motorlu taşıtların AB'den ithalatına yeşil ışık yakılması durumunda, yerli otomotiv sanayiinin bundan büyük zarar göreceği, yerli tüketimin AB'den ithal edilecek ikinci el araçlara kayacağı, bunun sonucunda hem Türkiye'nin dış ticaret açığının artacağı hem de ülkenin eski araç mezarlığına dönüşeceği varsayımları olmuştur. Üstelik o dönemde yapılan değerlendirmelerde vergilendirme yoluyla da bu ithalat artışının önlenemeyeceği sonucuna varılmıştır. Zira Dünya Ticaret Örgütü kurallarına göre ister yeni ister ikinci el olsun ithal ürünle yerli ürün arasında vergi ayrımcılığı yapma imkanı bulunmamaktadır. Dolayısıyla ithal arabaları yerli üretime oranla daha ağır

bir vergi yüküne tabi tutmak, örneğin daha yüksek bir Motorlu Taşıtlar Vergisi veya KDV tahsil etmek de mümkün değildir. Bu nedenle öngörülen risklerden, Türkiye'nin Gümrük Birliği sonrasında taşıyıcı sektörlerinden biri olan otomotiv sektörünün korunabilmesi açısından malların serbest dolaşımı ilkesine aykırılığın devam ettirilmesinin sağlanması dışında bir seçenek olmadığı düşünülmüştür. Ancak sonuçta bu istisnai rejim yaklaşık 20 yıldır devam etmektedir. Bu istisnaya son verilmesinin, AB'nin Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi müzakerelerinde Türk tarafından isteyeceği talep listesi içinde yer alacağı muhakkaktır. Dolayısıyla bu incelemenin kapsamı dışında olmakla birlikte, Türk otomotiv ve hatta ağır makine sanayi sektörlerinin ikinci el araçların ithalatına yönelik yasaklamanın kalkması durumunda rekabetçiliklerinin ne şekilde etkileneceği hususunda bir değerlendirme yapılmaları gerekecektir.

3.2. Fikrî Mülkiyet Hakları ve Tüketilmesi

Ticari koruma hakkı kayıt altına alınmış bir ürün, bir kez herhangi bir AB ülkesinde hak sahibi tarafından piyasaya sunulduğunda bu hakkın tüketilmiş olduğu kabul edilmektedir.

Gümrük Birliği'nin özü olan malların serbest dolaşımı ilkesine getirilmiş olan bir diğer istisna ise, fikrî mülkiyet hakları ile ilgilidir. Fikrî mülkiyet haklarının uygulanmasında AB kendi içinde hakların tüketilmesi doktrinini benimsemiştir. Buna göre ticari koruma hakkı kayıt altına alınmış bir ürün, bir kez herhangi bir AB ülkesinde hak sahibi tarafından piyasaya sunulduğunda bu hakkın tüketilmiş olduğu kabul edilmekte ve ticari hak sahibi bu ürünün diğer ülkelere üçüncü taraflarca ihracat veya ithalatına artık engel olamamaktadır. Bu yaklaşım özellikle ilaç sektöründe paralel ithalatı özendirilen bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin ABD'de kullanıma sunulmuş olmakla birlikte o zamana kadar AB piyasasında tedavüle girmemiş bir ilacın AB'ye ithal edilmesini ve satışa sunulmasını hak sahibi engelleyebilmektedir. Ancak bir kez söz konusu ilaç, hak sahibi tarafından herhangi bir AB ülkesinde satışa sunulduğunda, üçüncü taraflar bu ilacı gerek AB içinden gerek AB dışından tedarik etmek suretiyle diğer AB ülkelerinde satış ve pazarlamasını yapabilmektedirler. Paralel ithalat olarak adlandırılan bu serbestiyet sayesinde hak sahibinin AB içinde pazarları birbirinden ayırması veya aynı ürün için farklı pazarlarda farklı fiyatlandırma politikasına yönelme imkanı kalmamaktadır. Dolayısıyla hakkın tüketilmesi doktrininin Gümrük Birliği'nin pazar bütünleşmesi mantığı ile uyumlu olduğu söylenebilir.

Türkiye ile AB arasında, AB'nin kendi gümrük birliğinden farklı olarak, hakkın tüketilmesi ilkesi yerine hakkın tüketilmemesi ilkesi benimsenmiştir.

Oysa ki Türkiye-AB Gümrük Birliği'nde halihazırda farklı bir ilke benimsenmiştir. Türkiye ile AB arasında, AB'nin kendi gümrük birliğinden farklı olarak, hakkın tüketilmesi ilkesi yerine hakkın tüketilmemesi ilkesi benimsenmiştir. 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararının Fikri Mülkiyet Haklarına Dair 8 sayılı Eki'nin 10.2 maddesinde şu hüküm yer almaktadır: "Bu karar iki taraf arasındaki ticari ilişkilerde fikri, sınai ve ticari mülkiyet haklarının tüketildiği anlamına gelmez."

Buna göre, örneğin ilaç sektöründe patent sahibi uluslararası ilaç şirketleri AB ülkelerinde satışa sundukları bir ilacın Türkiye'ye ithalatına engel olabilmektedirler. Bu sınırlama nedeniyle Türkiye ile AB arasında patent korumasına sahip farmakolojik ürünlerde paralel ithalat engellenebilmektedir. Başka bir deyişle, olası fiyatlandırma farklarından dolayı arbitraj imkanı ortadan kaldırılmaktadır. Böylelikle patent sahipleri, Türkiye ile AB pazarlarını aslında Gümrük Birliği'nin ruhuna aykırı olarak birbirinden ayırabilmekte ve her birinde farklı fiyatlandırma ve pazarlama politikaları uygulayabilmektedirler. Hakkın tüketilmesi doktrininin geçerli olmaması teorik olarak çokuluslu ilaç firmalarına Türkiye'de aynı farmakolojik ürünü daha yüksek bir fiyattan satma şansı vermektedir. Bu açıdan bakıldığında nasıl ki AB tarafının kullanılmış mallarda Türkiye'nin uygulamakta olduğu ithalat yasağına son vermesi talebini gündeme getirmesi bekleniyorsa, Türkiye'nin de Gümrük Birliği dahilinde malların serbest dolaşımı ilkesine aykırılık teşkil eden Türkiye ile AB arasında fikri mülkiyet haklarının tüketilmemesi anlayışına son verilmesini talep etmesi faydalı olacaktır.

3.3. Ticari Korunma Araçları

Tarafların birbirlerine karşı uyguladıkları başta anti-damping vergileri olmak üzere ticari korunma araçları, malların serbest dolaşımı bakımından engel oluşturmaktadır.

Öte yandan malların serbest dolaşımı bakımından bir diğer engelin tarafların birbirlerine karşı uyguladıkları başta anti-damping vergileri olmak üzere ticari korunma araçlarının olduğu ifade edilebilir. Söz konusu uygulamaların, yaklaşık 20 yıldır yürürlükte bulunan Türkiye-AB Gümrük Birliği dahilinde devam ediyor olmasının Tek Pazar mantığına aykırı olduğu belirtilmelidir. Örneğin AB ülkelerinin kendi aralarında yaptığı ticarete, ticari

korunma araçlarına başvurulamamaktadır. Nitekim korunma önlemleri dışındaki (anti-damping ve telafi edici vergi uygulamaları) ticari korunma araçlarının yürürlükten kalkması, Gümrük Birliği müzakere edilirken o dönemde AB tarafından zaman zaman açılan anti-damping soruşturmalarına muhatap kalan Türkiye tarafından talep edilmişti. Nihayetinde bu prensip şartlı olarak kabul edilmiş ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın 44.1 maddesinde "Ortaklık Konseyi, Taraflardan herhangi birinin talebi üzerine, Tarafların birbirleri arasındaki ticari ilişkilerinde korunma önlemleri dışında kalan tüm ticari korunma tasarruflarını inceler. Bu inceleme sırasında Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin iç pazarla ilgili rekabet, devlet yardımlarının denetimi ve diğer konulardaki Topluluk müktesebatını yürürlüğe koyup etkili biçimde uygulanmasını sağlayarak haksız rekabete karşı iç pazardaki ne denk bir koruma sağlaması koşuluyla bu tasarrufların askıya alınmasına karar verebilir" denmektedir. Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi ile birlikte ikili ticarete bu uygulamalara son verilmesinin yeniden gündeme getirilmesi değerlendirilmelidir. Ancak son yıllarda AB'ye oranla Türkiye'nin bu ticari korunma araçlarına daha fazla başvuran taraf olduğu da dikkate alınmalıdır. Türkiye artan biçimde, kısmen cari açığın da azalması amacıyla, bu araçlara başvurmaktadır.

BÖLÜM 4

HİZMET TİCARETİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ

4. HİZMET TİCARETİNİN SERBESTLEŞTİRİLMESİ

4.1. Giriş

Dünya Bankası çalışmasına göre³ Türkiye ile AB arasında hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi, Türkiye'nin milli gelirini %0.2 oranında veya 2014 yılı rakamlarına göre yaklaşık 1.5 milyar dolar artıracaktır.

Derinleştirilmiş bir Gümrük Birliği'nin ekonomik açıdan getireceği en büyük değişiklik ve yenilik, Türk ekonomisinin yaklaşık %70'ini oluşturan hizmetler sektörünün AB rekabetine açılması olacaktır. Dünya Bankası çalışmasına göre⁴ Türkiye ile AB arasında hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi, Türkiye'nin milli gelirini 0.2% oranında veya 2014 yılı rakamlarına göre yaklaşık 1.5 milyar dolar artıracaktır. Hizmetler sektörünün Gümrük Birliği'ne dahil edilmesinin bankacılık, ulaştırma, telekomünikasyon, enerji ve turizm sektörlerine etkileri bu bölümün devamında daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır. Ancak öncesinde AB ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi için esas alınacak model konusunda bir değerlendirme yapılmasında fayda görülmektedir. Mal ticaretinin serbestleştirilmesi özünde gümrük tarifeleri ile tarife dışı engellerin karşılıklı olarak kaldırılmasından ibarettir. Ancak hizmet ticaretinde, ulusal mevzuat ve düzenleyici çerçeve, pazara erişim açısından çok daha kayda değer bir engel niteliğindedir. Örneğin bankacılık sektöründe, banka kurma lisanslarının kısıtlanması veya verilmemesi bu piyasaya girişi engelleyen ve mevzuat ile ilgili bir uygulamadır.

Bu nedenle hizmet ticaretinde, iki tarafın mutabık kaldıkları mevzuat uyum derecesine göre farklılık gösteren serbestleştirme modelleri mevcuttur. Bunlardan en iddialısı, AB'nin EFTA üyeleriyle akdetmiş olduğu Avrupa Ekonomik Alanı (AEA) anlaşmasıdır.

³ World Bank. "Evaluation of the EU-Turkey Customs Union", Report No 85830-TR, 28 Mart 2014. Ek 22

⁴ ibid.

4.1.1. AEA Modeli

AEA ülkelerinde, AB politikalarına karar aşamasına gelinmeden şekil vermelerini sağlayacak bazı kurumsal avantajlar tanınmıştır. Örneğin bu ülkeler, söz konusu bu politikalara ilişkin mevzuatın geliştirilmesi aşamasında kendi görüşlerini AB kurumlarına iletebilmektedir.

Bu Anlaşma ile AEA üyeleri (Norveç, İzlanda, Lihtenştayn)⁵, AB Tek Pazarı'nın dört ayağını oluşturan malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili bütün müktesebatını üstlenmeyi kabullenmişlerdir. Bunun karşılığında da AB Tek Pazarı'na AB üyesi gibi erişim hakkı kazanmışlardır. Hizmet ticaretinde de aynı ilke geçerlidir. Bu ülkeler hizmetler sektöründeki bütün AB mevzuatını üstlenmişlerdir. Bunun karşılığında da bu ülkeler ile AB arasındaki hizmet ticareti serbestleştirilmiştir. Tam bir mevzuat uyumuna dayalı bu model, hizmet ticaretinin ideal koşullarda serbestleştirilmesini sağlamaktadır. Zira tam mevzuat uyumu sayesinde mevzuattan veya düzenleyici çerçeveden kaynaklanan engeller de tamamen ortadan kaldırılabilir.

Ancak bu modelin ciddi bir handikapı bulunmaktadır. O da en azından AEA Anlaşması'nın kapsadığı alanlardaki kamu politikaları bakımından AEA ülkelerini AB'ye bağımlı kılmasıdır. Zira AEA ülkeleri, sonucunda AB tarafından karar verilen, AB ülkelerinin öncelikleri ve tercihleri doğrultusunda oluşturulan bir kamu politikaları demetine, kararları değiştirebilme veya kendi şartlarına göre uyarılma imkanları olmadan uyma mükellefiyeti altındadırlar. Bu aşırı denebilecek derecedeki politika bağımlılığının olumsuzluklarının giderilmesi amacıyla AEA ülkelerine, AB politikalarına, karar aşamasına gelinmeden şekil vermelerini sağlayacak bazı kurumsal avantajlar tanınmıştır. Örneğin bu ülkeler, söz konusu bu politikalara ilişkin mevzuatın geliştirilmesi aşamasında kendi görüşlerini AB kurumlarına iletebilmekte, bu mevzuatın ele alındığı komitelerde temsilci bulundurma hakkına sahip olabilmekte, AB kurumları ile genişletilmiş bir istişare imkanından faydalanabilmektedirler. Ancak nihayetinde AB üyesi olmadıklarından, AB'nin karar verici kurumlarında siyasi düzeyde temsil edilmediklerinden ve oy hakkına da sahip olmadıklarından, politikaların evrilmesinde hiçbir zaman bir AB üyesi kadar söz sahibi olamamaktadırlar.

AEA modelinin beraberinde getirdiği siyasal (policy) bağımlılığın bu ülkelerin iç demokratik düzeni bakımından da sonuçları bulunmaktadır. AEA Anlaşması'nın kapsadığı

⁵ İsviçre, EFTA üyesi olmakla birlikte AB ile ilişkilerinde diğer AEA üyelerine oranla daha farklı bir yöntem benimsemiştir. Bu modelde AB müktesebatı otomatik olarak İsviçre açısından geçerli olmamakta, AB ile İsviçre arasında oluşturulan komiteler vasıtasıyla bu müktesebat ele alınarak, İsviçre'nin uyumu değerlendirilmektedir.

kamu politikaları alanı içeride bir demokratik tartışmanın parçası olamamaktır. Zira bu konudaki kararlar sonuçta Brüksel’de alınmakta, dolayısıyla AEA ülkelerinin siyasi elitlerinin sürece dahil sınırlı kalmaktadır. AEA üyelerinden Norveç hükümetinin 2012’de yaptığı değerlendirme bu açıdan ilgi çekicidir⁶. Değerlendirmede AEA düzenlemesinin Norveç açısından en sorunlu boyutunun Brüksel’e olan bu siyasa bağımlılığı nedeniyle bir demokratik zafiyet (deficit) doğurması olduğu dile getirilmektedir. Ancak raporda, Norveç siyasi aktörlerinin bu zafiyete rağmen AEA düzenlemesinin devamına taraftar oldukları dile getirilmekte, bunun nedeni olarak da Norveç’teki siyasi aktörlerin Brüksel’e olan bu bağımlılığı AB üyesi olmadan AB pazarına entegre olmanın bedeli olarak görmeleri verilmektedir.

Hal böyle olmakla beraber, konuya Türkiye açısından bakıldığında, AEA modelinin yarattığı demokratik zafiyetin, Norveç’ten farklı olarak Türkiye’de çok daha tartışmalı bir zeminde ele alınacağı ileri sürülebilir. Milli egemenliğin paylaşılmasında var olan hassasiyetler de göz önüne alındığında, AB Tek Pazarı’nın kapsadığı bütün politika alanlarında, oy ve veto hakkına sahip olmadan AB’ye bağımlı olmanın kabul edilmesinin zorlukları açıktır⁷. Daha kısa bir anlatımla, bunun sonucunda bugün için yalnızca dış ticaret politikası açısından var olan bu bağımlılık AB Tek Pazarı’nı oluşturan bütün politika alanları açısından geçerlilik kazanacaktır.

Bu tartışmanın doğru yönlendirilmesi açısından hatırdan tutulmasında fayda olan bir diğer husus ise, AEA modelinin Türkiye’ye sağlayacağı avantajlardır. Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi için AEA modelinde karar kılınması durumunda, Türkiye’nin AB Tek Pazarı’na tam entegrasyonu sağlanacak ve bu ekonomik bütünleşme konsolide edilmiş olacaktır. Ayrıca AEA modeli tercihi, tam üyelik müzakereleri açısından da önemli bir avantaj oluşturacaktır. Zira bu şartlarda hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi için yapılacak olan mevzuat uyumu, müzakere başlıklarının birçoğunun kapanması anlamına gelecektir. Dolayısıyla AEA modelinin seçilmesi Türkiye’yi tam üyelik müzakereleri açısından da çok daha ileri bir noktaya taşıyacaktır.

4.1.2. GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) Modeli

GATS müzakerelerinde mevzuat uyumundan ziyade taraflar her bir hizmet sektörü için pazara erişim ve ulusal muamele konusunda mevzuattan kaynaklanan engellerin kaldırılması için taahhütlerde bulunmaktadır.

⁶ EEA Review Committee. “Outside and Inside Norway’s agreements with the European Union”. Official Norwegian Reports NOU 2012: 2 Chapter 1. 17 Ocak 2012.

⁷ AB ile ilişkilerin geleceğine dair tartışmalarda zaman zaman gündeme gelen Norveç modeli ile ilgili beyanlarda bu saptamanın hatırdan tutulmadığı dikkat çekmektedir.

Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi ile ilgili modellerin diğer ucunda ise mevzuat uyumu içermeyen GATS (General Agreement on Trade in Services) modeli bulunmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) bünyesinde devam eden çok taraflı hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi için esas alınan bu modelde taraflar her bir hizmet sektörü için pazara erişim ve ulusal muamele konusunda mevzuattan kaynaklanan engellerin kaldırılması için taahhütlerde bulunmaktadırlar. Veya benzer şekilde gerek pazar erişimi gerek ulusal muamele için hangi sınırlamalara devam edeceklerini de belirtmektedirler. Yıllardır devam eden GATS müzakerelerinde, ülkelerin pozisyonlarını içeren ulusal taahhüt listeleri (schedule of commitments) oluşturulmuştur⁸. GATS müzakerelerinin bir diğer özelliği ise her bir ülkenin serbestleşme taahhütlerinin bütün diğer ülkeler için geçerli olmasıdır. Öte yandan 2001 yılında başlayan DTÖ Doha Kalkınma Gündemi'nin de bir parçasını oluşturan GATS müzakerelerinin istenilen hızda ilerlememesi nedeniyle, son dönemde hizmet ticaretini kendi aralarında serbestleştirmek isteyen Türkiye'nin de dahil olduğu bir grup ülkenin öncülüğünde TISA (Hizmet Ticareti Anlaşması / Trade in Services Agreement) olarak adlandırılan çoklu-taraflı (plurilateral) yani müzakereci grup dışındaki ülkeler açısından geçerli olmayacak bir müzakere yürütülmektedir. Ancak TISA da GATS modelini esas almakta, herhangi bir mevzuat uyumundan ziyade ulusal taahhüt listelerinin geliştirilmesi yoluyla ilerlemektedir.

AEA modelinin ekonomik faydalarına oranla siyasi açıdan taşıdığı dezavantajların ağır bastığının değerlendirilmesi durumunda, AB ile hizmet ticaretinin GATS prensipleri temelinde müzakere edilmesi bir diğer seçenektir. Zaten geçmişte AB ile yapılan hizmet ticareti müzakerelerinde de GATS modeli esas alınmıştı. GATS modelinin tercih edilmesini sağlayacak bir diğer dinamik ise TISA'nın sonuçlanması olacaktır. Zira bu durumda, bir taraftan AB diğer taraftan Türkiye, TISA çerçevesinde oluşturdukları ulusal taahhüt listelerine bu kez yalnızca birbirlerine yönelik ilave tavizler eklemek suretiyle hizmet ticaretinin karşılıklı olarak serbestleştirilmesini sağlayacak bir zemini daha kolaylıkla yaratabilirler.

GATS modelinin dezavantajı, AEA modeline göre daha geri bir bütünleşme modelini yansıtmasıdır. Örneğin bu şekilde ilerlenmesi durumunda, AB Tek Pazarı'na erişimin bazı kısıtlamalara tabi olması beklenmelidir. Özellikle yerleşim hakkı ve işgücü transferi üzerindeki sınırlamalar devam edebilir. Başta finansal sektör olmak üzere diğer sektörlerde de pazara erişim açısından tam serbestleşme olmayabilir. Bu model mevzuat uyumu içermediğinden, tam üyelik müzakereleri açısından da bir avantaj sağlamamaktadır.

⁸ Türkiye'nin ulusal taahhüt listesi için bkz: <http://www.ekonomi.gov.tr/portal/content/conn/UCM/path/Contribution%20Folders/web/Hizmet%20Ticareti/Uluslararası%20b1%20c4%b0li%20c5%9fkiler/01.Hizmet%20Ticareti%20Anlaşma%20f1%20b1/GATS/2.1.1.6.2.Konsolide%20taahhut%20listemiz.doc?lve&parentPage=hizmet&>

4.1.3. Derin Serbest Ticaret Anlaşması Modeli

Türkiye, mevzuat uyum opsiyonunu tercih edeceği alanlarda, AB müktesebatını üstlenmesi sonucunda, ilgili müzakere başlıklarını da tamamlamış olacaktır.

Bu model aslında AEA örneği ile GATS yaklaşımının bir hibridi/bileşkesi olarak görülebilir. Buna göre zaten mevzuat uyumunun ilerlediği alanlarda AEA modeli seçilecek ve dolayısıyla mevzuat uyumu esas alınacak, mevzuat uyumunun düşük olduğu ve tam üyelikten bağımsız olarak ilerletilmesinin tercih edilmediği alanlarda ise GATS modeli uygulanacaktır. Bu sayede GATS modelinden daha yüksek ama AEA modelinden daha düşük bir bütünleşme seviyesi hedeflenebilir. AB en son olarak Ukrayna ile buna benzer bir anlaşma yapmıştır. Yukarıda izah edilen siyasi ve ekonomik zorluklar göz önüne alındığında, derin STA tercihi Türkiye ile AB arasında hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi adına bugün için en uygun model olarak göze çarpmaktadır. Bu tercih tam üyelik müzakereleri açısından da, AEA modeli kadar olmasa da, fayda sağlayacaktır. Türkiye, mevzuat uyum opsiyonunu tercih edeceği alanlarda, AB müktesebatını üstlenmesi sonucunda, ilgili müzakere başlıklarını da tamamlamış olacaktır. Ancak bu modelde var olan sektörler itibariyle ayrıştırılmış mevzuat uyum yükümlülüğü nedeniyle, AB ile Türkiye arasında bugüne oranla çok daha ileri seviyede bir kurumsal istişare mekanizması işletilmesi gerekecektir. Burada da Türkiye'nin mevzuat uyum mükellefiyetini üstlendiği alanlarda, AEA için oluşturulan karar alma sürecine dair istişare süreç ve mekanizmalarına dahil olmayı talep etmesi elzemdir. Zira ancak bu şekilde, AEA modeline oranla sayıca daha kısıtlı da olsa, müktesebat uyumunun üstlenildiği politika alanlarında Brüksel'e bağımlılığın olası olumsuz etkileri hafifletilebilecektir.

4.2. Finansal Hizmetler

Avrupa Birliği'nin banka hukukuna ilişkin yaptığı düzenlemeler, üye devletlerin kendilerine özgü ulusal bankacılık mevzuatının yerine geçmiştir.

Avrupa Birliği 1970'li yıllardan başlayarak bankacılık faaliyetleri, sermaye piyasası işlemleri ve sigortacılık faaliyetlerini kapsayan mali hizmetlerde Tek Pazar için adımlar atmaya başlamış ve banka hukukuna ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle, finansal sektörün düzenlenmesinde Avrupa Birliği'nin gerek birincil hukuku (antlaşmalar),

gerek ikincil hukuku (direktifler, yönetmelikler, kararlar, tavsiye ve görüşler) üye devletlerin kendilerine özgü ulusal bankacılık mevzuatının yerine geçmiştir. Topluluk banka hukukuna ilişkin tüm düzenlemelerin amacı Avrupa Birliği bünyesinde tek bankacılık pazarının kurulmasıdır.

4.2.1. Finansal Hizmetlerde Tek Pazar Ne Demektir?

“Tek Pasaport” ile herhangi bir AB ülkesinde faaliyette olan kredi kurumu bütün diğer AB ülkelerinde şube açma ve hizmet sunma iznine sahip olmaktadır.

Bankacılık faaliyetlerinin serbestleştirilmesi bakımından önem taşıyan iki temel prensip teşebbüs kurma ve hizmet sunma serbestisidir.

Teşebbüs kurma serbestisi; herhangi bir üye devlette faaliyet gösteren bir işletmenin, yerli bir işletmenin sahip olduğu aynı hak ve şartlarda işyeri açması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, herhangi bir üye devlette faaliyet gösteren kredi kurumu diğer bir üye devlette o ülkedeki yerli kredi kurumları ile eşit hak ve şartlarda “teşebbüs kurma” hakkına haizdir.

Hizmet sunma serbestisi tüm işletmelere diğer bir üye devlette hiçbir ek kısıtlamaya tabî olmaksızın sınır ötesi edimleri yerine getirme yetkisini vermektedir. Bu çerçevede, hizmet sunma serbestisi ile kastedilen kalıcı bir ticari varlık oluşturmadan sınır ötesi edimlerin ifa edilmesidir. Yerli ve yabancı işletmeler arasında ayırım yapılamayacağı gibi hizmetin sunulması için ikametgah şartı da aranmayacaktır.

Böylelikle “Tek Pasaport” olarak adlandırılan bu ilke uyarınca, herhangi bir AB ülkesinde faaliyette olan kredi kurumu bütün diğer AB ülkelerinde şube açma ve hizmet sunma iznine sahip olmaktadır. Sınır ötesi şubeler için yeni faaliyet izni alınmayacağına göre, şube için tahsis edilen herhangi bir sermaye şartı da bulunmamaktadır. Bu serbesti ile internet şubesi ile başka bir ülkede mevduat toplamak mümkün olabilmektedir. Şubeleşme prensibi ile sermayenin daha verimli kullanılması için rekabete açık piyasalarda tüketici ve diğer nihai kullanıcılar için maliyetlerin düşmesi amaçlanmaktadır.

Bu serbestilerin hayata geçirilmesinde kabul edilen bir diğer nokta ise kaynak ülke denetimidir. Kredi kurumunun ait olduğu üye devletin yetkili mercilerinin denetimi prensibi benimsenmiştir. Kredi kurumunun diğer üye devletlerde faaliyet gösteren şubelerinin faaliyetleri de dahil olmak üzere, gözetim ve denetiminden merkezin bulunduğu üye devlet yetkili mercileri sorumludur.

Bahsedilen bu serbestilerin uygulanabilmesi için kabul edilen Finansal Hizmetler Eylem Planı ile kredi kurumlarının faaliyetlerinin kabulü ve icrasına ilişkin kurallar Topluluk genelinde asgari düzeyde uyumlu hale getirilmiştir. Ayrıca ulusal denetleme kurumlarının Tek Pazar hedefine engel olmaması amaçlanmıştır. Olası risklerin belirlenmesi ve bertaraf edilmesi de, AB bazlı kuralların ve denetleme mekanizmalarının parçası olarak görülmüştür.

Ülkemizde hizmet sektörleri arasında uluslararası ticarete en açık sektörlerden bir tanesi finans sektörüdür⁹. Fakat, yine de Gümrük Birliği'nin yukarıda bahsedilen koşullar çerçevesinde finansal sektörü kapsayacak şekilde genişletilmesinin Türkiye finans sektörü üzerinde üç alanda etkisine bakılabilir.

4.2.2. Bireysel Bankacılık Hizmetleri

Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği anlaşmasının finansal sektörü kapsayacak şekilde genişletilmesinin yaratacağı en önemli fark Türk finans kurumlarının AB'de mevduat, kredi, ev kredisi, sigorta, emeklilik fonları ürünlerini sunabilecek şekilde şubeleşebilmesi olacaktır.

AB ile mali hizmetlerin karşılıklı olarak serbestleştirilmesi, bireysel bankacılık sektörünü de yakından etkileyecektir. Bu etkilerin ne şekilde kendisini göstereceğinin belirlenebilmesi için öncelikle AB bankalarının Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi sonrasında Türkiye piyasasında bireysel bankacılık faaliyetlerine ne ölçüde ağırlık verebileceklerinin değerlendirilmesinde fayda bulunmaktadır. Bunun için anlaşma sonrasında AB bankalarının Türkiye'de bireysel bankacılık pazarına girişte karşılaşabilecekleri engellerin incelenmesi gerekir.

Bugün için AB kredi kurumları Türkiye'de iştirakleri vasıtasıyla finansal hizmetler sektöründe faaliyet göstermektedirler. Aynı durum, AB'de iştirakleri bulunan Türkiye merkezli finansal kurumlar için de geçerlidir. Fakat bu faaliyetler iştiraklerle yürütüldüğü için, ulusal otoritelerin iznine tabiidir. Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği anlaşmasının finansal sektörü kapsayacak şekilde genişletilmesinin yaratacağı en önemli fark Türk finans kurumlarının AB'de mevduat, kredi, ev kredisi, sigorta, emeklilik fonları ürünlerini sunabilecek şekilde şubeleşebilmesi olacaktır. Paralel olarak AB menşeli kredi kurumları benzer hizmetleri Türkiye pazarında sunabileceklerdir. Örneğin Türkiye'de lisans almış ve faaliyet

⁹ World Bank. "Evaluation of the EU-Turkey Customs Union", Report No 85830-TR, 28 Mart 2014, s.75

gösteren bir banka, internet şubesi yoluyla ürünlerini Yunanlı bireysel müşterilere satabilecek; aynı şekilde BDDK'dan faaliyet izni almadan Polonyalı bir banka şubesi aracılığıyla Türkiye'de mevduat toplayabilecektir. Dolayısıyla Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, AB bankalarının karşılaştıkları yasal engelleri ortadan kaldıracak veya en azından mevzuat bakımından Türk bankaları kadar avantajlı bir konuma getirecektir.

Ancak piyasaya girişte karşılaşılabilecek engeller yasal engellerle sınırlı değildir. Pazar girişte ekonomik engellerin de yasal engeller kadar büyük önemi mevcuttur. Bu engellerden ilki enformasyon asimetrisidir. Bankalar genelde operasyonel oldukları alanda faaliyet gösteren potansiyel müşterileri hakkında bilgi sahibi olurlar. Örneğin tek bir şehirde faaliyet gösteren bir KOBİ'nin finansal durumu hakkında o şehirde şubesi bulunan bankaların potansiyel olarak bilgi sahibi olmaları beklenir. Söz konusu KOBİ'ye de hizmet götüren genellikle o şubelerden biridir. KOBİ'nin faaliyet gösterdiği bölgede yerleşik olmayan bankaların söz konusu KOBİ'ye kredi vermeleri bilgi eksikliği nedeniyle mümkün olamamaktadır. Bu nedenle bankacılık piyasasının bölünmüş olmasından söz edilir. Ülke bütünündeki bütün alıcı ve satıcıların bir araya geldikleri ve ticari ilişkiye girdikleri tek bir pazar bulunmamaktadır.

Bireysel bankacılıkta buna karşılık yerel özellikleri ağır basan birçok mikro pazar bulunmaktadır. Bu alt pazarlara giriş ise, söz konusu bölgedeki ekonomik faaliyet hakkında bilgi sahibi olmayan bankalar açısından riskli bir girişim olarak görülmektedir. Yabancı menşeli bankalar için bu saptama daha da geçerlidir. Yerel bankaların yerel şartlar konusunda ulusal veya küresel bankalara oranla daha bilgili olmalarından kaynaklanan enformasyon asimetrisi pazara girişle ilgili ekonomik engellerden birini teşkil etmektedir. Türkiye'de kısa ve orta dönemde bu engellerin devam edeceğini söylemek mümkün gözükmemektedir. Dolayısıyla yerel bankacılık pazarlarının görünür gelecekte enformasyon asimetrisinden doğan bir korumaya sahip olmaya devam edecekleri söylenebilir.

İkinci ekonomik engel, müşterilerin hizmet sağlayıcılarını değiştirmeleri halinde karşılaştıkları maliyeti ifade eden "değişim maliyeti"dir. Değişim maliyetleri piyasaya yeni giren işletmelerin yerleşik teşebbüslerin müşterilerini çekmeyi zorlaştırması ve daha masraflı hale getirmesi bakımından pazara girişte bir engel teşkil etmektedir. Öncelikle bankacılık hizmetlerinin ücret veya komisyon karşılığı verilmesi ve bu maliyetin özellikle küçük çaplı işlemlerde alınan hizmetin maddi karşılığına oranla yüksek olması, müşterilerin çeşitli bankalardan aynı hizmetleri almak suretiyle bir karşılaştırma yapmalarını maliyeti yüksek bir egzersiz haline getirmektedir. Ayrıca müşterilerin bankalarıyla çoğu zaman vadeli tasarruf mevduatı, kredi faizi ödemesi, otomatik fatura veya kredi kartı ödemesi gibi süregelen bir ticari ilişkisi bulunmaktadır. Müşterinin bu hizmetlerin başka bir banka tarafın-

dan verilmesini istemesi halinde, zamanı geldiğinde veya vadesi dolduğunda müşterisi olduğu bankadaki hesaplarını kapatıp, işlemlerine son vermek durumunda kalacaktır. Bu ise çoğu zaman zahmetli bir işlem olabilmektedir. Öte yandan elektronik bankacılığın da değişim maliyetlerini arttırdığı öne sürülmektedir. Bunun nedeni elektronik bankacılık sayesinde otomatikçe bağlanan ödeme işlemlerinin, banka değiştirilmesi halinde iptal edilerek bu kez yeni banka nezdinde uygulamaya geçirilmesi gereğidir.

Nihayet pazara girişle ilgili olarak atıfta bulunulması gereken bir diğer unsur da, yapısal engellerdir. Bireysel bankacılıkta bankanın şube sayısı büyük önem taşımaktadır. Şubeleşme oranı yüksek olan ülkelerde yabancı bankaların özellikle bireysel bankacılık hizmetlerini sunmak üzere pazara girmelerinin daha zor olduğu ifade edilebilir. Şube ağının genişliği bir bankanın önemli stratejik kozlarından biridir. Zira bu sayede bankaların kendilerine sadık bir müşteri kitlesi elde etmeleri mümkün olabilmektedir. Ayrıca banka şubeleri, şebeke (network) ekonomilerinden de yararlanmaktadır. Bunun anlamı müşteri açısından şube ağının genişliği tercihte önemli bir faktör olmakta ve şube ağı her şubeyle daha fazla değer kazanmaktadır. Dolayısıyla yerli bankaların şube ağları ne kadar genişse, ulaştıkları ve kendilerine bağladıkları müşteri adedi o kadar yüksek olacaktır. Piyasaya girmek isteyen bir yabancı banka açısından bu durum daha yüksek maliyet gerektiren ve yerleşik bankaların müşterilerini hedef kitle olarak seçme durumunda bırakan bir rekabet koşulu olmaktadır.

Dolayısıyla AB ile bankacılık hizmetlerinin serbest ticaretine yönelik bir anlaşma yapılması halinde ve bunun sonucunda AB bankalarının Türk pazarına girişlerini engelleyen yasal veya ayırıcı engeller ortadan kaldırılrsa dahi, anılan piyasanın özelliğini teşkil eden yapısal engeller kalmaya devam edecektir. AB içindeki deneyim de 2008 sonrasında periferi ülkelerinde meydana gelen mevduat kayışı dışında, bireysel müşterilerin şubeleşme yoluyla finansal hizmet kullanmada oldukça tutucu olduğunu göstermektedir. Finansal hizmetlerde sigortacılık, ev kredileri ve yatırım danışmanlığı gibi hizmetlerde müşterilerin yerel tercihlerinin bulunması, güvenilir ve tanınmış markalara para yatırma tercihi gibi sebepler, ülkeler arasında bireysel finansal hizmetlerin akışkan olmasını engellemiştir. Benzer bir şekilde karapara ile mücadele için çıkarılan düzenlemeler, dağıtım kanallarını geliştirme masrafı gibi sebeplerden, kurumlar için başka ülkelerde şubeleşme yoluyla bireysel finansal hizmet vermeyi pahalı hale getirmektedir.

Türkiye’de bankacılık sektöründeki özellikle şubeleşme ağındaki rekabet koşulları ve tüketici tercihleri göz önüne alındığında, Gümrük Birliği’nin genişletilmesinin bireysel bankacılık sektöründe, Türk ekonomisine güven sürdüğü sürece, önemli bir değişiklik yapması beklenmeyebilir.

Hal böyle olmakla birlikte, AB bankaları açısından şubeleşmenin kolaylaşması olası bir ekonomik kriz ortamında mevduatın daha hızla çekilmesini de beraberinde getirebilecektir. Nitekim bireysel bankacılık hizmetlerinin AB Tek Pazarı'nda sınırsız sunulmasının sağlanmasının özellikle ülkelerdeki finansal stresin arttığı dönemlerde, AB'de ülkeler arasında mevduat kaymalarına sebep olduğu görülmüştür. Örneğin, 2008 krizi sonrasında İrlandalı bankaların mevduatlarının 35-18% arası azaldığı görülürken, aynı dönemde Hollandalı Rabobank internet şubesi olan RaboDirect'teki mevduatın %40 oranında arttığı görülmüştür.

Türk nüfusunun yoğun olduğu Avrupa ülkelerinde, Türk bankalarının iştirakleri yoluyla etnik bankacılık hizmetleri verdiği görülmektedir.

Derinleştirilmiş bir Gümrük Birliği yoluyla AB pazarlarının Türk bankalarına açılması, o ülkelerde daha düşük kârlılık marjlarıyla olsa dahi, Türk bankalarının da bankacılık operasyonlarını yoğunlaştırmalarına izin verecektir. Bunun sonucunda Türk bankaları AB ülkelerinde mevduat toplayabilecekler ve bu mevduatın bir kısmını Türkiye'deki müşterilerine kullanılabileceklerdir. Dolayısıyla bir anlamda, bugüne kadar Türkiye'de yerleşik yabancı sermayeli bankaların aracılığıyla elde edebildikleri döviz cinsinden finansman kaynağına doğrudan ulaşabileceklerdir. Tabiatıyla burada altı çizilmesi gereken husus, Türk bankalarının AB pazarlarında ne kadar sermaye toplayabileceklerinin bilinmediğidir. Ancak Türk vatandaşlarının yoğun olarak yaşadıkları ülke ve bölgelerde, Türk bankalarının belirli bir avantaja sahip olacakları muhakkaktır. Etnik bankacılık özellikle doymuş pazarlarda, dil ve kültür yakınlığı gibi avantajları kullanarak, finans hizmetleri vermeyi kapsamaktadır. Bazı bölgesel pazarlarda, belli bir etnik gruba yönelik bankacılık hizmetleri vermenin bir rekabet avantajı yarattığı görülmektedir. Türk nüfusunun yoğun olduğu Avrupa ülkelerinde, Türk bankalarının iştirakleri yoluyla etnik bankacılık hizmetleri verdiği görülmektedir. Özellikle Almanya'da bankacılık sektörünün genelinden daha az hizmet almış Türk göçmenleri, Ziraat ve İş Bankası'nın iştirakleri ile uzun yıllardır finansal hizmet almaktadırlar. Finansal hizmetlerde şube açma serbestisi ile diğer Türk bankaları da, iştirak sahibi olmadan şubeleşmelerini yapabilecek ve etnik bankacılık yaparak rekabeti artırabileceklerdir.

4.2.3. Kurumsal Bankacılık

Özellikle dünya çapında tanınmış isimler olan ve güvenilirliğinden şüphe duyulmayan bankalar kurumsal bankacılık piyasasına girişte önemli bir avantaja sahip olmaktadır.

Kurumsal veya toptan bankacılık bireysel bankacılığa oranla farklı bir rekabet ortamına sahiptir. Öncelikle piyasaya giriş, bireysel bankacılığa oranla daha kolaydır. Bunun nedeni bireysel bankacılığın mevduat bankacılığını ve bunun beraberinde getirdiği şubeleşme yatırımını gerektirmesidir. Başka bir deyişle, kurumsal bankacılığın sabit maliyetleri bireysel bankacılığa oranla daha düşüktür. Nitekim Türk pazarına giren yabancı bankalara bakıldığında, bu bankaların da ağırlıklı kurumsal bankacılık faaliyetlerine yönelmiş oldukları görülmektedir. Bu eğilimin bir ikinci nedeni de, bir bankanın yurt dışında geliştirdiği finansal know-how'ın kurumsal bankacılık için daha uygun olmasıdır. Ayrıca özellikle dünya çapında tanınmış isimler olan ve güvenilirliğinden şüphe duyulmayan bankalar kurumsal bankacılık piyasasına girişte önemli bir avantaja sahip olmaktadır.

Türkiye'nin Avrupa Tek Pazarı'na dahil olması, AB bankalarının Türkiye'de kurumsal bankacılık piyasasına girişlerini kolaylaştıracaktır. Zira bu bankalar "tek pasaport" ilkesi uyarınca Türkiye'de kurumsal bankacılık hizmeti sağlayacak bir veya birçok şube açmak için Türkiye'den izin almak zorunda kalmayacaklardır. Ayrıca Türkiye'de faaliyet gösteren şubelerinin dahi ihtiyati denetim bakımından menşe ülke otoritelerine tabi olması da Türk pazarına girişi kolaylaştıran bir etken olacaktır.

Türkiye'de kurumsal bankacılık piyasasına giren AB bankalarının stratejileri riski düşük, büyük çaplı Türk müşterilere yönelmek olacaktır. Nitekim bugüne kadar Türkiye'de yerleşen yabancı sermayeli bankalar da bu stratejiyi benimseyerek risk düzeyi düşük kurumsal müşterilere yönelmişlerdir. "Cherry picking" olarak adlandırılan bu düşük riskli müşteri kazanma stratejisi uyarınca, AB bankalarının Türkiye'de açılacak olan şubeleri, daha düşük maliyetli kaynaklarından istifadeyle, tercihli müşterilerine Türk bankalarının normal şartlarda sağladıklarına göre daha uygun koşullarda kredi sağlamaya çalışacaklardır. Bu ise piyasada rekabeti artıracak, Türk bankalarının net faiz marjlarını düşürecek ve sektörün kârlılık oranını menfi yönde etkileyebilecektir. AB bankalarının Türk pazarına yerleşmelerinin bir diğer sonucu da kurumsal müşterilere sunulan finansman olanaklarının çeşitlenmesi olacaktır.

Ancak Türkiye'de yabancı banka sayısına bakıldığında, bunun uluslararası normlara uygun bir seviyede olduğu görülmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye'de bankacılık sektörü dış rekabete açılmış durumdadır. AB ile mali hizmetlerde serbest ticarete geçilmesi halinde, AB bankalarının Türkiye'ye yerleşmelerinin önemli bir ivme kazanacağını düşünmek ve sektör dinamiklerini temelden etkileyecek bir etkide bulunmasını beklemek doğru olmayacaktır. Keza Türkiye'nin son yıllarda artan ülke notunun da etkisiyle, büyük firmalar uluslararası borç piyasalarını kullanabilmektedir. Türkiye'de bankacılık lisansı olmayan uluslararası kredi kurumları, irtibat büroları vasıtasıyla Türk şirketlerinin borçlanma ihti-

yaçlarını karşılamaktadırlar. Bu yönüyle, finansal hizmetlerde Gümrük Birliği'nin doğrudan farklılaştırıcı bir etkisi olmayacaktır. Fakat birtakım vergi ve mevzuat yükümlülüklerini aşmak amacıyla kullanılan araçların sadeleşmesi mümkün olabilecektir.

Öte yandan, finansal hizmetlerde serbest ticarete geçilmesinin etkilerinin tam olarak değerlendirilebilmesi için, Türk bankalarına AB pazarında sağlanacak avantajların da değerlendirilmesi gerekmektedir. Konuya kurumsal bankacılık açısından yaklaşıldığında, Türk bankalarının AB pazarında önemli bir rekabet avantajı elde edemeyecekleri söylenebilir. Bunun nedeni, kurumsal bankacılıkta fon maliyetlerinin büyük önem taşımasıdır. Toptan bankacılığın müşterileri olan kurumların, bireylere oranla gerek pazarlık güçleri gerek piyasa bilgileri daha yüksektir. Arz açısından ise, AB'deki mali piyasaların ulaştığı doyum ve likidite fazlası etkili olan unsurlardır. AB'deki kurumsal bankacılık piyasasını alıcıların daha güçlü olduğu bir piyasa olarak tanımlamak gerekir. Bu nedenle söz konusu piyasada rekabet de oldukça yoğun olarak yaşanmakta ve kâr marjları, bireysel bankacılığa oranla daha düşük kalmaktadır. Bütün bu nedenlerden dolayı, AB kurumsal bankacılık piyasasının Türk bankaları açısından cazibesi düşmektedir.

4.2.4. Denetim Yetkisi

Türkiye'de yerleşik ve Türkiye'de lisanslanmış finans veya kredi kuruluşları prensip olarak AB pazarında karşılıklı tanımanın gerçekleşmesi durumunda hizmet verebileceklerdir.

2008 yılındaki bankacılık sektörü krizinden sonra Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu ve üye ülkeler arasındaki en önemli tartışmalardan bir tanesi finans sektöründe AB seviyesindeki denetim kurumlarının rolü ve yetkisi üzerine olmuştur¹⁰. Kriz öncesinde ulusal denetim kurumlarının yetersiz kalması ve AB düzeyinde bankalara yardım yapılmak zorunda kalınması yüzünden, denetim yetkisinin tümüyle AB düzeyinde olması görüşü güç kazanmıştır. Bu tartışma AB üyesi olmadan AB Tek Pazarı'na katılan ülkeler bakımından da önem taşımaktadır.

İzlanda, Norveç, İsviçre gibi AB'ye üye olmayan ülkeler AB Tek Pazarı'na katılırken, yakın zamana kadar bu ülkelerin finansal veya bankacılık otoritelerinden lisans almış kredi kurumlarının AB ülkelerinde hangi boyut ve koşullarda hizmet verebileceği menşe ülke otoritesi tarafından karara bağlanmaktaydı. Ancak 2008 yılında yaşanan bir bankacılık krizi bu anlayışın değişmesine yol açmıştır. Bir İzlanda Bankası olan Landsbanki 2008

¹⁰ HM Treasury, 'Single Market: Financial Services and the Free Movement of Capital', Ekim 2013

yılında batık durumuna düşmüştür. Bu nedenle AB Tek Pazarı'ndaki özgürlüklerden yararlanarak başta İngiltere olmak üzere AB vatandaşlarından toplamış olduğu mevduatı da geri ödeyememiştir. İzlanda vatandaşı olmayan mudilere İzlanda hükümeti sahip çıkmamış ve parasını söz konusu bankaya yatıran İngiliz mevduat sahiplerinin paraları İngiliz vergi mükellefleri tarafından ödenmiştir. Bu olayla birlikte, AB Tek Pazarı'nda AB üyesi olmayan ülkeler tarafından lisanslanmış finansal hizmetlerin sunulmasında, AB seviyesinde karşılıklı tanıma prensibi getirilmiştir. Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi durumunda, Türkiye'nin AB'nin finansal tek pazarına katılım koşulları da bu doğrultuda olacaktır. Başka bir deyişle, Türkiye'de yerleşik ve Türkiye'de lisanslanmış finans veya kredi kuruluşları prensip olarak AB pazarında karşılıklı tanımanın gerçekleşmesi durumunda hizmet verebileceklerdir.

4.2.5. Finans Sektörü ve Devlet Yardımları

AB ile Türkiye arasında hizmetler sektörünü de kapsayacak şekilde Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, devlet yardımları denetim rejiminin Türk finans ve bankacılık sektörüne de uygulanmasını beraberinde getirecektir.

Finansal hizmetler sektörü de devlet yardımlarının denetim rejiminden muaf tutulmamıştır. AB ile Türkiye arasında hizmetler sektörünü de kapsayacak şekilde Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, devlet yardımları denetim rejiminin Türk finans ve bankacılık sektörüne de uygulanmasını beraberinde getirecektir. Kamu, doğrudan veya dolaylı olarak kamu tarafından kontrol edilen kurumlar yoluyla bankalara müdahalede bulunursa, bu devlet yardımı olarak nitelendirilmektedir. Kamunun bir tasarrufunun veya kamu tarafından yapılan finansal aktarımların devlet yardımı olarak kabul edilip edilmemesinde temel olarak "pazar ekonomisi yatırımcısı ilkesi" göz önünde bulundurulmaktadır. Söz konusu ilke devletin normal bir hisse sahibi gibi davranıp davranmadığının değerlendirilmesine dayanmaktadır. Finansal aktarım, mantıklı bir pazar yatırımcısının yapacağı bir şekilde ise yardım olarak kabul edilmemektedir. Kamu, müdahalesinde normal bir hisse sahibi gibi davrandığı, kontrol ettiği firmanın pazar baskısına tepkisini serbest bıraktığı, ancak aynı zamanda gelir kaybına yol açacak davranışlardan kaçındığı sürece devlet yardımı kapsamında değerlendirilmemektedir. Bu sektöre yönelik devlet yardımlarında değerlendirme kriteri, kamu müdahalesinin rekabet ihlallerine yol açmamasını temin etmek ve devletin piyasa genelindeki herhangi bir yatırımcıdan farksız davranarak, bankaya haksız kazanç sağlamasını önlemektir. Finansal sektörde karşılaşılan devlet yardımlarına dair bazı özel durumlara da bu bağlamda değinmekte fayda bulunmaktadır.

Zor Durumdaki Firmaların Kurtarılması

AB uygulamasında zor durumdaki firmaları kurtarmaya yönelik devlet yardımları yakından incelenmektedir. Zira bu yardımlar ekonomik kaynakların dağılımını etkilemekte ve normal piyasa koşullarında varlıklarını sürdüremeyecek veya ağır yeniden yapılanma önlemleri uygulamak zorunda kalacak firmaları desteklemektedir. Zor durumdaki bankaların kurtarılması, kamu bankalarına sermaye aktarımı yapılması ve kamu organlarıncı kredi kurumlarına mali avantaj sağlanması, AB’de devlet yardımına yönelik kurallar kapsamında incelenmekte ve bildirim tabi tutulmaktadır.

Merkez Bankalarının Müdahaleleri

Merkez Bankalarının müdahaleleri, devlet yardımları uygulamasında önemli bir yere sahiptir, zira Merkez Bankaları fonları devlet kaynaklarını oluşturmaktadır. Merkez Bankası’nın para politikasının yürütülmesindeki sorumluluğu sebebiyle açık pazar operasyonlarında pazara likiditeyi sağlamak amacıyla müdahalede bulunması, devlet yardımı olarak kabul edilmemektedir. Ancak zor durumdaki bir bankaya, cari piyasa koşulları dışında doğrudan likidite yardımında bulunulması devlet yardımı olarak kabul edilmektedir. Söz konusu yardımın devlet yardımı olmadığı konusunda görüş bildirilmesi için, Merkez Bankası’nın desteğinin banka riski de hesaba katıldığında piyasadakilerden yüksek bir faiz oranında ve zor durumdaki bankanın güvencesi altında verilmesi gerekmektedir.

Genel Ekonomik Menfaat Hizmetleri İstisnası

Bir ülkenin uzun vadeli siyasi, ekonomik veya toplumsal hedeflerinin gerçekleştirilmesi amacıyla görevlendirilmiş olan mali kurumların faaliyetleri, söz konusu kurumların genel ekonomik menfaat hizmet sağlayıcısı olmaları gerekçesiyle devlet yardımları için getirilen kısıtlamanın dışında tutulabilmektedir. Genel ekonomik menfaat hizmetlerine yönelik devlet yardımlarının rekabet kurallarından muaf tutulabilmesi için, söz konusu hizmetin çerçevesi somut biçimde tanımlanmış bir genel ekonomik menfaat hizmeti olması ve bu hizmeti yerine getirmek üzere devletin belli bir kurumunun görevlendirilmiş olması gerekmektedir. Genel ekonomik menfaat hizmeti tüm ülkede geçerli olacaktır. Kredi kurumları tarafından gerçekleştirilebilecek genel ekonomik menfaat hizmetleri arasında KOBİ’lerin geliştirilmesine yönelik programlar, ihracat kredilerinin verilmesi ve garanti edilmesi, sosyal konut kredileri, belediyelerin ve altyapı projelerinin finansmanı ile bölgesel kalkınmaya yönelik projeler yer almaktadır.

Söz konusu hizmetin devlet yardımları yasağından muafiyet elde etmesi için oransallık ilkesinin dikkate alınması, verilen yardımın hizmetin maliyetini aşmaması gerekmektedir.

Ancak genel ekonomik menfaat hizmetlerinde dikkat edilmesi gereken husus, hizmetin yerine getirilmesi için yapılan yardımı, yardımdan yararlanan mali kurumun teşvik aldığı iş için kullanması ve bunu olası diğer ticari işlerine yönlendirmemesidir. Zira, diğer firmalarla rekabet içerisinde olan bir kamu işletmesine verilen yardım işletmeye ucuz finansman sağlayacağından dolayı rekabet ihlaline yol açacaktır.

4.3. Enerji

Ülkemizin enerji alanındaki mevzuatı 2000’li yılların başında yapılan reform ile büyük ölçüde AB mevzuatı ile uyumlaştırılmıştır.

Türkiye, 2001 yılında 4628 sayılı Elektrik Piyasası Kanunu’nu (EPK) çıkartarak, elektrik sektörünü yeniden yapılandırmak üzere iddialı bir program başlatmıştı. Hedef, önceden dikey bütünleşmiş olan sektöre serbestleşme ve özelleştirme aracılığıyla rekabeti getirmektir. Yeni piyasa yapısında üretim ve perakende satış rekabetçi biçimde gelişecek, iletimle dağıtım ise piyasanın tüm katılımcılarına ayrımcı olmayan erişimi sağlamak üzere düzenlenmiştir. Kanun aynı zamanda Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumu’nu (EPDK) öngörmüş ve ona yeni rejimin düzenleme altyapısını tasarlayıp uygulama görevini vermiştir¹¹.

**4 bin
kwh/saat**

2007 yılı Temmuz ayından itibaren, birkaç ülke hariç, AB’deki tüm enerji tüketicileri serbest tüketici statüsü kazanmışlardır. Türkiye’de bu sınır 2015 yılı başında 4 bin kwh/saat’e düşürülmüştür.

Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi kapsamında enerji sektöründe AB ile mevzuat uyumunun ilerletilmesi ile elektrik sektöründe, özellikle toptan ve perakende satış alanında, rekabetin artmasını beklemek gerekir. Örneğin 2007 yılı Temmuz ayından itibaren, birkaç ülke hariç, AB’deki tüm enerji tüketicileri serbest tüketici statüsü kazanmışlardır. Türkiye’de bu sınır 2015 yılı başında 4 bin kwh/saat’e düşürülmüştür. Eşik değerlerin düşürülmesi ve hatta sıfırlanması ile beraber daha fazla sayıda kurumsal tüketici elektrik üretim şirketlerinden doğrudan alım yapabilecektir. Benzer bir rekabet artışı perakende dağı-

¹¹ EDAM. "İkinci kuşak yapısal reformlar : altyapı sektörlerinde de-regülasyon ve rekabet". Aralık 2007. <http://edam.org.tr/document/Edam-Report-TR.pdf>

tım piyasasında da gözlenecektir. Bunun sonucunda bugün birçok AB ülkesinde olduğu gibi bireysel tüketiciler için enerji (gerek elektrik gerek doğal gaz için) kullanımının maliyetini düşüren aracı kurumlar oluşacaktır.

Elektrik sektörüne oranla, AB mevzuatına uyum ile birlikte doğalgaz sektöründe daha kayda değer yapısal değişiklikler beklenebilir. 4646 sayılı Doğalgaz Piyasası Kanunu, Nisan 2001’de kabul edilmiştir. Kanun “ulusal iletim hatları” dışında, BOTAŞ’ın doğal gaz sektöründeki tekel haklarına son vermiş ve aşağıdaki faaliyetlerin her birinin ayrı bir lisans gerektirdiğini belirtmiştir: İthalat, üretim, iletim, depolama, toptan satış, ihracat ve şehir içi dağıtım. Perakende satışın ayrı bir faaliyet olarak tespit edilmemiş olması dikkat çekicidir. Doğal Gaz Kanunu ile Elektrik Piyasası’nda olduğu gibi AB mevzuatına uyum büyük ölçüde arttırılmıştır. Ancak mevcut durumda AB mevzuatı ile uyumlu olmayan bazı uygulamalar bulunmaktadır.

Bunların başında üretim ile iletimin birbirinden yasal olarak ayrılması gelmektedir. Başka bir deyişle boru hatlarıyla doğal gaz taşımacılığı yapan firmaların, üretim yoluyla doğal gaza sahip olan firmadan yasal olarak ayrılması gerekmektedir. Üretim ile iletim arasında dikey bütünleşmenin bölünmesini öngören bu yaklaşım uyarınca Türkiye’de bu konumunu muhafaza etmiş bulunan BOTAŞ’ın yasal ayrıma tabi tutulması gerekecektir. Aslında Doğalgaz Kanunu’nda da kendisine yer bulmuş olan bu tedbirin hayata geçirilmesi gerekecektir. Ancak daha önemlisi rekabet kurallarının iletim altyapısına erişim ile ilgili olarak çok daha dikkatli biçimde uygulanacak olmasıdır. Bunun Rusya ile enerji alanında işbirliğini geliştirmeye aday Türkiye’nin uzun vadeli enerji stratejisi açısından da sonuçları olacaktır.

AB’nin Gazprom’un pazar hakimiyetine karşı almış olduğu bazı tedbirleri bu bağlamda hatırlatmakta fayda vardır. Rusya’nın yakın zamana kadar gündeminde olan ve Rusya Devlet Başkanı Putin’in Aralık 2014 Türkiye ziyaretinde askıya alındığını açıkladığı Güney Akım projesinin zorluklarla karşılaşması AB rekabet kurallarının harfiyen uygulanması ile yakından bağlantılıdır. Bu örnekte Avrupa Komisyonu, Gazprom’un Güney Akım için öngörülen iletim altyapısına üçüncü tarafların da erişim sağlamasını şart koşmuş, ayrıca bu proje kapsamındaki doğal gaz boru hattının Avrupa ayağının ilk halkasını oluşturacak olan Bulgaristan’ı da AB’nin enerji direktiflerine uyması yönünde uyarmıştır¹². Keza benzer bir diğer olayda Komisyon, yine Gazprom’a ait ve Baltık denizinden geçen Kuzey Akımı boru hattından gelen doğal gazın Almanya içinde taşınmasını öngören OPAL boru hattının kullanımının Gazprom’un tekelinde bulunmasına karşı çıkmış ve mülkiyetinde bulunma-

¹² <http://in.reuters.com/article/2014/06/03/eu-southstream-bulgaria-idINL6N0OK19G20140603>

sına rağmen Gazprom'un söz konusu boru hattının 50% kapasitesini üçüncü taraflara ayırması gerektiğine hükmetmiştir¹³.

Burada dikkat çekilmesi gereken temel konu, nasıl ki Gazprom'un dağıtım ve iletim altyapısına yönelik teknelci yaklaşımına yönelik AB içinde tedbirler alındıysa, enerji sektörünün Gümrük Birliği'ne dahil edilmesi ile beraber benzer bir yaklaşım, Türkiye'deki ve/veya Türkiye topraklarından geçen, başta boru hatları olmak üzere, enerji altyapısı açısından da geçerli olacaktır. Bunun gerek BOTAŞ'ın sahip bulunduğu iletim altyapısı gerek TANAP gibi bilahare bu nitelikte yatırımlar yapmayı planlayan büyük çaplı enerji şirketleri açısından sonuçları olacaktır. Kendi altyapılarını tamamen kendilerine ait veya anlaşmalarını yaptıkları doğalgaz miktarının kullanılması için monopolize edemeyecekler, diğer üreticilerin de bu iletim altyapılarından şeffaf ve rekabetçi koşullarda faydalanmalarını sağlamak zorunda kalacaklardır. Enerji sektörünün Gümrük Birliği'ne dahil edilmesi durumunda bunun, TANAP ve özellikle Türk Akımı olarak adlandırılan ve Rusya tarafından Türkiye'ye Avrupa ülkelerine satış şartıyla sağlanacak olan 63 milyar metreküp tutarındaki projeye etkisinin daha ayrıntılı olarak ve özellikle kamu tarafından değerlendirilmesi gerekecektir. Özellikle Türkiye topraklarından geçecek olan Türk Akımı'na ait boru hattında Gazprom'un kısmen de olsa mülkiyetinin olup olmayacağı önem taşıyacaktır.

Bu bağlamda mevzuat uyumuna dayalı olarak hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi senaryosunda, Türkiye'nin 3. Enerji Paketi olarak adlandırılan AB'nin enerji mevzuatını da üstlenmesi gerekeceğinin altı çizilmelidir. Hatırlanacağı üzere, Rusya'nın daha önceden sahiplenmiş olduğu Güney Akım projesini askıya alıp Türk Akımı'na yönelmesinin en önemli nedenlerinden biri anılan çerçeve mevzuatın Gazprom açısından yol açtığı zorluklardır. Moskova'nın politika değişikliğindeki dönüm noktalarının başında, 2013 yılı sonunda Avrupa Komisyonu'nun Rusya'nın Güney Akım boru hattının inşaatı amacı ile Avusturya, Bulgaristan, Hırvatistan, Yunanistan, Macaristan, Slovenya ve Sırbistan¹⁴ ile akdettiği hükümetlerarası anlaşmaları, anılan 3. Enerji Paketi ile uyumlu olmadığı gerekçesiyle, AB hukukuna aykırı bulması ve söz konusu anlaşmaların yeniden müzakere edilmesini istemesi gelmektedir. Rusya bu anlaşmaları yeniden müzakere etmeye yanaşmamıştır. Komisyon ayrıca Bulgaristan'ın da boru hattının inşaatında AB kamu ihaleleri mevzuatına uymadığı gerekçesiyle soruşturma başlatmıştır. Bunun sonucunda Bulgaristan'da Güney Akım'la ilgili inşaat faaliyetleri de durdurulmuştur.

¹³ <http://tass.ru/en/economy/768746>

¹⁴ Sırbistan AB üyesi olmamakla birlikte Güneydoğu Avrupa Enerji Birliği'ne üye olması hasebiyle AB mevzuatına uyum yükümlülüğünü üstlenmiş bulunmaktadır.

Türkiye'nin enerji politikası açısından bir diğer önemli konu da, AB'nin enerji alanındaki müktesebatını AB üyesi olmayan Güneydoğu Avrupa ülkelerine genişletmesini sağlayan Güneydoğu Avrupa Enerji Birliği'ne Türkiye'nin üyeliği olacaktır. AB'nin bu konudaki ısrarına rağmen Türkiye bugüne kadar bu konuda çekingen davranmıştır. Bu tereddütünün başlıca nedenleri arasında, AB'nin enerjiye dair sektörel ile rekabet ve çevre müktesebatını ancak tam üyelik müzakereleri vesilesiyle üstlenmeye karar vermiş olması bulunmaktadır. Başka bir deyişle, tam üyelik perspektifi olmadan Güneydoğu Avrupa Enerji Birliği'ne üye olmak istememiştir. Üstelik söz konusu yapıda üyelerin karar alma bağımsızlıkları da aslında bulunmamaktadır. Bu yapı içinde alınan kararlar AB müktesebatına uyumlu olmak zorundadır.

Enerji ticaretinin serbestleşmesi ile beraber, EPDK'nin ithalat izinlerinde daha esnek bir tutum benimsemesi gerekecektir. Bunun bir sonucu, BOTAŞ'a sağlanan mevcut korumanın ortadan kalkması ve piyasaya ilave ithalatçıların da girmesi sonucunda piyasada toptan seviyesindeki fiyat rekabetinin artması olacaktır.

Doğalgaz piyasasındaki bir diğer değişiklik ise doğalgaz ithalatı ile ilgili olacaktır. Halihazırda Türkiye'de doğalgaz ithalatı için lisans almak mümkündür. Ancak geçmişte BOTAŞ tarafından yapılan uzun vadeli ithalat sözleşmelerinin kapsadığı büyük miktarlar nedeniyle, ithalat lisansı olan firmaların fiili ithalatı yapabilmek için EPDK'dan izin almasında zorluklar yaşanmaktadır. Enerji ticaretinin serbestleşmesi ile beraber, EPDK'nin ithalat izinlerinde daha esnek bir tutum benimsemesi gerekecektir. Bunun bir sonucu, BOTAŞ'a sağlanan mevcut korumanın ortadan kalkması ve piyasaya ilave ithalatçıların da girmesi ile piyasada toptan seviyesindeki fiyat rekabetinin artması olacaktır. Bunun bireysel tüketicilere daha düşük doğal gaz fiyatı olarak yansımaları beklenebilir. Ancak aynı zamanda BOTAŞ'ın finansal olarak bu yeni piyasa düzeninden zarar görmesi ihtimali artacaktır. Üstelik devlet yardımları denetim rejiminin de yürürlüğe girmesi ile birlikte, BOTAŞ'ın oluşabilecek finansal zararının sonradan ve otomatik olarak bütçeden karşılanması da mümkün olmayacaktır. Bunun yerine BOTAŞ'ın olası zararının önceden hesaplanması, bütçelenmesi ve bunun için devlet yardımları rejimi altında bir istisna talep edilmesi gerekecektir.

Ancak doğalgaz piyasasının bu suretle pazar dinamiklerini daha yakından takip eden bir yapıya kavuşmasının, elektrik sektörü üzerinde de olumlu etkileri olacaktır. Doğalgaza da-

yalı olarak elektrik üretimi yapan şirketler BOTAŞ'ın hakim durumda olduğu oligopolistik bir pazar yapısı yerine daha fazla sayıda tedarikçinin bulunduğu ve fiyat rekabetinin mevcut olduğu bir doğalgaz piyasası sayesinde daha maliyet etkin biçimde doğal gaz tedariğinde bulunabilecekler ve elektrik üretim maliyetlerini düşürebileceklerdir.

Hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi bağlamında gündeme gelebilecek bir diğer konu ise AB'nin iklim değişikliği politikasıdır. AB ülkelerini sera gazı emisyonlarını azaltmaları konusunda gittikçe daha iddialı hedeflere yönelen bu mevzuatın, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi vesilesiyle Türkiye için de geçerlilik kazanacağı düşünülmektedir. AB'nin enerji alanındaki mevzuatının bir parçası olmakla birlikte, iklim değişikliği alanındaki politikalar bu aşamada yalnızca AB üyeleri açısından bağlayıcılık taşımaktadır. Örneğin AB'nin Tek Pazarı'na dahil olmuş olan ve mevzuat uyum yükümlülüğü bulunan Avrupa Ekonomik Alanı ülkeleri, enerji mevzuatına uyum sağlamış olmakla birlikte AB'nin iklim değişikliği alanındaki hedef ve yükümlülüklerini üstlenmemişlerdir. Bu çerçevede daha belirleyici olacak süreç UNFCCC şemsiyesi altında yürütülen çok taraflı iklim değişikliği müzakereleridir.

4.4. Ulaştırma Sektörü

4.4.1. Demiryolu Taşımacılığı

Demiryolu taşımacılığının serbest rekabete açılabilmesi için dikey ayrımın sağlanması yani TCDD'nin altyapı sağlayıcı rolü ile demiryolu taşımacılığı hizmetinin birbirinden yapısal veya en azından muhasebesel olarak ayrılması gerekecektir.

Demiryolu hizmetlerinde kısıtlamaların kaldırılması ve liberalleştirilmesi, karmaşık ve zor bir süreçtir. AB'de yavaş yavaş gerçekleştirilmiştir. Kamu mülkiyetinde kalsa bile demiryolu taşımacılığı hizmeti ile altyapı sağlayıcının birbirinden muhasebesel ya da kurumsal açıdan ayrılması demiryolu sektöründeki AB uyumunun belkemiğini oluşturur. Serbestleşmenin diğer boyutu ise taşımacılık hizmetleri (yolcu ve yük) için demiryolu ağına serbest ve ayrımcı olmayan erişim ile Evrensel Hizmet Yükümlülüğü¹⁵ (EHY) için hesapların ayrılmasından oluşmaktadır.

¹⁵ Evrensel Hizmet Yükümlülüğü kârlı olmayan müşteri gruplarına veya coğrafi bölgelere de hizmet sağlanmasını garanti altına almakta ve bunun finansman yöntemini belirlemektedir.

Ülkemizde AB'ye uyum adına, ancak AB ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi gündeminden bağımsız olarak hazırlanan ve 2013 yılında onaylanan iddialı çerçeve kanununun başlıca hedefi, TCDD'nin yeni mevzuata uygun şekilde yapılandırılması, demiryolu taşımacılığının rekabete açılması ve demiryolu ağına ayrımcı olmayan erişimi sağlamaktır. Nitekim ulaştırma sektörünün AB ile mevzuat uyumunu esas alan bir model çerçevesinde rekabete açılmasının birinci sonucu, demiryolu taşımacılığına yönelik yeni iş modellerinin geliştirilmesini sağlaması olacaktır.

AB müktesebatının demiryolu taşımacılığında benimsenmesi bu avantajları gerçekten sağlayabilmekle birlikte, müktesebatın uygulanmasının Türkiye ortamında önemli zorluklara yol açması beklenebilir.

Demiryolu taşımacılığının serbest rekabete açılabilmesi için dikey ayrımın sağlanması yani TCDD'nin altyapı sağlayıcı rolü ile demiryolu taşımacılığı hizmetinin birbirinden yapısal veya en azından muhasebesel olarak ayrılması gerekecektir. Zira altyapı yöneticisi olarak TCDD'nin demiryolu taşımacılığı hizmet tedarikçisi iş biriminin tarafını tutması yönünde doğal bir eğilimi olacağı göz önüne alındığında, altyapı yöneticisinin, ayrım yapma isteğini ortadan kaldıran bir düzenleme ile tekel konumunu var olan rakipler ya da yeni katılımcılara karşı (erişim ücretlendirmesinde, program tahsisinde veya asimetrik bilgi oluşturarak) kullanmasının önlenmesi gerekecektir. Nitekim Avrupa Komisyonu'nun Türkiye ile ilgili 2014 yılı İlerleme Raporu'nda, TCDD'de gerekli yapısal değişikliğin henüz yapılmamış olduğuna dikkat çekilerek, TCDD'nin altyapı sağlayıcılığından elde ettiği gelirlerle demiryolu taşımacılığı hizmetlerini finanse etmesinin müktesebata aykırı olduğu ifade edilmektedir¹⁶.

Demiryolu hizmetlerinde adil ve serbest rekabeti teminat altına alacak kurumsal altyapı ile ilgili de sorunlar mevcuttur. Bunların başında altyapıya erişim veya güvenlik ve ruhsatlandırma gibi sorumluluklara sahip kurumsal yapılar gelmektedir. 2014 yılı İlerleme Raporu'nda da vurgulandığı üzere sektörün adil rekabet koşullarına kavuşmasında kritik bir rol üstlenecek olan ve 2013 yılında yenilenen mevzuat tarafından öngörülen Demiryolu Taşımacılığına ilişkin Düzenleyici Otoritenin (Demiryolları Düzenleme Genel Müdürlüğü) Ulaştırma Bakanlığı'ndan bağımsız bir statüde olmadığı değerlendirilmektedir. Bu bağımsızlık, bir taraftan altyapının sahibi olmaya devam edecek diğer taraftan özel sermayeli diğer şirketlerle demiryolu taşımacılığı alanında rekabet edecek TCDD lehine kayırmacı uygulamaların olmamasının sağlanması açısından önemlidir.

¹⁶ European Commission. "Turkey Progress Report". Ekim 2014. Sf 36. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf

Son olarak demiryolu hizmetlerinin EHY boyutunun daha şeffaf ve rekabet yanlısı bir biçimde düzenlenmesi gereklidir. Ülkemizde EHY'lere dair bir çerçeve mevzuatının olmaması bir eksikliktir. Demiryolu hizmetlerine özel EHY koşulları benimsenebilmekle birlikte, EHY yükümlülükleri için daha genel bir çerçevenin oluşturulması, bütün EHY'ler için hukuki çerçeveyi oluşturmada yardımcı olacaktır.

4.4.2. Havayolu Taşımacılığı

AB ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesinin, havayolu taşımacılığı sektörünün rekabet dinamikleri üzerinde önemli etkileri olacaktır. Hava taşımacılığı alanındaki Türk mevzuatı birçok yönden AB müktesebatıyla uyumlu olmakla birlikte tam uyumu esas alan bir hizmet ticareti liberalizasyonu, bir yandan hava taşımacılığı hizmetlerinde dış rekabeti artıracak diğer yandan rekabetin daha eşit koşullarda yaşanmasını sağlayacaktır. Başlıca etki alanları aşağıdaki gibidir:

Serbest Güzergah

Yurtiçi güzergahların tamamı AB havayollarına açılacak, benzer şekilde AB içi güzergahların tamamı da Türk bayraklı taşıyıcılara açılmış olacaktır.

Hizmet ticaretinin serbestleşmesi ve AB müktesebatı ile tam uyum, Türkiye'nin Tek Avrupa Sahası'na entegre olması anlamına gelmektedir. Yurtiçi güzergahların tamamı AB havayollarına açılacak, benzer şekilde AB içi güzergahların tamamı da Türk bayraklı taşıyıcılara açılmış olacaktır. Daha açık bir anlatımla, bundan böyle Lufthansa Ankara-İstanbul arasında havayolu ile yolcu taşımacılığı yapabileceği gibi, Türk Hava Yolları da örneğin Berlin ile Münih arasında benzer bir hizmet sunabilecektir. Bu özgürlük, hava taşımacılık hizmetlerinin liberalleşmesiyle ilgili olarak AB ülkelerinde tecrübe edilerek görüldüğü gibi daha düşük fiyatlar ve daha geniş müşteri seçeneği anlamında Türk tüketiciler için avantajlar yaratarak Türk semalarında artan rekabete dönüşecektir.

Uçuş İzinleri ve Slot Tahsisi

AB ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi ve beraberinde gelen mevzuat uyumu aynı zamanda mevcut slot tahsis sisteminin daha rekabetçi ve şeffaf düzenlemelere dayalı olarak yapılmasını sağlayacaktır. Keza AB mevzuatına uyum ile birlikte slot değiş tokuşu için düzenli bir pazar mekanizmasının oluşturulması, kalabalık havalimanlarındaki hizmetlerini artırmak isteyen Türk taşıyıcılarına da faydalı olacaktır. Ancak havayolu taşımacılığı alanındaki AB müktesebatına uyumun işletme maliyetlerini artıran boyutları da bulunmaktadır.

Bunların başında çevre koruma ve hava yolcularının tüketici hakları gelmektedir. Hava taşıyıcıları için bir karbon vergisinin getirilmesi Türk taşıyıcılarının işlem maliyetini artıracaktır. Yolcu haklarının mevcut kapsamının genişletilmesi de benzer bir sonuca yol açacaktır.

Uluslararası Hava Taşımacılığı Anlaşmaları

Henüz serbest rekabete açılmamış olan pazarlarda uluslararası rotalara erişim, ikili hükümetlerarası hava taşımacılığı anlaşmaları ile düzenlenmektedir. Bu anlaşmalar, ülkelerin resmi bayrak taşıyıcısına avantaj sağlamakta, diğer firmalar için pazara giriş engeli teşkil edebilmektedir. Güzergahlar hukuki bir düopole dönüşmekte, resmi bayrak taşıyıcıları bu rotalarda biletler için rekabetçiliğin ötesinde fiyatlar koyarak tekel kazancı elde edebilmektedir. Ayrıca bu güzergahlarda elde edilen ekonomik rantlar sayesinde resmi bayrak taşıyıcıları bu kez rekabete açık güzergahlarda çapraz sübvansiyon yaparak rekabeti bozabilmektedirler. Bu nedenle uluslararası pazarlar için pazar erişimi ile ilgili kısıtlamalar, yurtiçi pazarındaki adil rekabeti baltalamaktadır.

AB müktesebatına uyum, Türkiye'nin de üçüncü ülkelerle akdettiği ikili hava taşımacılığı anlaşmalarını gözden geçirmesi gerektiği anlamına gelecek, bu çerçevede ikili anlaşmalarla THY için tahsis edilmiş güzergahlardaki tekeli yapı son bulacaktır. Ayrıca hükümetlerarası fiyat belirleme düzenlemeleri de ortadan kalkacak ve yurtdışı güzergahlardaki fiyatlar serbestçe belirlenebilecektir. Keza devlet yardımı denetleme mevzuatının Türkiye tarafından kabul edilmesi, hava taşımacılığı alanında daha şeffaf ve adil düzenleme ve uygulamasının oluşumuna da katkıda bulunacaktır. Öte yandan bu mevzuatın uygulanmaya başlanması hava taşımacılığı sektörüne tanınan yakıt alımlarında özel tüketim vergisi muafiyetine son verilmesini gerektirebilecektir¹⁷. Sonuç olarak AB hava taşımacılığı müktesebatının Türkiye tarafından kabul edilmesi hava taşımacılığı işletmecileri için daha eşit şartlar sağlayacaktır.

Evrensel Hizmet Yükümlülüğü

AB ile mevzuat uyumuna dayalı bir hizmet ticareti modeli, havayolu taşımacılığı sektörü dinamikleri açısından önem taşıyan evrensel hizmet yükümlülüğüne (EHY) dair kuralları da etkileyecektir. Eskiden THY tarafından üstlenilmiş bulunan EHY, pazarın rekabete açılmasından sonra diğer taşıyıcılar bakımından da geçerlilik kazanmıştır. Ancak halihazırda bu yükümlülüğün dağıtılmasına dair ilkeler yeterince şeffaf değildir. Bu yükümlülükler genellikle, uçuş talep edilen rotalar için izni, kamunun verdiği noktalara uçuş yükümlülüğüne bağlayarak gerçekleştirilmiştir. Bu nedenle AB kurallarıyla uyum, EHY kurallarının

¹⁷ Aynı muafiyet deniz taşımacılığı şirketleri için de geçerliken karayolu taşımacılığı işletmecileri için geçerli değildir.

revizyonunu beraberinde getirecek, rota izni almak için bir koşul olarak evrensel hizmet yükümlülüklerinin hava taşıyıcılarına verilmesini içeren mevcut şeffaf olmayan sistem değişecektir. Bu çerçevede, kamu otoritesinin EHY olarak tanımlanacak rotaları belirleyerek, planlanan devlet yardım miktarını tahsis edip açıklayarak, bu rotalara hizmet vermek için rekabetçi ihaleler başlatması beklenmelidir. Havayolu taşıyıcıları böylelikle öngörülen finansal bedeli önceden bilerek EHY'lerin kapsadığı rotalar için doğrudan teklif verebileceklerdir.

4.4.3. Denizyolu Taşımacılığı

Deniz taşımacılığı alanında temel değişiklikler transit ve kabotaj taşımacılığına odaklanacak, ayrıca Kıbrıs gemilerine yönelik ambargoların yürürlükten kaldırılması da gerekecektir.

Kabotaj

AB ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesinin getireceği en büyük yenilik, kabotaj hakkındaki değişiklikler olacaktır. Mevcut durumda Türkiye'de Türk uluslararası gemi siciline ve Türk milli gemi siciline kayıtlı gemiler bu haktan yararlanabilmektedir. Türk Denizciliği Kabotaj Kanunu, 1926'dan beri milli denizcilik sektörünü yabancı gemilerin pazara girişine karşı korumayı hedeflemektedir. Mevzuat uyumuna dayalı bir hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi modeli, kabotajda AB bandıralı gemilere yönelik sınırlamaların kaldırılmasını beraberinde getirecek, sonrasında Türk limanları arasında yolcu ve yük taşımacılığı AB bandıralı gemiler tarafından da yapılabilecektir. Benzer bir serbestiyet AB limanları arasında hizmet sağlamak isteyen Türk bandıralı gemiler açısından da geçerli olacaktır.

Transit Taşımacılık

Coğrafi açıdan Doğu ve Batı'nın önemli ticaret merkezleri arasındaki geçiş yolları üzerinde bulunan Türkiye, transit taşımaları için oldukça uygun bir konuma sahiptir. Fakat, Türk limanlarındaki teknik yetersizlikler, limanlarımızın bu transit taşımalardan komşu ülkeler kadar pay alamamasına neden olmaktadır. Örneğin, Türk ithalat taşımalarının önemli bir kısmı önce Pire Limanı'nda büyük konteyner gemilerinden indirilerek, daha küçük gemilere yüklendikten sonra limanlarımıza gönderilmektedir. AB ile mevzuat açısından uyum, altyapının da güçlendirilmesi suretiyle bu zorlukların da aşılmasına ve ülkemizin transit taşımacılıktaki payının artırılmasına katkıda bulunacaktır.

Limanların Kıbrıs Bandıralı Gemilere Açılması

Ulaştırma sektörünün AB ile serbest rekabete açılmasının bir diğer sonucu da, ekonomik açıdan ziyade siyasi açıdan daha önemli olan, Türk limanlarının ve havaalanlarının Kıbrıs bandıralı gemilere ve uçaklara açılması olacaktır. Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesine ilişkin anlaşmanın onayının, Türkiye'nin bu sınırlamayı kaldırmasına bağlı olacağını ifade etmek gerekir. Bir açıdan bakıldığında, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi bu sorunun geride bırakılması için bir vesile teşkil edecektir. Bu sayede müzakerelerin münhasıran bu sorun nedeniyle askıya alınmış bulunan 14 başlığının açılması ve kapatılmasına olanak sağlanacaktır. Üstelik Kıbrıs bandıralı gemilere bu şekilde erişim sağlanmasının bu devleti tanıma anlamına gelmeyeceğini Türk tarafı muhtelif vesilelerle beyan etmiş ve kayda geçirmiştir.

4.4.4. Karayolu Taşımacılığı

Küçük ölçekli karayolu taşımacılığı işletmecilerinin sayıca çok yüksek olması, Türk yasa koyucularını AB müktesebatını uygularken, Türkiye'nin mevcut ihtiyaçlarına daha uygun bir çerçeveye oturtmaya yönlendirmiştir.

Karayolu taşımacılığı Türkiye'deki temel ulaştırma modudur. Yol ağı yeterince gelişmiştir ve sektör yüksek sayıda hizmet sağlayıcıya sahiptir. Diğer ulaştırma modları ile kıyaslandığında, sektörde rekabetçilik ileri düzeydedir. Ancak, küçük ölçekli ve kayıtdışı firmaların çokluğu, sektörde konsolidasyonu engellemekte; piyasada büyük ve kurumsallaşmış firmalar ile küçük enformel firmalar olarak bir ayrım devam etmektedir. Bu durum, diğer Avrupa ülkelerinde gözlemlendiği gibi, firmaların büyüyerek kritik ağırlığa ulaşmasını, filolarına ve teknolojiye yatırım yapabilmelerini sağlayan dönüşümü geciktirmektedir. Küçük ölçekli firmaların ağırlıkta olması, bir taraftan karayolu yük taşımacılığı yapan araç sayısını diğer taraftan trafik yoğunluğu, kirlilik ve trafik tıkanıklıkları gibi olumsuz dış etkileri artırmaktadır.

Bununla birlikte, Türk karayolu taşımacılığı mevzuatının AB müktesebatı ile uyumlaştırılması yolunda önemli gelişme kaydedilmiştir¹⁸.

AB ile uyumu artıran Karayolu Taşıma Kanunu 2003'te yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanun ve takip eden yönetmelikler, karayolu taşımacılığı hizmetleri için AB'ye benzer bir

¹⁸ EDAM. "İkinci kuşak yapısal reformlar : altyapı sektörlerinde de-regülasyon ve rekabet". Aralık 2007. <http://edam.org.tr/document/Edam-Report-TR.pdf>

düzenleme ortamı yaratmıştır. Bununla birlikte, piyasa yapılarından kaynaklanan farklılıklar bulunmaktadır. Küçük ölçekli karayolu taşımacılığı işletmecilerinin sayıca çok yüksek olması, Türk yasa koyucularını AB müktesebatını uygularken, Türkiye'nin mevcut ihtiyaçlarına daha uygun bir çerçeveye oturtmaya yönlendirmiştir. Yeni Karayolu Taşıma Kanunu ve Yönetmelikleri, sektörün çok parçalı yapısını ve firmaların büyük çoğunluğunun küçük ölçekli olduğunu göz önünde bulundurmaktadır. Sonuç olarak piyasaya giriş kuralları ve yetki belgesi alma koşulları Türkiye koşullarına göre uyarlanmıştır.

AB ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesinden rekabet gücü yüksek olduğu düşünülen karayolu taşımacılığı sektörünün önemli fayda sağlayacağı öngörülmektedir. Zira bu sayede Türk işletmeler AB içinde de serbestçe yük ve yolcu taşımacılığı yapabileceklerdir. Ancak bu serbestinin gerçek anlamda hayata geçebilmesi için AB ülkeleri ile Türkiye'de düzenleyici kurum rolünü devam ettiren Ulaştırma Bakanlığı arasında karşılıklı güven tesis edilmesi gerekecektir. Başka bir deyişle, AB ülkelerinin kendi ülkelerinde taşımacılık yapacak bu şirketlerin ve filolarının ilgili Türk makamları tarafından mevzuata yer verilen kriterler temelinde yeterince ve etkinlikle denetlendiklerine emin olmaları gerekmektedir.

Pazara serbestçe erişimi sağlayacak diğer ilerleme ise TIR kotaları sorununun çözüme kavuşturulması olacaktır. Türk taşımacılarının Türkiye ile Avrupa ülkeleri arasındaki yük taşımacılığında aldıkları pay arttıkça, Schengen vize prosedürlerinin uygulamasında yapılan geçici değişiklikler veya geçiş izinlerinin sınırlandırılması gibi sorunlarla karşılaşmışlardır. Her ülkenin AB-dışı ülkeler için tanıyacağı geçiş izni sayısını belirlediği Ulaştırma Bakanları Avrupa Konferansı (UBAK) çerçevesinde Türk kamyonlarına ayrılan geçiş izinleri yıl bitmeden tükenmektedir.

Bu sorun Gümrük Birliği ile ilgili kurumlarda Türkiye tarafından yıllardır dile getirilmiş olmasına rağmen, AB bunu Gümrük Birliği'nin halihazırda kapsadığı mal ticareti ile ilgili bir uygulama olarak görmediğini belirterek çözüme kavuşturma yolunda bir çaba içine girmemiştir. Ancak Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesiyle hizmet ticaretinin de Gümrük Birliği kapsamına alınacağı göz önüne alındığında, TIR kotaları konusu bu kez doğrudan hizmet ticaretini engelleyen bir uygulama olarak değerlendirilerek -bir geçiş dönemi müzakerede edilebilecek olsa bile- uygulamadan kaldırılmaları gerekecektir.

Başka bir açıdan bakıldığında, hizmet ticaretinin Gümrük Birliği'ne dahil olması ile birlikte ulaştırma sektöründe tarafların birbirlerine karşı uyguladıkları ayrımcı ve kısıtlayıcı tedbirlere son vermeleri gerekecektir. Bu bağlamda da ön planda Türkiye açısından Kıbrıs bandıralı gemi ve uçaklara uygulanan ambargo ve denizcilikte kabotaj hakkı, AB açısından ise TIR kotaları gelmektedir.

4.5. İletişim ve Bilişim

Avrupa Birliği iletişim ve bilişim sektörlerinde temel hedef olarak bilgi toplumuna dönüşümün hızlanmasını benimsemiştir. Bu nedenle de 2014 yılında görevine başlayan Juncker başkanlığındaki Avrupa Komisyonu'nun en erken aşamada kamuoyu ile paylaştığı hedeflerin başında Digital Europe – Sayısal Avrupa hedefi gelmektedir. Bu çerçevede öncelik AB ekonomilerinin sayısal dönüşümünü destekleyen bir kamu politikaları demeti yaratılmasındadır.

Türkiye, doğrudan iletişim sektörünün regülasyonu ve pazar dinamiğine ilişkin kurallar açısından genel hatlarıyla AB mevzuatı ile uyumlu bir çizgide ilerlemiştir. Ancak bazı alanlarda AB'deki düzenlemeleri daha geriden takip etmektedir.

AB ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi açısından bakıldığında iki ayrı düzlemde değerlendirme yapılması gerekecektir. Bunlardan birincisi doğrudan iletişim sektörünün regülasyonu ve pazar dinamiğine ilişkin kurallardır. İlerleme Raporlarında da ifade edildiği üzere, Türkiye genel hatlarıyla AB mevzuatı ile uyumlu bir çizgide ilerlemiştir. Ancak bazı alanlarda AB'deki düzenlemeleri daha geriden takip etmektedir. Mevzuat uyumunun hızlandığı bir ortamda, Türkiye'nin de AB çerçevesinde geçmişte karara bağlanmış bulunan aşağıdaki alanlarda uyum yükümlülüğünü yerine getirmesi gerekecektir.

Yetkilendirme: 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu ile ülkemizde genel çerçevesi çizilen elektronik haberleşme sektöründe yetkilendirme konusu, AB Yetkilendirme Direktifi'nde ele alınmaktadır. Yetkilendirme Direktifi yetkilendirme ücretlerinin objektif, orantılı ve şeffaf olması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca bütçe şeffaflığı hususu da düzenleyici kurumların sorumlulukları arasında sayılmıştır. Türkiye'nin 2014 yılı AB ilerleme raporunda, elektronik haberleşme sektöründe yetkilendirme rejimi konusunda mevzuat uyumu bakımından gelişme kaydedilmediği ifade edilmiştir. Bu ilerlemenin kaydedilebilmesi için düzenleyici kurumun “bağımsızlığının”, “öngörülebilirliğinin” ve “şeffaflığının” sağlanmasına yönelik düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

Kişisel bilgilerin korunması ve veri güvenliği: 5809 sayılı Elektronik Haberleşme Kanunu, işletmecileri, kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerden ihtiyaç duyacağı her türlü bilgi ve belgeyi almak ve gerekli kayıtları tutmak ve talebi üzerine Bakanlığa iletmekle mükellef tutmuştur. Oysa ki AB mevzuatında düzenleyici kurumların bilgi edinimleriyle ilgili sınırlamalar getirilmiştir. Bilginin talebi, gereklilik ile orantılı olmalı, işletmeciler üzerinde aşırı yük oluşturmamalıdır. Üstelik 2014 yılında Avrupa Toplulukları Adalet

Divanı, 2006 tarihli AB Veri Saklama Direktifi ile öngörölmüş olmasına rağmen, elektronik haberleşme kuruluşlarının kişilere ait bütün elektronik haberleşme bilgilerinin iki yıla kadar tutmaya zorlanmalarını bile AB hukukuna aykırı bulunmuştur.

Evrensel hizmetin kapsamı ve evrensel hizmet fonunun yönetimi ile ilgili, elektronik haberleşme sektörü oyuncuları ve düzenleyici kurumun katılımı ile bir politika hazırlanması faydalı olacaktır.

Evrensel Hizmet: Evrensel hizmet konusunda uygulama ve şeffaflık bakımından ilerleme kaydedilmesi ihtiyacı vardır. Evrensel hizmetin kapsamı ve evrensel hizmet fonunun yönetimi ile ilgili, elektronik haberleşme sektörü oyuncuları ve düzenleyici kurumun katılımı ile bir politika hazırlanmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Ayrıca AB düzenlemelerine uygun olarak, evrensel hizmet fonunun yönetimi ve denetiminin, Bakanlık yerine, düzenleyici kurum tarafından üstlenilmesi ve fonun şeffaf bir şekilde yönetilmesi önemlidir.

Frekans Tahsisatı: Frekans tahsisi ilgili olarak 4,5G ihalesi 26 Ağustos 2015 tarihinde yapılmıştır ve frekans tahsisleri tamamlanmıştır. Türkiye'nin 4,5 G teknolojisine 1 Nisan 2016 tarihi itibarıyla geçmesi planlanmaktadır.

Roaming: AB mevzuatı AB içinde roaming ücretlerine bir sınırlama getirmiştir. Hatta Komisyonu'nun bundan sonraki çalışma programında bu ücretlerin tamamen kaldırılması da vardır. AB'ye uyum, Türkiye'de yerleşik mobil işletmecilerin de müşterilerinin AB ülkelerine seyahat ettiklerinde karşılaştıkları roaming gelirlerinden feragat etmelerini gerektirecektir. Tüketiciler açısından önemli bir avantaj olarak görülebilecek bu değişikliğin, mobil işletmecilerin bilançoları üzerinde etkisi olacaktır.

Düzenleyici Otoritenin Bağımsızlığı: AB mevzuatı düzenleyici kurumların bağımsızlığını vurgulamakta, düzenleyici kurumların yapısal olarak otonomiye ve gereken kaynaklara sahip olması gerektiğini belirtmektedir. AB'nin 2014 İlerleme Raporu'na da yansıyan değerlendirilmesi, Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı (TİB) dahil, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunun bağımsızlığını, öngörülebilirliğini ve şeffaflığını sağlama konusunda çalışma yapılmasına ihtiyaç bulunduğu yönündedir.

Doğrudan sektör ile ilgili bu düzenlemelerin yanı sıra, yatay mevzuat olarak adlandırılan ve birçok sektörü ilgilendirmekle birlikte özellikle iletişim ve bilişim sektörü açısından öne çıkan AB düzenlemelerine uyumun da kayda değer etkileri olacaktır. Bunların başında ise kişisel verilerin korunması ve güvenliğine dair düzenlemeler gelmektedir.

Kişisel verilerin önem kazanması, kişisel verilerin toplanması ve kullanımına dair yeni bir çerçeve oluşturulmasını gerekli kılmıştır.

Kişisel Verilerin Korunması: İnternet'in yaygınlaşması ile birlikte, kişisel verilerin toplanması, dönüştürülmesi ve analiz edilmesine dayalı yeni iş modelleri ortaya çıkmıştır. Big data – Büyük Veri veya Cloud Computing- Bulut kurgularına dayanan iş modelleri bunların başında gelmektedir. Ancak kişisel verilerin bu derecede önem kazanması, kişisel verilerin toplanması ve kullanımına dair yeni bir çerçeve oluşturulmasını gerekli kılmıştır. Avrupa'nın siyasi tarihinden kaynaklanan kültürel kodları da kişisel verilerin kamu otoritesi tarafından sınırsız, ölçüsüz ve denetimsiz biçimde kullanılmasının engellenmesini şart koşmaktadır. Bunlara paralel olarak Snowden olayının da tetiklemesi ile başta ABD olmak üzere küresel düzeyde yürütülen istihbarat faaliyetlerinin çapının ortaya çıkması, kişisel verilere koruma sağlanmasının gerekliliğine aciliyet kazandırmıştır. Bu dinamiklerin ışığında AB bir taraftan bu korumayı sağlamak, veri çeşitliliği ve yoğunluğuna dayalı yeni iş modellerine de engel olmamak ama aynı zamanda meşru istihbarat ve ulusal güvenlik gerekçeleriyle gerekli kişisel verilere erişimi garanti altına almak gibi aslında birbiriyle çelişen amaçların ışığında kişisel verilerin korunmasına dair mevzuatını oluşturmuştur. 1995 yılında çıkarılan bir direktif ile ilk adımları atılan bu mevzuat Avrupa Toplulukları Adalet Divanı içtihatlarıyla da zaman içinde çeşitlenmiştir. Juncker Komisyonu, bu alanda doğrudan etkili olacak ve bütün AB ülkeleri açısından bağlayıcı nitelikte yeni bir regülasyon hazırlığındadır.

AB, kişisel veriler için oluşturulan hükümlerin uygulanması ve uygulamanın denetlenmesi amacıyla her bir ülkede hükümetten bağımsız bir Veri Denetim Otoritesi kurulmasını öngörmektedir.

Daha geniş bir değerlendirmeye konu olması gereken bu alandaki AB yaklaşımının¹⁹ temel ilkesi AB içinde kişisel verilere etkin bir koruma sağlanması, kişisel verilerin toplanması için tüketicilerin rızasının alınması, kamunun kişisel verilere erişimine dair sınırlayıcı bir çerçeve oluşturulması ve kişisel verilerin yurtdışına transferi konusunun da kurallara bağlanmasıdır. AB, kişisel veriler için oluşturulan bu hükümlerin uygulanması ve uygulamanın denetlenmesi amacıyla her bir ülkede hükümetten bağımsız bir Veri Denetim Otoritesi kurulmasını öngörmektedir.

¹⁹ TEPAV & İstanbul Bilgi Üniversitesi. "Türkiye'de Kişisel Verilerin Korunmasının Hukuki ve Ekonomik Analizi". 21.05.2014. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1421853130-9.Turkiyede_Kisisel_Verilerin_Korunmasinin_Ekonomik_ve_Hukuki_Analizi.pdf

Kişisel Verilerin Korunması konusunda kanuni çerçevenin bulunmamasının yanı sıra, haberleşme özgürlüğü bakımından son dönemde çıkarılan bazı yasaların da kişisel verilerin korunması konusunda Türkiye’yi AB ilkelerinden uzaklaştırdığı ifade edilebilir.

Türkiye’nin AB mevzuat ve uygulamasına en uzak olduğu alanların başında Kişisel Verilerin Korunması’na dair alan gelmektedir. Ülkemizde kişisel verilerin korunması konusu 2010 tarihli değişiklik kapsamında anayasaya girmesine ve bu konuya ilişkin esas ve usullerin kanunla düzenleneceği belirtilmesine karşın, bir kanuni çerçeve henüz yürürlükte bulunmamaktadır. TBMM’ye sevk edilmiş bulunan bir yasa tasarısı mevcuttur²⁰. Söz konusu yasa tasarısı 95/46/EC Sayılı AB Direktifi’ni temel almakta ve Türkiye’nin AB mevzuatına uyumunu amaçlamaktadır. Ancak özel işletmelerin bireylerin verilerini kullanımına yönelik AB’deki kısıtlamalarını önemli ölçüde yansıtmakla birlikte, bireye kamuya karşı yeterli bir koruma getirmemektedir. Keza anılan yasa tasarısı ile öngörülen Kişisel Verileri Koruma Kurulu’nun toplam 7 üyesinin (avukat ve savcılardan iki, öğretim üyelerinden bir, özel ve kamu sektörü çalışanlarından dört üye) Bakanlar Kurulu tarafından seçildiği bir yapıda yürütme gücünden bağımsız hareket edebileceğine dair tereddütler giderilememiştir. Üstelik haberleşme özgürlüğü bakımından son dönemde çıkarılan diğer bazı yasaların da kişisel verilerin korunması konusunda Türkiye’yi AB ilkelerinden uzaklaştırdığı ifade edilebilir²¹.

Öte yandan Avrupa Birliği Komisyonu’nda, tüm üye devletler için bağlayıcı olacak Genel Veri Koruması Yönetmeliği’nin yasalaşması sürecinin devam ettiği ve ilgili düzenlemenin 2017 yılında yürürlüğe girmesinin planlandığı da düşünüldüğünde, mevcut kanun tasarısı yasalaşsa dahi bir süre sonra Avrupa Birliği düzenlemeleri ile uyumlu olmayacağı da görülmektedir.

AB örneğinde olduğu gibi Türkiye’de de kişisel verilerin korunmasına yönelik düzenlemeler birçok farklı ve birbiri ile çelişen kamusal hedeflerin bir uzlaşısı olarak ortaya çık-

²⁰ <http://web.tbmm.gov.tr/gelenkagitlar/metinler/362939.pdf>

²¹ Örneğin 2014 yılında çıkarılan 6532 sayılı “Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”. Buna göre MİT, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, Bankacılık Kanunu kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile diğer tüzel kişiler ve tüzel kişiliği bulunmayan kuruluşlardan bilgi, belge, veri ve kayıtları alabilecek, bunlara ait arşivlerden, elektronik bilgi işlem merkezlerinden ve iletişim alt yapısından yararlanabilecek, bunlarla irtibat kurabilecek. Bu kapsamda talepte bulunulanlar, kendi mevzuatlarındaki hükümleri gerekçe göstermek suretiyle talebin yerine getirilmesinden kaçınmayacak. Keza 2015 yılında kabul edilen “Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Polise, Emniyet Genel Müdürü veya İstihbarat Dairesi Başkanı’nun yazılı emriyle, telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimi tespit edip dinleme yetkisi verilirken, bu işlemin 48 saat içinde hâkim onayına sunulması öngörülmüştür.

maktadır. Ancak Türkiye'deki siyasi ve kamusal tercihler neticesinde ortaya çıkan rejim, bugün itibariyle gerek AB normlarından gerek Avrupa Konseyi'nin demokratik standartlarından oldukça uzakta kalmaktadır. Türkiye'nin tehdit algısının AB ülkelerinden oldukça farklılaşmış olmasının bir sonucu olarak da görülebilecek bu durum, AB ile hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi amacıyla hızlandırılması gereken mevzuat uyumunun en sorunlu alanlarından birine işaret etmektedir.

Kişisel verilerin korunması konusunun demokrasi ve insan hakları standartlarının ötesinde ekonomik etkilerinin de bulunduğu hatırd tutulmalıdır.

Öte yandan konunun demokrasi ve insan hakları standartlarının ötesinde ekonomik etkilerinin de bulunduğu hatırd tutulmalıdır. Türkiye AB mevzuatına göre güvensiz üçüncü ülke sayıldığından AB ülkelerinden ülkemize veri transferi yapılamamaktadır. Ayrıca kişisel verilerin işlenmesiyle ilgili ilkesel esasları ortaya koyan bir düzenlemenin yokluğunun Türk iş dünyasının dünya ile entegre bir iş pratiği geliştirmesine de engel olabileceği söylenebilecektir²².

Bu alanda AB ile uyum, Türkiye'ye AB açısından güvenilir ülke olma niteliğini kazandıracak ve bu durumda AB içinde toplanan kişisel verilerin Türkiye'ye nakledilmeleri mümkün olacaktır. Bunun sonucunda özellikle kişisel verilerin toplanması ve işlenmesine dayalı olarak gelişen yeni iş modellerinde Türkiye'de yerleşik firmaların karşılaştıkları engeller ortadan kalkacak, Türkiye bu yönü ile ön plana çıkan İnternet tabanlı çokuluslu şirketler için daha cazip bir yatırım ülkesi olacaktır. Bu alandaki mevzuat uyumu, yurtdışında şirket satın alımına yönelen ve küresel bir marka olma yolunda ilerlemek isteyen Türk şirketleri bakımından da bir dezavantajı ortadan kaldıracaktır.

Kişisel bilgilerin korunmasına dair yapılan yasal çalışmalarla ilgili TEPAV-İstanbul Bilgi Üniversitesi raporunda²³ da belirtildiği üzere "Mevcut koşullar altında, yurtdışındaki firmaları satın alan ve yurtdışında operasyon yürüten Türk şirketleri, Türkiye'de veri gizliliğine dair hukuki bir çerçeve olmadığı için, çalışanlara ve müşterilere dair kişisel verileri Türkiye'ye transfer ederken güçlük çekmektedir. Birçok durumda, bu işlemler için her ülkeden

²² Dijital Pazarın Odak Noktası e-Ticaret: Dünyada Türkiye'nin Yeri, Mevcut Durum ve Geleceğe Yönelik Adımlar. TÜSİAD, Haziran 2014. <http://tusiad.org/bilgi-merkezi/raporlar/dijital-pazarin-odak-noktasi-e-ticaret--dunyada-turkiyenin-yeri--mevcut-durum-ve-gelecege-yonelik-adimlar-raporu/>

²³ Türkiye'de Kişisel Bilgilerin Korunmasının Ekonomik ve Hukuki Analiz. TEPAV-İstanbul Bilgi Üniversitesi, Nisan 2014. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1421853130-9.Turkiyede_Kisisel_Verilerin_Korunmasinin_Ekonomik_ve_Hukuki_Analizi.pdf

tek tek izin alınması gerekmektedir. Bu, hem zaman hem de para açısından yüksek bir maliyet anlamına gelmektedir.”

Mevzuat uyumu netice itibariyle, bir yandan yurtdışında yerleşik Türk şirketleri, diğer yandan Türkiye’de yerleşik çokuluslu şirketlerin kişisel verilerin transferinde aldıkları izinlere ilişkin önemli bir maliyet tasarrufu sağlamış olacaktır. Ancak daha önemlisi bilgi toplumuna geçiş açısından gerekli olan yenilikçi iş modellerinin Türkiye’de de yaygınlık kazanmasına katkıda bulunacaktır.

Siber Güvenlik Düzenlemeleri: Türkiye’de ülke çapında bir siber güvenlik politikasının belirlenmesine ilişkin en güncel adım Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı tarafından hazırlanan Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı ile atılmıştır. Bu eylem planında altı çizilen gizlilik, bütünlük veya erişilebilirlik gibi prensipler Avrupa Birliği’nin siber güvenlik için belirlediği prensiplerin ana çatısı ile uyumludur²⁴.

Siber güvenliğin risk gerçekleşmeden önce korunmasına olanak sağlayacak düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. 2012 yılında Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı ile Siber Güvenlik Kurulu oluşturulmuştur. Siber Güvenlik Kurulu ağırlıklı olarak elektronik haberleşme sektörüne yönelik güvenlik önlemleri ile ilgili faaliyet göstermiştir. Diğer yandan, başkaca hassas veriler ile ilgili de somut adımlar atılması ve risk öncesi korumaya yönelik düzenlemeler yapılmalıdır.

İnternet İçeriklerine İlişkin Düzenlemeler: Türkiye’nin 2014 yılı ilerleme raporunda da açıkça belirtildiği üzere, 5651 Sayılı İnternet Ortamında Yapılan Yayınların Düzenlenmesi ve Bu Yayınlar Yoluyla İşlenen Suçlarla Mücadele Edilmesi Hakkında Kanun’da (5651 Sayılı Kanun) temel hak ve özgürlükleri yakından ilgilendiren değişiklikler yapılmıştır. 5651 Sayılı Kanun’da yapılan değişiklikler ile idari mercilerin İnternet içeriğine müdahale etme yetkisi artırılmıştır ve İnternet ortamında bilgi alma ve ifade özgürlüğünü zedeleyen yeni kısıtlamalar getirilmiştir. Türkiye’nin bilgi alma ve ifade özgürlüğünü de bünyesinde barındıran AB Dijital Gündemi’nin “medya özgürlüğü ve çoğulculuk” prensipleri²⁵ ile uyum sağlayabilmesi için, mevcut İnternet hukuku düzenlemelerinde köklü değişiklikler yapması gerekmektedir.

²⁴ Avrupa Birliği’nin Siber Güvenlik Stratejisi için bkz: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-cybersecurity-plan-protect-open-internet-and-online-freedom-and-opportunity-cyber-security>

²⁵ AB Dijital Gündemi’nin “medya özgürlüğü ve çoğulculuk” prensipleri için bkz. <https://ec.europa.eu/digital-agenda/node/115>

BÖLÜM
5

TARIM

5. TARIM

5.1. Giriş

1963 yılında imzalanan Ankara Antlaşması hükümleri ile, AB ile Türkiye arasındaki tarım ticareti şekillenmeye başlamıştır.

22 yıl

1973 yılında yürürlüğe giren Ek Protokol ise, tarım ürünleri ticaretinin de sanayi ürünlerinde olduğu gibi 22 yıl içinde tamamen serbestleşmesini öngörmektedir.

AB ile Türkiye arasındaki tarım ticareti birçok sektörde olduğu gibi 1963 Ankara Antlaşması'nın hükümlerine göre şekillenmeye başlamıştır. Tarım sektörü antlaşmanın genelden muaf tutulmakla birlikte, ek bir protokol ile bazı birincil ürünlerde kota uygulaması yapılmaya başlanmıştır. 1973 yılında yürürlüğe giren Ek Protokol ise, tarım ürünleri ticaretinin de sanayi ürünlerinde olduğu gibi 22 yıl içinde tamamen serbestleşmesini öngörmektedir.

Türkiye'nin 1996 yılında deli dana hastalığı gerekçesiyle AB'den et ve et ürünleri ithalatına yasak koyması, AB tarafından domates salçası ve kavuna konulan vergilerle karşılık bulmuştur.

1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile hayata geçirilen Gümrük Birliği, sanayi ürünlerinin yanı sıra işlenmiş gıda ürünlerini de kapsamaktadır. Tarım sektörü Gümrük Birliği kapsamına alınmamıştır. İşlenmiş gıdada da zaten yalnızca tarifelerin sınai bileşeni kaldırılmış tarımsal kısmı yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Ancak Gümrük Birliği'ne paralel olarak taraflar tarımsal ürünlerde de ticaretin belli ürün gruplarında serbestleşmesi için müzakerelere başlamaya karar vermişler, bunun sonucunda yürürlüğe giren 1/98 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile belli ürünlerde karşılıklı olarak tavizler elde edilmiştir. Ancak Türkiye'nin 1996 yılında deli dana hastalığı gerekçesiyle AB'den et ve et ürünleri ithalatına yasak koyması, AB tarafından domates salçası ve kavuna konulan vergilerle karşılık bulmuştur. Türkiye 2010 yılında 14 AB ülkesinden et ithalatına izin vermeye başlarken 2012 yılında başka bir hayvan hastalığına bağlı olarak canlı hayvan ithalatına farklı kısıtlamalar getirmiştir. Türkiye halen AB'ye balık dışında bir hayvansal ürün ihraç edememektedir. Sadece altı Türk

şirketine süt ürünleri ihracat izni verilirken, 2006 yılında değiştirilen menşce kurallarıyla, incir, fındık ve bazı yaş meyve ve sebzelerde özel kurallar uygulanmaktadır²⁶.

Ankara Antlaşması, Katma Protokol ve ilgili Ortaklık Konseyi Kararları neticesinde, AB'nin Türkiye tarım ürünlerine uyguladığı gümrük tarifeleri %67 azaltılmış ve 2008-2010 yılları arasında Türkiye tarım ürünlerinin %85'i herhangi bir vergiden muaf olarak AB'ye ihraç edilmiştir²⁷. Dünya Ticaret Örgütü verilerine göre, Türkiye'nin tüm tarımsal ticaretinde 2011 tarımsal ürünlerdeki ithalat vergi oranları %42, AB'nin %14'tür. AB ve Türkiye'nin kendi arasındaki ticaret vergilerine bakıldığında, hayvansal ve süt ürünleri dışında vergi oranlarının hemen hemen aynı olduğu görülmektedir. Öte yandan, AB'nin son dönemde serbest ticaret antlaşmaları ile üçüncü ülkelere tanıdığı tavizler Türkiye'ye göre daha geniştir.

Türkiye ile AB arasında tarımsal ürünlerde kota, kontenjan ve tarifelerin ötesinde, gıda güvenliği konularında dış ticareti engelleyen problemler bulunmaktadır. Hayvan kayıt sistemi, hayvan sağlığı ve veterinerlik kontrolleri, sınırda değil üretim yerinde kontrol gibi konularda Türkiye'nin AB müktesebatına uyum için adımlar atması gerekmektedir.

5.2. AB-Türkiye Tarım Ürünleri Ticaretinin Genişlemesi

AB ile Türkiye arasındaki Gümrük Birliği'nin tarım sektörünü kapsayacak şekilde genişlemesi birkaç şekilde ve/veya adımda olabilir. 2014 yılında yapılan Dünya Bankası çalışmasında²⁸, birkaç senaryo altında tarım sektörü entegrasyonunun gelir, işsizlik, dış ticaret, gıda fiyatları ve üretim faktör fiyatları üzerindeki etkileri çalışılmıştır. Buna göre Türkiye ile AB tarım sektörleri arasında entegrasyonun artırılmasının birkaç seçeneği bulunmaktadır:

- 1) AB ile Türkiye arasındaki tarım ürünleri ticaretinin tamamının gümrüksüz ve kotasız olması (yani kapsamlı bir STA);
- 2) (1) + AB'nin üçüncü ülkelerle tarımsal ithalatta uyguladığı tarife oranlarını Türkiye'nin de kabul etmesi
- 3) (2) + Türkiye'nin AB STA'larının ve Genelleştirilmiş Tercihler Sisteminin birincil tarım bileşenlerini kabul etmesi (yani Gümrük Birliği'nin birincil tarım ticaretini de kapsayacak şekilde genişletilmesi);
- 4) (3) + Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'nı üstlenmesi.

²⁶ /2006 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_duties/rules_origin/customs_unions/asso-turkey_en.pdf

²⁷ World Bank. "Evaluation of the EU-Turkey Customs Union", Report No 85830-TR, 28 Mart 2014

²⁸ Dünya Bankası, "Agricultural Policies and Trade Paths in Turkey", WPS7059, Ekim 2014

	AB ile TR arasında kota ve tarifelerin kaldırılması	Tarımın Gümrük Birliğine dahil edilmesi	+3 ülke anlaşmalarına dahil edilmesi	+OTP'ye dahil olunması
Toplam Gelir Artışı (USD Mn)	72	292	843	500
Verimlilik artışları (USD mn)	339	754	1659	1209
Ticaret Hadleri (USD mn)	-267	-462	-816	-709
GSYH artışı %	0,05	0,12	0,26	0,19
Tarım üretim değişimi %	-0,42	-1,46	-2,95	1,28
Net ticaret değişimi (USD Mn)	127	122	222	-281
Özel hanehalkı tüketim fiyatları %	-0,34	-0,59	-0,98	-1,26
Sermaye fiyatları değişikliği %	0,13	0,21	0,33	1,41
Toprak	-2,35	-8,2	-13,75	21,69
Vasıfsız işgücü	0,11	0,16	0,23	1,21
Vasıflı işgücü	0,15	0,31	0,54	1,06
Sermaye	0,17	0,35	0,57	1,29
Diğer doğal kaynaklar	0,67	1,22	2,22	1,59

%1,21

Gıda fiyatları düşerken (%0.34-1.28 arası), işgücü ücretlerinin %0.11-1.21 arasında artmasının, gelir dağılımı açısından toplam gelir artışının ötesinde pozitif bir etkisi olması beklenebilir.

Çalışmanın sonucunda, Türkiye için en yüksek gelir artışına sebep olacak senaryo olarak Gümrük Birliği'nin birincil tarım ticaretini de kapsayacak şekilde genişletilmesi çıkmaktadır. Türkiye ekonomisinin genel büyüklüğüne bakıldığında hiçbir senaryoda gelir bazında çok anlamlı rakamlar elde edilmemektedir (GSYH'nın %0.05-0.26 arası); fakat entegrasyonun artmasının reel gelir ötesinde ücret ve fiyatlara daha önemli katkısı olabileceği ortaya çıkmaktadır. Toprak hariç bütün girdi fiyatlarında tarım sektöründeki gelir artışına bağlı olarak bir fiyat artışı meydana geliyor (toprak fiyatlarında düşüş olmasının sebebi ise korunan ürünlerde artan rekabet). Gıda fiyatları düşerken (%0.34-1.28 arası), işgücü ücretlerinin %0.11-1.21 arasında artmasının, gelir dağılımı açısından toplam gelir artışının ötesinde pozitif bir etkisi olması beklenebilir.

Benzer bir bakış açısıyla, Türkiye için en avantajlı senaryoya toplam reel gelir artışı ötesinde daha detaylı bakılması gerekmektedir. Referans verilen Dünya Bankası çalışmasında, Türkiye'nin reel gelirine olan katkı, faktör fiyatlarındaki düşüşten kaynaklanmaktadır. Dış ticaretin gelire katkısı ve toplam tarımsal üretimin ilk üç senaryoda düştüğü görülmektedir. Toplam gelir artışına rağmen, tarım sektöründe gelir kaybı dikkate alınması gereken bir husustur.

Buğday ithalatının toplamda, mevcut buğday ithalatı kadar artabileceği ortaya çıkmaktadır. Süt ve süt ürünleri ithalatında ise ithalat artışı bir milyar dolara kadar çıkabilmektedir.

Ayrıca ürün bazında ihracat ve dış ticaret dengesi değişiminde önemli oranda farklılıklar bulunmaktadır. Yukarıda bahsedilen reel gelir artışları toplamda az olsa da, ürün bazında farklılaşan net dış ticaret etkileri olabilmektedir. Buna bağlı sektörel üretim farklılıklarının yüksek olması beklenebilir. Örneğin buğday ithalatının toplamda, mevcut buğday ithalatı kadar artabileceği ortaya çıkmaktadır. Süt ve süt ürünleri ithalatında ise ithalat artışı bir milyar dolara kadar çıkabilmektedir. İhracat artışı ise en çok meyve ve sebze, tahıl ve şekerde meydana gelmektedir.

Net İhracat Etkisi (USD Mn)

	AB ile TR arasında kota ve tarifelerin kaldırılması	Tarımın Gümrük Birliğine dahil edilmesi	+3 ülke anlaşmalarına dahil edilmesi	+OTP'ye dahil olunması
Buğday	-185	-540	-525	-437
Sebze ve Meyve	177	194	-1	686
Yağlı tohumlar	-11	-7	-2	-211
Tahıllar	-58	-76	-203	238
Sıvıyağ ve yağlar	155	-100	-175	-219
Et ve et ürünleri	-39	-8	-274	-236
Süt ve süt ürünleri	-671	-665	-979	-959
Şeker	329	349	353	368
Toplam	125	121	219	-283

Kaynak: Agricultural Policies and Trade Paths in Turkey, World Bank 2014, s. 36, 37

Ürünler arasında ithalat ve ihracat dengesinin bu kadar farklılaştığı entegrasyon senaryolarında, toplam gelir artışının sektörel ve bölgesel olarak farklılıkları olması kaçınılmazdır. Sektör bazında et ve et ürünleri ile süt ve süt ürünleri sektörlerine etkilerin diğer sektörlerin üzerinde olacağı gözükmemektedir. Özellikle Dünya Bankası çalışmasında gıda güvenliği konularında AB müktesebatına uyum gerektiren ve iki milyar dolara çıkabileceği belirtilen maliyetlerin bu çalışmadaki hesaplara dahil edilmemiş olması, sektörel maliyet hesaplarını önemli bir hale getirmektedir.

Benzer bir şekilde, ürün bazındaki farklılıklar göz önüne alındığında değişik büyüklükteki çiftçiler farklı etkilenecektir. AB'nin gittikçe artan bir şekilde bölgesel stratejiler ve kırsal kalkınmayı hedeflediği tarım politikaları göz önüne alınırsa, reel gelir artışının ötesinde bölgesel ve ürün çiftçisi bazında etkileri önemli olacaktır. Türkiye'nin de benzer bir strateji ile toplam reel gelir ve net ticaret etkisinin yanında, yaratılacak gelir etkisi ve işsizlik artışını bölgesel ve sektörel olarak da analiz etmesi önemli olacaktır.

Belirli ürünlerin daha fazla ihracatının yapılacak olması, iklim değişikliğinin etkilerinin de bölgesel olarak farklılaşabileceği öngörüsüyle, su kaynakları üzerindeki baskıyı artırabilecektir.

Yine ürün bazında ortaya çıkacak üretim artış ve azalışının da çevresel etkileri toplam maliyet hesaplarının bir parçası olarak düşünülmelidir. Özellikle belirli ürünlerin daha fazla ihracatının yapılacak olması, iklim değişikliğinin etkilerinin de bölgesel olarak farklılaşabileceği öngörüsüyle, su kaynakları üzerindeki baskıyı artırabilecektir²⁹. Çevresel etkilerle ürün verimliliği üzerindeki baskı, ileriye dönük olarak entegrasyon fayda ve maliyet hesaplarının bir parçası yapılmalıdır.

5.3. Entegrasyonu Etkileyebilecek Gelişmeler

Türkiye ve AB tarım sektörleri arasında artan entegrasyon senaryoları, gümrük tarifeleri ve dış ticaret vergi oranlarının dışında, sonuçları etkileyebilecek diğer faktörler de göz önüne alınarak değerlendirilmelidir:

²⁹ İklim değişikliğinin Akdeniz bölgesinde gıda güvenliğine etkileri için: IAI ve OCP Policy Center, Ferragina E., Canitona G., 'Bölüm 2: Geopolitical Implications of Water and Food Security in Southern and Eastern Mediterranean Countries' Building Sustainable Agriculture for Food Security in the Euro-Mediterranean Area: Challenges and Policy Options, 2015, s.36

5.3.1. AB Ortak Tarım Politikasındaki Gelişmeler

Gümrük tarifeleri ile ürün bazında korunan AB pazarı, üretici bazlı destek ile daha ulaşılır olmuştur. Fakat, AB bazı ürünlerde ikili anlaşmalarla, bazı üçüncü ülkelere Türkiye'ye sağladığı avantajlardan daha fazlasını sağlamıştır.

%5

1992 yılında OTP harcamalarının %90'ı piyasalarda ürün desteği için kullanılırken, bu oran 2013 yılında %5'e kadar inmiştir.

AB'nin Ortak Tarım Politikasındaki (OTP) değişiklikler, AB'nin ticaret yaptığı ülkeleri de yakından ilgilendirmektedir. 1992 yılından beri atılan adımlar, ürün bazlı destek sisteminden üretici bazlı destek sistemine geçilmesini amaçlamaktadır. 1992 yılında OTP harcamalarının %90'ı piyasalarda ürün desteği için kullanılırken, bu oran 2013 yılında %5'e kadar inmiştir³⁰.

AB'deki sistemin bu şekilde değişmesi, AB pazarının Türkiye gibi ülkelere daha fazla açılmasına olanak tanımıştır. Gümrük tarifeleri ile ürün bazında korunan AB pazarı, üretici bazlı destek ile daha ulaşılır olmuştur. Fakat, AB bazı ürünlerde ikili anlaşmalarla, bazı üçüncü ülkelere Türkiye'ye sağladığı avantajlardan daha fazlasını sağlamıştır. Şili, Fas ve Güney Afrika ile yapılan ikili dış ticaret anlaşmalarının birincil tarım ürünlerinde önemli avantajları bulunmaktadır.

Türkiye'nin AB ile tarım sektöründeki entegrasyonun artırılmasında, OTP'nin değişen yapısı ve Türkiye'nin üçüncü ülkelere göre konumu göz önüne alınması gereken unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Bölgesel politikalarla kırsal alanlardaki demografik, ekonomik ve sosyal gelişmeler de OTP'de önem kazanmaktadır.

OTP'nin güncel gündemi ise 2020-2014 yıllarını kapsayan reform sürecidir. 2013 sonunda varılan anlaşma ile, OTP'nin amacı konusunda daha bütüncül ve kapsayıcı bir bakış açısı hedeflenmiştir. Ürün bazlı yerine üretici bazlı tarım politikası güçlendirilirken,

³⁰ European Commission "The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation". Agricultural Policy Perspectives Brief. Brief No 1. Ocak 2011 http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/01_en.pdf

toprak bazlı öncelikler de ortak tarım politikalarının içine dahil edilmektedir. Ekonomik olarak gıda güvenliği, gıda verimliliği, fiyat oynaklığı gibi konulara politika tepkisi verilirken; çevre bazlı politikalarla kaynak verimliliği, toprak ve su kalitesi, biyoçeşitlilik ve habitat riskleri gibi konular da AB tarım politikasının öncelikleri arasına girmektedir. Ayrıca bölgesel politikalarla kırsal alanlardaki demografik, ekonomik ve sosyal gelişmeler de OTP'de önem kazanmaktadır. Bu değişikliklerle uzun vadeli OTP hedefleri, güvenli gıda üretimi, doğal kaynakların ve iklim değişikliğinin sürdürülebilir yönetimi ve dengeli kırsal kalkınma olarak belirlenmektedir.

Yeni OTP politikaları kamu yararı gibi somutlaştırılması zor hedefleri içerse de, verimlilik artışını doğrudan hedefleyen inovasyon, eğitim, bilim ve uygulama programları ile doğrudan çiftlik verimlerinin artırılması hedeflenmektedir. Bu amaçlarla, doğrudan ödemelerin çevre dengesini koruyan çiftçiler, genç çiftçiler, doğal kaynakları sınırlı bölgeler, küçük çiftçiler ve tedarik zincirini kısaltan üretici grupları üzerinden yapılması programlanmıştır. Bu bağlamda, yeni OTP'nin en önemli özelliği çiftçilerin piyasa değeri olmasa da, kamunun yararına biyoçeşitlilik, iklim değişikliği, çevrenin korunması gibi alanlarda yarattığı hizmetlerin doğrudan ödemelerle desteklenmesini içermektedir³¹.

Özellikle, ürün bazında yapılacak analizler, Türkiye'de tarımın problemlerini ve AB'deki yeni OTP ile ticaret entegrasyonunun derinleşmesinin etkilerini anlamakta faydalı olacaktır. AB ile Arap yarımadasındaki ülkeler arasında canlı hayvan ticaretini inceleyen bir rapor³², Arap ülkelerinin hayvancılık sektöründeki ana probleminin, Türkiye'de olduğu gibi yem maliyetleri olduğunu vurgulayıp, AB ile olası bir ticaret derinleşmesinin yem ithalatının uzun vadeli olarak fayda yaratacak şekilde yapılması için önemini vurgulamaktadır. Burada özellikle AB'deki OTP reformlarının ana hatlarına bağlı kalarak, olası bir ticaret derinleşmesinin yem ticareti özelinde maliyetlerdeki değişikliklerden en çok etkilenen küçük çiftçi üzerindeki etkisi vurgulanmaktadır. Benzer bir yaklaşımın, Türkiye ile ilgili ürün bazındaki analizlerde benimsenmesi yerinde olacaktır.

OTP'nin ürün bazından üretici odaklı sisteme geçişinin dış ticaret üzerindeki etkileri hesaba katıldığında, OTP'deki yeni reform süreci ile hedeflenen yeni verimlilik artışlarının, olası bir Türkiye-AB tarım entegrasyon sürecinde göz önünde bulundurulması faydalı olacaktır.

³¹ European Commission. 'Overview of CAP Reform 2014-2020'. Agricultural Policy Perspectives Brief, Aralık 2013

³² IAI ve OCP Policy Center, 'Bölüm 3: Livestock and Food Security in the Arab Region: Policy Impact within the Euro-Mediterranean Framework', Building Sustainable Agriculture for Food Security in the Euro-Mediterranean Area: Challenges and Policy Options, 2015, s.78

Yukarıda bahsedilen senaryolardan Türkiye'nin OTP'ye dahil olması olası dördüncü senaryo durumunda, OTP'deki değişikliklerin Türkiye için doğrudan etkisi olacaktır. OTP'nin ürün bazından üretici odaklı sisteme geçişinin dış ticaret üzerindeki etkileri hesaba katıldığında, OTP'deki yeni reform süreci ile hedeflenen yeni verimlilik artışlarının, olası bir Türkiye-AB tarım entegrasyon sürecinde göz önünde bulundurulması faydalı olacaktır. OTP'nin uzun vadeli verimlilik artışlarını gözetir şekilde tarımda bilim ve inovasyon programlarına ağırlık vermesi ve çevresel konuları da (biyoçeşitlilik, kaynak kullanımı, iklim değişikliği) strateji setinin içine dahil etmesi, AB ile tarım ticareti yapan ülkelerin rekabet gücünü etkileyebilecek bir unsur olarak göz önünde bulundurulmalıdır.

5.3.2. Türkiye Tarım Politikası ve Rekabet Gücü

OECD verilerine göre, tarımsal üreticiye destek Türkiye'de AB ve OECD ortalamalarından daha yüksektir.

2000'li yıllara kadar Türkiye'nin tarım politikasında kamunun doğrudan ürün alımı politikaları ile tarım sektörünü desteklemesi öngörülmekteydi. 2001 yılında başlayan reform süreci ile tarım sektöründeki kamu kuruluşları yeniden yapılandırıldı ve tarımda ürün bazında destekleme fiyat politikalarına zaman içinde son verildi. Bunun yerine, AB örneğinde olduğu gibi, üretimden bağımsız çiftçiye doğrudan destek uygulamasına geçildi. Doğrudan Gelir Desteği uygulamasına 2009 yılında son verilmesiyle, destekler, alan ve ürün bazlı ödemeler şeklinde sürdürülmüştür. Şu anda da ürün bazında farklılaşan uygulamalar devam etmektedir. OECD verilerine göre, tarımsal üreticiye destek Türkiye'de AB ve OECD ortalamalarından daha yüksektir³³.

Türkiye'nin 10. Kalkınma Planı'nda³⁴ AB'nin OTP hedeflerine paralel olarak tarımsal desteklerin tarım havzaları ve işletme temelli bir yapıda verilmesi ve gelir istikrarının sağlanması yönünde geliştirilme ihtiyacı olduğu belirtilmektedir. Fakat söz konusu politikaların uygulanmasına temel oluşturacak tarım bilgi sistemlerinin kurulması 2014 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda da belirtildiği üzere halen devam etmektedir. Yine aynı raporda belirtildiği üzere henüz tarımsal destek politikalarını yeniden yönlendirmek gibi bir strateji belirlenmemiştir. Ayrıca uzun vadeli tarım sektörü verimliliğini etkileyebilecek unsurlarda öncelikler (çevresel konular ve bilim&inovasyon kullanımı), reforme edilmiş OTP önceliklerine göre, uygulamada ağırlıklı bir paya sahip görünmemektedirler.

³³ <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>

³⁴ T.C. Kalkınma Bakanlığı, 'Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018', 2013

Türkiye'nin AB ile tarım ticaretinde önemli bir diğer nokta ise gıda güvenliği konusudur. AB müktesebatına uyum amacıyla bazı adımlar atılmış olmakla birlikte, henüz yeterli ilerleme sağlanamamıştır. Özellikle son dönemde ABD'nin de gıda güvenliği konularında AB'ye yakınlaşacak şekilde değişiklikler yapmaya başlaması ve Şili gibi gelişmekte olan ülkelerin Türkiye'ye göre bu konudaki farkını açmaya başlaması, Türkiye'nin tarım ürünlerindeki rekabet gücü açısından gıda güvenliğine uyumun önemine işaret etmektedir. Öte yandan gıda güvenliği bahsi altında çokuluslu gıda perakendecilerinin rolü de vurgulanmalıdır. Gıda perakendeciliğinde bu tip market, süpermarketlerin ve hatta hipermarketlerin payının artması, bu işletmeler tarafından mevzuat açısından dayatılmasa bile benimsenmiş olan gıda güvenliği standartlarının gıda üretim zinciri içinde yayılmasını sağlamaktadır. Böylelikle doğrudan mevzuat ile ilişkilendirilemese bile, gıda güvenliği konusunda uluslararası standartların tutturulması yönünde ilerleme sağlanmaktadır.

5.3.3. Türkiye'nin Rekabet Avantajlarındaki Olası Değişiklikler

Türkiye ile AB arasındaki artan tarım sektörü işbirliğinin sektör açısından olumlu sonuçlar doğurabilmesi için, özellikle girdi maliyetlerinin nasıl etkileneceği de toplam etkiyi değiştirebilecek bir unsur olarak göz önüne alınmalıdır.

Tarım ürünleri ticaretinde Türkiye'nin göreceli rekabet avantajı Akdeniz iklimi, tarımsal alan kapasitesi, ihracat piyasalarına yakınlığı ve su havzalarındaki göreceli üstünlüğünden kaynaklanmaktadır. Türkiye artan miktarlarda taze sebze ve meyve ile Ortadoğu ve Kuzey Afrika Bölgesi'ndeki kuraklık artışı sebebiyle, temel tahıl ihracatı yapmaktadır. Türkiye'nin geleceğe dönük olarak bu göreceli rekabet avantajını koruyup koruyamayacağı sektördeki verimlilik göstergelerine bağlı olacağı gibi, kendi bölgesindeki iklim değişikliklerine de bağlı olacaktır. Türkiye'nin içinde bulunduğu Akdeniz havzası iklim değişikliklerinden en fazla etkilenen kuşaklardan birisi olarak tanımlanmaktadır. Ortadoğu ve Kuzey Afrika Bölgesi'nde yaşanan iklim değişikliklerine bağlı olarak tarımsal üretim azalmasının Türkiye'nin tarımsal üretim kapasitesinde değişikliklere yol açması ya da su kaynaklarını azaltması, politika tepkisi verilmesi gereken hususlar olabilir. Örneğin Türkiye'nin 5 yıllık Kalkınma Raporu'nda su kaynaklarının kullanımı verimlilik stratejileri çerçevesinde değerlendirilmiş olup, OTP'de olduğu gibi bir iklim değişikliği stratejisi olarak ele alınmamıştır. AB içinde ise biyoçeşitlilik ve iklim değişikliğini azaltan uygulamalar doğrudan ödemelerin kapsamına alınmıştır. AB içindeki tarım politikalarında artan bir biçimde kaynak verimliliğine bağlı rekabetin vurgulandığı yeni dönemde, Türkiye'nin benzer konular-

da kendi stratejilerini benimsemesi, rekabet gücü açısından kaybı engellemede önemli olacaktır.

Son on yıllık süreçte tarım girdi maliyetlerindeki dalgalanmalar da sektörü ürün bazında değişen oranlarda etkilemektedir. Mazot, gübre, yem, zirai ilaç gibi temel girdilerde fiyatların yükselmesi ve artan ithalat özellikle küçük çiftçinin rekabet gücü üzerinde etkili olmaktadır. Ürün fiyatları ile girdi maliyetleri arasındaki dönemsel olarak açılan makas tarım sektöründeki üreticileri zorlamaktadır. Türkiye ile AB arasındaki artan tarım sektörü işbirliğinin sektör açısından olumlu sonuçlar doğurabilmesi için, özellikle girdi maliyetlerinin nasıl etkileneceği de toplam etkiyi değiştirebilecek bir unsur olarak göz önüne alınmalıdır. Genelde, bütün süreç Türkiye’de tarım sektöründeki artan zorlukların sebep-sonuç ilişkisinden bağımsız incelenmemelidir.

BÖLÜM 6

YATAY POLİTİKALAR

6. YATAY POLİTİKALAR

6.1. Kamu İhaleleri

6.1.1. Giriş

Türkiye'nin bu alanda adım atabilmesi ancak derinleştirilmiş bir Gümrük Birliği paketinin diğer alanlarda da Türkiye açısından sağlayacağı faydaların somutlaşması ile mümkün olabilecektir.

Türkiye, halihazırda yürürlükte bulunan Gümrük Birliği kapsamındaki yükümlülüğüne rağmen kamu ihaleleri alanında AB müktesebatını üstlenmeye yanaşmamıştır. Üstelik muhtelif İlerleme Raporlarında da ifade edildiği üzere zaman içinde mevzuatta yapılan değişikliklerle AB standartlarından gittikçe uzaklaşıldığı da görülmektedir. Bunda kamu ihaleleri piyasasının AB şirketlerine eşit şartlarda açılmasının doğuracağı rekabet kaygılarından ziyade, kamu ihaleleri ile siyasetin finansmanı arasındaki yakın ilişkinin sürdürülebilirliği yönündeki endişelerin daha hakim olduğu söylenebilir. Türkiye'nin bu alanda adım atabilmesi ancak derinleştirilmiş bir Gümrük Birliği paketinin diğer alanlarda da Türkiye açısından sağlayacağı faydaların somutlaşması ile mümkün olabilecektir.

Bu pazarın karşılıklı olarak açılmasına dair geçmişte özellikle AB tarafının bu konuyu önceliklendirmesi sonucunda bazı girişimler olmuştur. Geçmişte AB bu konunun genel anlamda hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi kapsamında ele alınması hususunda ısrarcı olmuş ve AB ile Türkiye arasında kamu alımlarının karşılıklı olarak açılmasına ilişkin ikili müzakereler daha 2002 yılında başlatılmış olmakla birlikte kayda değer bir ilerleme sağlanamamıştır.

Bu girişimlere paralel olarak 2003 yılından itibaren Türkiye'nin Kamu İhale Kanunu'nda AB müktesebatı ile uyum için reformlar yapılmaya başlanmıştır. 2003 yılında yürürlüğe konan 4734 sayılı Kanun ile Kamu İhale Kurumu (KİK) ikincil mevzuatın oluşturulmasından ve şikâyet inceleme işlevinin yerine getirilmesinden sorumlu resmi kamu kuruluşu olarak kurulmuştur. KİK bünyesinde olan EKAP (Elektronik Kamu Alımları Platformu) istisna ve kapsam dışı ihaleler de dahil olmak üzere tüm ihale duyurularını elektronik olarak yayınlamaktadır. Kanuna göre, enerji, su, ulaşım ve iletişim alanındaki ihaleler bu kanunun kapsamı dışında kalmaktadır. KİK, kamu kuruluşlarından talep gelmesi durumunda, belli bir miktarın altındaki kamu alım ihalelerine istisna tanıma yetkisine sahiptir.

2012’de yürürlüğe konan yeni bir kanunla TCDD ve PTT de 4734 sayılı Kanun’un kapsamı dışına alınmıştır.

Avrupa Komisyonu’nun 2013 yılı Türkiye İlerleme Raporu’nda, kamu ihalelerindeki istisnalar ve kamu ihalelerindeki yurtiçi tercihler meselelerinin ele alınması gerektiği belirtilmiştir³⁵. Ayrıca, belli bir sınırın altındaki ihalelerin sadece yerli şirketlere açık olduğu eşik değerler uygulaması da, yabancı şirketlerin katılımını kısıtlamaktadır. Keza bazı sektör ve kurumlar kamu ihale kapsamından muaf tutulmuşlardır. Ayrıca ihale bedelinin %15’ine kadar uygulanabilen yerli fiyat tercihi ve AB eşik değerinin yaklaşık iki katı olan değerlerin, AB’den olan firmalar için engel teşkil edebildiği belirtilmektedir.

6.1.2. Türkiye ile AB arasındaki Olası İşbirliği Senaryoları

Türkiye ile AB arasında kamu ihaleleri alanında işbirliğinin genişletilmesi birkaç şekilde olabilir:

1) En geniş kapsamlı senaryo Norveç, İzlanda, Lihtenştayn örneklerinde olduğu gibi Türkiye’nin AB müktesebatını kabul edip, AB ile Türkiye’nin kamu ihaleleri piyasalarını karşılıklı olarak birbirlerine eşit şartlarda açmalarıdır. Bu seçenekte Türkiye’nin kamu ihalelerine yönelik AB mevzuatınının oluşturulmasında bir etkisi olmayacaktır.

2) Bir diğer seçenek Türkiye’nin Dünya Ticaret Örgütü şemsiyesi altında müzakere edilmiş olan Çok Taraflı Kamu Alımları Anlaşması - Government Procurement Agreement (GPA)’na taraf olup, AB’ye GPA’ya taraf diğer ülkeler ile aynı şartlarda ayrıcalıklar sağlamasıdır.

3) Şu anda Ukrayna ve Moldova ile yürütülen müzakerelere benzer bir şekilde, daha derin ve geniş kapsamlı bir ticaret anlaşması ile kamu ihalelerinin de kapsanmasıdır. Anlaşmayla, karar verilen alanlarda karşılıklı rekabete açılma mümkün olabilecek ancak kamu ihaleleri alanında AB müktesebatına tam uyum yükümlülüğü üstlenilmeyecektir.

³⁵ European Commission. ‘Turkey 2013 Progress Report’, Ekim 2013, s. 27

6.1.3. Türkiye'ye Potansiyel Etkiler

%5,5

2014 yılı KİK verileriyle, ihale yoluyla yapılan alımlar GSYH'nın %5.5'i, ihale yoluyla yapılan kamu ihalelerinde yabancı isteklilere açık olan ihaleler GSYH'nın %3.9'una tekabül etmektedir.

Türkiye'de kamu alımları GSYH'nın %7'si civarındadır. Aynı oranın AB içinde GSYH'nın %16'sı olduğu tahmin edilmektedir³⁶. 2014 yılı KİK verileriyle, ihale yoluyla yapılan alımlar GSYH'nın %5.5'i, ihale yoluyla yapılan kamu ihalelerinde yabancı isteklilere açık olan ihaleler GSYH'nın %3.9'una tekabül etmektedir³⁷. Yabancı isteklilere açık olan ihaleler içinde yerli istekli lehine fiyat avantajı uygulanacağı belirtilen ihale oranı %29'dur.

Öte yandan, Sayıştay'ın 2012 yılından beri ihale kanunu ihlalleri, usulsüzlükler ve özelleştirme hatalarının kamunun para kaybetmesine yol açtığına dair yorumları bulunmaktadır³⁸. Aynı raporlarda, Türkiye'nin kamu maliyesi yönetimini AB ile uyumlu hale getirmeyi hedefleyen 5018 sayılı kanunun ihlal ediliyor olmasına vurgu yapılmaktadır³⁹. Kamu ihalelerinde AB müktesebatı ile uyum adına ve daha rekabetçi bir piyasa oluşturulması için adımlar atılmasının, Türkiye piyasasının şeffaflaşması ve kamu açısından maliyetlerin düşmesi yönünde olumlu bir etkisi olması beklenebilir.

Türkiye'de uygulanan daha yüksek eşik değerler ve yerli fiyat tercihlerinin, Türkiye'yi orta gelirli ülkelerden kaynaklanacak rekabetten büyük ölçüde koruduğu göz önüne alındığında, kamu ihale pazarlarının AB rekabetine açılması Türk tedarikçileri artan bir rekabetle karşı karşıya bırakabilir. Özellikle, DTÖ Kamu Alımları Anlaşması (GPA) kapsamında ihale pazarlarının çok taraflı bir şekilde açılması, rekabetin boyutunu artırabilir⁴⁰. Bunun karşısında Türk şirketlerin AB'nin kamu ihaleleri pazarında ne kadar rekabetçi olabileceklerinin değerlendirilmesi gerekecektir. Bu pazarların karşılıklı olarak açılması neticesinde, Türkiye'nin rekabetini gittikçe artıran inşaat ve ulaştırma sektörlerinin kazançlı çıkacağını düşünmek mümkün olmakla birlikte, AB piyasasında Türk şirketlerinin kazandığı ihalelerin hacimlerine dair konsolide bazda veri bulunmaması, bu konuda daha somut

³⁶ European Commission. 'Public Procurement in a Nutshell', Ekim 2014 <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/public-procurement/>

³⁷ Kamu İhaleleri Kurumu, 'Kamu Alımları İzleme Raporu 2014', Şubat 2015

³⁸ TEPAV websitesi, 'TEPAV, İhale Kanunu Değişikliklerini Masaya Yatırdı: "AB'ye Uyum Gerekçesi Ne Kadar Doğru?", Şubat 2009, <http://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/463>

³⁹ T.C. Sayıştay Başkanlığı, '2012 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu', Eylül 2013, s.10

⁴⁰ World Bank, "Evaluation of the EU-Turkey Customs Union", Report No 85830-TR, 28 Mart 2014

bir analiz yapılmasını engellemektedir. Söz konusu analizin bu çalışma kapsamında yapılması mümkün olmamakla birlikte, müzakerelerde izlenecek tutuma ve esas alınacak serbestleştirme senaryosuna karar verilmesine yardımcı olması adına somut verilere dayalı bir fayda/maliyet analizinin kamu öncülüğünde yapılması elzemdir.

6.1.4. Geçici İstihdam

Mal ticaretinden farklı olarak hizmet ticaretinde serbestleşme taahhütleri, dört farklı hizmet sunum kategorisine göre ifade edilmektedir. Mal ticaretinde, tüketicilerin sabit (hareketsiz), ürünlerin hareketli olduğu varsayılmaktadır. Oysa hizmet ticaretinde tüketiciler ve üreticiler de hareketli olabilmektedir.

Kamu ihaleleri pazarının karşılıklı olarak açılması kararına doğrudan etki edecek bir diğer unsur ise Türkiye'nin özellikle yüksek rekabet gücüne sahip olduğu inşaat ve müteahhlik sektörlerinde AB pazarlarında da bu rekabet üstünlüğünü devam ettirmesini sağlamak üzere çalışanların üstlenilen projeler tamamlanana kadar ilgili AB ülkelerinde vize engeline takılmadan çalışabilmelerinin garanti altına alınmasıdır. Bu nedenle kamu ihaleleri başlığının, hizmet ticareti müzakereleri başlığı altında yer alan hizmet sunma serbestisi, yerleşme hakkı ve de özellikle çalışanların vize engeline takılmadan geçici olarak karşı tarafta istihdam edilmelerini sağlayacak düzenlemeler ile irtibatlı olarak ilerletilmesinde fayda olacaktır. Mal ticaretinden farklı olarak hizmet ticaretinde serbestleşme taahhütleri, dört farklı hizmet sunum kategorisine göre ifade edilmektedir. Mal ticaretinde, tüketicilerin sabit (hareketsiz), ürünlerin hareketli olduğu varsayılmaktadır. Oysa hizmet ticaretinde tüketiciler ve üreticiler de hareketli olabilmektedir. Bu nedenle hizmetlerde pazara erişime ilişkin taahhütler dört ayrı kategoride –GATS terminolojisine göre Mod'da- gerçekleştirilmektedir.

Mod 1: Sınır ötesi ticaret: Ne hizmeti temin edenin ne de üreticinin fiziksel olarak hareket etmediği, telekomünikasyon gibi ara bir hizmetle ticaretin gerçekleştirilmesi.

Mod 2: Yurtdışında tüketim: Tüketicinin hizmet sağlayıcısının bulunduğu ülkeye hareketi vasıtasıyla (örneğin turizm) ticaretin gerçekleştirilmesi.

Mod 3: Ticari varlık: Ticari kuruluşun tüketicinin bulunduğu ülkeye hareketi vasıtasıyla ticaretin gerçekleştirilmesi (doğrudan yabancı yatırımlar).

Mod 4: Gerçek kişilerin varlığı: Bireysel bir hizmet sunucusunun tüketicinin bulunduğu ülkeye hareketi vasıtasıyla ticaretin gerçekleştirilmesi (Örneğin, bir doktorun geçici olarak yurtdışında sağlık hizmetinde bulunması).

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi müzakereleri bağlamında, Türkiye'nin inşaat ve müteahhitlik sektörleri için Mod 4 altında AB'den kalıcı tavizler elde etmesi, bu sektörlerin erişime açılacak AB pazarlarında rekabetçiliklerini idame ettirmelerini sağlayacaktır. Bu sayede Türk firmaları AB ülkelerinde üstlenecekleri inşaat/müteahhitlik projelerinde geçici bir süre ile beyaz ve mavi yaka çalışanlarını sorunsuz olarak istihdam edebileceklerdir. Bu noktada bu sektörlerde Mod 4 – gerçek kişilerin varlığı başlığı altında AB'den elde edilecek tavizin, GATS müzakerelerinde esas alınan ve genellikle beyaz yaka personel için kullanılan “anahtar personel” tanımının ötesine geçmesi ve diğer çalışanları da kapsamasını sağlamaya özen gösterilmelidir.

Öte yandan genel olarak AB tarafının bu başlığın müzakere edilmesinde çekingen davranması beklenmelidir. Bunun nedeni, Türkiye'yi AB'nin hizmet ticaretinin serbestleştirilmesine yönelik anlaşmalar akdettiği diğer üçüncü ülkelere ayıran, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın müteadit kararları ile de teyit edilmiş özel bir ortaklık hukukunun bulunmasıdır. Örneğin 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararı sayesinde, AB pazarına erişim hakkı ve hizmet sunma serbestisi elde etmiş Türkiye kökenli gerçek ve tüzel kişiler ile AB kökenli gerçek ve tüzel kişiler arasında çalışma mevzuatında ayırım yapılamamaktadır. Dolayısıyla AB açısından çekince, hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi kapsamında verecekleri tavizler sonucunda, AB'de hizmet sunma serbestisi elde edecek Türkiye kökenli gerçek kişilerin bu sayede AB ülkelerinde kalıcı olarak yerleşmeleri endişesi olmuştur. Nitekim daha 1995 yılında Gümrük Birliği müzakere edilirken hizmet ticaretinin de Gümrük Birliği dahilinde yer almasına çalışılmıştı. Bunun için Türkiye ile Avrupa Komisyonu arasında üzerinde mutabakat sağlanan bir metin de oluşturulmuştu. Ancak söz konusu metin son aşamada AB Konseyi'nde bu endişelerini ön plana çıkaran Almanya engelini takılmış ve hizmetler sektörü 1/95 sayılı kararın kapsamından çıkarılarak eş zamanlı olarak yayınlanan ve herhangi bir bağlayıcılığı bulunmayan Ortak Açıklama'da kendine yer bulmuştu.

6.2. Devlet Yardımları

6.2.1. Giriş

Devlet yardımları rejimi, ekonomide rekabet koşullarını etkileyen, kamu ile özel işletmeler arasındaki rekabetin şartlarını saptayan bir mevzuat çerçevesi oluşturmaktadır. Avrupa Birliği'nde devlet yardımlarının denetimi, adil rekabet ortamının oluşturulmasının ana şartı olarak göze çarpmaktadır. Nitekim AB'de devlet yardımlarının denetimi için uluslararası bir mekanizma kurulmuştur. AB'de devlet yardımları konusu, topluluk huku-

kunun en hassas alanlarından birini teşkil etmektedir. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 107 ve 108. maddelerinde düzenlenen devlet yardımları, gerek komisyon kararları gerek ATAD içtihatları çerçevesinde yoğun bir şekilde tartışılmış ve zaman içinde komisyon tarafından sıkı takibe alınmıştır.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 107. maddesinin 1'inci paragrafı ile,

“Her türlü şekilde verilen ve bazı teşebbüslere veya bazı malların üretimine avantaj sağlamak suretiyle rekabetin bozulmasına veya bozulması tehdidine yol açan yardımların, Üye Devletler arasındaki ticareti etkilediği ölçüde, tek pazarın düzenli işleyişi ile bağdaşmayacağı” hüküm altına alınmaktadır. Hüküm yardımın kaynağından ve etkisinden bahsetmekte, ancak yardımın bir tanımını veya yasakladığı yardım tiplerinin bir listesini yapmamaktadır. Topluluk yargı ve karar organlarının içtihatları incelendiğinde, *“devlet veya devlet yetkili kurumları tarafından, bazı işletmelere herhangi bir karşılık talep etmeksizin veya talep edilen karşılık edinilen faydanın gerçek değerini yansıtmaksızın sağlanan tüm avantajların”* devlet yardımı olarak kabul edildiği görülmektedir. Dolayısıyla, gerek herhangi bir işletmeye devlet kaynaklarının aktarılması, gerek olağan koşullarda işletme tarafından karşılanması gereken herhangi bir giderin veya borcun devlet tarafından ifa edilmesi devlet yardımları kapsamında değerlendirilmektedir.⁴¹

Ayrıca, yardım doğrudan devlet tarafından sağlanabileceği gibi devlet tarafından tayin edilen kurum veya kuruluşlar tarafından da verilebilmektedir.⁴² Devlet terimi ile gerek merkezi yönetim organları gerek yerel ve bölgesel merciler kastedilmektedir. Keza, yardımın sağlanması için devlet tarafından tayin edilen kurum ve kuruluşların yapısı da önem taşımamaktadır. Şöyle ki, yardım, kredi kurumları, meslek örgütleri ve hatta ticari şirketler tarafından sağlanabilir. Sağlanan avantajın devlet yardımı olarak değerlendirilmesi için temel alınan ölçüt, söz konusu yardımın devlete isnat edilebilir olması ve devlet kaynaklarından karşılanmasıdır.⁴³ Yardımın devlete isnat edilebilmesi için, avantajı sağlayan kurum veya kuruluşun özerk bir şekilde değil, devletin yönlendirmesi altında hareket etmesi gerekmektedir.⁴⁴

Devlet yardımının ne şekilde ve/veya ne amaçla sağlandığı hususları da önem taşımaktadır. Sübvansiyonlar, faizsiz veya düşük faizli krediler, faiz ödemelerinin devlet tara-

⁴¹ ATAD Kararı, dava 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen – Yüksek Kurul ve dava 61/79 Denkvit Italiana (1980) ECR 1205

⁴² ATAD Kararı, dava C-189/9,1 Kirsammer – Hack (1993); dava C-72 ve 73/91 Sloman Neptün (1993)

⁴³ ATAD Kararı, dava 323/82, Intermills - Komisyon

⁴⁴ ATAD Kararı, dava 290 / 83, Komisyon - Fransa

findan karşılanması, ayrıcalıklı koşullarda sağlanan devlet garantileri, vergi muafiyetleri, ayrıcalıklı koşullarda gerçekleştirilen mal ve hizmet tedariki, normal piyasa koşulları çerçevesinde kabul edilemez nitelikteki sermaye aktarımları devlet yardımı kapsamında değerlendirilmektedir. Ayrıca, sağlanan yardımın seçici bir yapı taşıması, başka bir ifade ile bazı teşebbüsleri veya bazı malların üretimini kayırıp kayırmadığı da göz önünde bulundurulmaktadır. Genel anlamda, sektör bazında ayrıma gidilmeksizin, bir üye devlette faaliyet gösteren tüm işletmelere avantaj sağlayan ekonomi tedbirleri devlet yardımları kapsamında değerlendirilmemektedir.

Yukarıda da değinildiği gibi, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 107/1 maddesi, devlet yardımlarının net bir tanımını vermemektedir. Tanım yokluğu, komisyonun bugün doktrinde oldukça geniş olarak nitelendirilen bir devlet yardımı kavramı yorumu yapmasına neden olmuştur. Gerçekten komisyon, devlet yardımları kavramını sadece sübvansiyonlar gibi pozitif yardımlar için değil, aynı zamanda mali yükleri hafifleten tedbirleri de içerecek şekilde yorumlamıştır.⁴⁵

6.2.2. Devlet Yardımları Denetim Rejimine Uyum

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, Türkiye'nin AB mevzuatına uygun bir devlet yardımları rejimini benimseme ve uygulama yükümlülüğünü de beraberinde getirecektir. Türkiye'nin zaten bir taraftan Gümrük Birliği'ni tesis eden 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile diğer taraftan Ulusal Program ile bu nitelikte bir yükümlülüğü üstlenmiş olduğu ifade edilmelidir. Öte yandan Gümrük Birliği Kararı'nın 44. maddesi uyarınca devlet yardımlarının bağımsız bir otorite tarafından denetlenmesi aynı zamanda AB'nin ülkemiz ihracatını engelleyen anti-dumping uygulamalarını yürürlükten kaldırması için de bir ön şart olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye geçmişte bu alanda birtakım adımlar atmış, Devlet Desteklerinin İzlenmesi ve Denetlenmesi Hakkında 6015 sayılı Kanun 23.10.2010 tarih ve 27738 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak fiili uygulama henüz başlamamıştır. Torba yasa ile uygulama 31 Aralık 2014 tarihine ertelenmiş olup, Bakanlar Kurulu'na bu süreyi bir yıllığına daha uzatması imkanı tanınmıştır. Ancak AB ile bu alanda uyumun sağlanması için söz konusu yasanın önemli ölçüde gözden geçirilmesi gerekecektir.

⁴⁵ Komisyon, ATAD tarafından AKÇT Antlaşması çerçevesinde incelenen bir davada verilen karardaki yorumu kabul etmiştir. Bu kararda "yardım kavramı (...) sadece sübvansiyonlar gibi pozitif yararları değil, aynı zamanda birçok şekillerde ortaya çıkabilen ve normal olarak bir işletmenin bütçesine dahil edilen mali yüklerin hafifletilmesine yönelik müdahaleleri de içermektedir" denilmektedir: Dava No. 30/59, Steenkolenmijnen – Yüksek Otorite davası, (1961) ECR, s.19

6.2.3. Yapı

Kurul üyeleri yürütme mensupları arasından seçilmekte, sekretarya hizmetleri Hazine Müsteşarlığı Devlet Destekleri Genel Müdürlüğü tarafından sağlanmakta, bütçesi Hazine Müsteşarlığı bütçesi içinde bir kalem olarak yer almaktadır.

Öncelikle halihazırda yasa ile oluşturulan Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu'nun yapısının daha bağımsız bir otorite olmasını sağlamak adına gözden geçirilmesi gerekecektir. Mevcut durumda anılan kurumun yürütmeden bağımsız bir niteliği bulunmamaktadır. Tam aksine kurul üyeleri yürütme mensupları arasından seçilmekte⁴⁶, sekretarya hizmetleri Hazine Müsteşarlığı Devlet Destekleri Genel Müdürlüğü tarafından sağlanmakta, bütçesi Hazine Müsteşarlığı bütçesi içinde bir kalem olarak yer almaktadır. Kurul üyelerinin mensup oldukları kurumların verdikleri devlet yardımlarına karşı bu üyelerin kurul içinde görüş belirtmelerinin taşıdığı zorluk göz önüne alındığında, Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu'nun AB kriterlerine uygun ve örneğin Rekabet Kurumu gibi bağımsız karar alabilen bir kurumsal kimliğe sahip olacağını ileri sürmek güçtür. Yasanın bu şekliyle onaylanması aşamasında, AB tarafı Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu'nun mevcut yapısının bağımsızlıktan uzak olduğuna dikkat çekmekle yetinmiştir. Ancak Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi aşamasında Avrupa Komisyonu'nun bu konuda daha ısrarcı olmasını beklemek gerekir.

6.2.4. Kapsam

Mevcut yasa yalnızca sanayi alanındaki devlet desteklerine uygulanmaktadır. Ancak Gümrük Birliği'nin hizmetler sektörünü de dahil edecek şekilde derinleştirileceği göz önüne alındığında, yasanın kapsamında da değişikliğe gidilmesi gerekecek ve hizmetler sektörünü de kapsamasının sağlanması gerekecektir. Hizmetler sektörünün ekonomi içinde %70'e yaklaşan payı hatırdaki tutulduğunda, yasanın ekonominin bu bölümüne de teşmil edilmesinin önemli sonuçları olacaktır. Devlet yardımı, AB terminolojisinde Türkiye'de bugün uygulanan teşvik rejiminin çok ötesine geçen ve çok daha farklı uygulama ve aktörleri bünyesinde barındıran bir rejimdir. Örneğin Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun Tasarruf Mevduat Sigorta Fonu hakkındaki bir kararı, Merkez Bankası'nın bir bankaya likidite sağlama kararı, bir yerel yönetimin arazi tahsis etmesi veya otopark işletmesini özel bir operatöre devretmesi, Hazine'nin seçilmiş özel sektör projelerine garanti

⁴⁶ 4. Madde 2. Fıkra uyarınca Kurul Üyeleri "Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Rekabet Kurumunca bu kurumları temsilen, birer üye olmak üzere altı üye ile Devlet Destekleri Genel Müdürü'nden oluşur."

vermesi, Bakanlar Kurulu'nun belirli sektörleri hedef alan vergi kolaylığı düzenlemeleri, Maliye Bakanlığı'nın bazı özel sektör firmalarının KDV borçlarına erteleme kolaylığı getirmesi gibi tahdidi olarak sınırlanması mümkün olmayan ve olay bazında değerlendirmeye ihtiyaç duyulan birçok uygulama devlet yardımı olarak mütalaa edilecektir.

6.2.5. Değerlendirme Kriteri

Topluluğu kuran Roma Antlaşması'yla üye ülkelerin Avrupa Komisyonu'nun uluslararası yetkilerini kabul etmiş olmaları, AB'de bu yöntemin sorunsuz bir şekilde yürürlüğe konulmasına imkan tanımaktadır.

Öte yandan, AB'ye tam üye olmadan ve yalnızca Gümrük Birliği çerçevesinde bu rejimin uygulanmasında bazı güçlüklerle karşılaşılabilir ifade edilmelidir. Zira AB'deki devlet yardımları sistemi topluluğun kurucu antlaşması ile oluşturulan nevi şahsına münhasır bir uluslararası düzene dayanmaktadır. AB'de devlet yardımlarının denetimini uluslararası niteliğinden faydalanan Avrupa Komisyonu yerine getirmektedir. Topluluğu kuran Roma Antlaşması'yla üye ülkelerin Avrupa Komisyonu'nun uluslararası yetkilerini kabul etmiş olmaları, AB'de bu yöntemin sorunsuz bir şekilde yürürlüğe konulmasına imkan tanımaktadır. Böylelikle komisyon, üye ülkeler tarafından verilen veya verilecek devlet yardımlarını incelerken topluluk menfaatini ön planda tutma ve yardımın Tek Pazar ile uyumu doğrultusunda karar vermektedir. Bu sistemde üye ülkelerde devlet yardımlarının denetiminden sorumlu başka hiçbir otorite bulunmamaktadır. Bütün yetki Avrupa kurumlarındadır.

Oysa ki Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerde henüz bu aşamaya gelinmemiştir. Bu nedenle AB içerisinde ve dolayısıyla uluslararası seviyede yürütülmek üzere tasarlanmış bir sistemi alıp bu kez ulusal seviyede tatbik etmek bazı güçlükleri de beraberinde getirmektedir. AB'ye tam üye olmadan AB devlet yardımları rejimiyle uyumlu bir ulusal düzenlemenin yürürlüğe konulmasının, her ne kadar bunun gerekli ve faydalı olduğu hususunda bir anlayış birliği mevcut olsa da, ortaya çıkarabileceği bazı zorluklara işaret edilmesinde fayda mütalaa edilmektedir.

Öncelikle Türkiye'de ulusal bir kurumun ulusal düzeyde verilen yardımların denetiminden sorumlu olması istenecektir. Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu'nun görevini layıkıyla yapabilmesi için zaman zaman yasama süreci üzerinde etkili olması zaman zaman da yürütmenin kararlarına karşı çıkması gerekecektir. Bir örnek vermek gerekirse, kurul kanuna dayalı devlet yardımlarını değerlendirmek zorunda kaldığında ne yönde ka-

rar verecektir? Örneğin TRT'nin finansmanı için elektrik tüketiminden alınan TRT payının, devlet yardımları kanunu çerçevesinde sona erdirilmesi gereken bir devlet yardımı uygulaması olarak şikayet konusu yapılması mümkün olabilecek midir? Devlet yardımları kanunu çıkmadan önce var olan yasalara dayalı olarak yapılan uygulamaların durumu ile devlet yardımları kanunu çıktıktan sonra TBMM tarafından benimsenen yasalara dayalı olarak sağlanan devlet yardımlarının durumu arasında bir fark gözetilecek midir? Daha da açık olmak gerekirse, Türkiye'nin geçmiş dönemlerde kamuoyuna da yansıdığı şekilde örneğin teşvik politikasında bir değişikliğe gitmesi ve sektörel teşvikleri yasa yolu ile yeniden gündeme alması durumunda, bu çerçevede verilecek teşviklerin hukuki statüsü ne olacaktır?

Bu soruların devlet yardımları kanununun uygulanmasında yeknesaklık ve hukuki belirsizlik sağlanması bakımından cevaplanması ve kamuoyunun aydınlatılması faydalı olacaktır.

Türk iş dünyası açısından bakıldığında, devlet yardımlarının izlenmesi ve denetlenmesi amacıyla Türkiye'de de AB'ye benzer bir rejimin oluşturulmasının önemli ve olumlu sonuçları olacaktır. Böylesine bir adım, daha 1994 yılında hayata geçirilen Rekabet Kanunu'nun bir tamamlayıcısı olacak ve nasıl ki, bu kanun ile teşebbüslerin rekabeti bozan uygulamalarına yasak getirildiyse bu sefer de kamunun rekabeti bozan uygulamaları denetim altına alınabilecektir. Bu sayede Türkiye, adil rekabet şartlarının konsolide edildiği ve kamunun bu adil rekabet ortamını gerçekten koruduğu bir ulusal ekonomiye sahip olacaktır. Bu niteliği ile yeni rejim, Türk ekonomisinde piyasa oyuncularını ile devlet arasındaki ilişkilerde daha fazla şeffaflık sağlanmasına katkıda bulunacaktır. Örneğin bundan böyle kamunun bir tasarrufu ile herhangi bir kamu teşebbüsüne veya siyasi saiklerle seçilmiş özel teşebbüslere bir rekabet avantajı yaratılamayacaktır. Bu niteliği itibarıyla AB ile uyumlu ve hizmetler sektörünü de içeren bir devlet yardımları izleme ve denetleme rejiminin, bundan sonraki dönemde ihtiyaç duyulduğu belirtilen yeni bir Yapısal Reform Programı'nın da önemli bir unsuru olacağı ifade edilebilir.

BÖLÜM 7

KURUMSAL HÜKÜMLER

7. KURUMSAL HÜKÜMLER

7.1. Dış Ticaret Politikası

Gümrük Birliği nedeniyle Türkiye'nin AB'nin tercihli ticaret rejimine uyma yükümlülüğü bulunmaktadır.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi amacıyla yeniden müzakereye açılması durumunda, Gümrük Birliği'nin mevcut işleyişine dair sorunların da ele alınması gerekecektir. Gerek Türkiye'nin gerek AB'nin Gümrük Birliği'nin işleyişine dair gündeme getirdiği birtakım sorunlar bulunmaktadır. Türkiye'nin şikayetlerinin başında ise Gümrük Birliği'nin asimetrik yapısı gelmektedir. Gümrük Birliği nedeniyle Türkiye'nin AB'nin tercihli ticaret rejimine uyma yükümlülüğü bulunmaktadır. Yani AB herhangi bir ülkeyle bir serbest ticaret anlaşması akdettiğinde, Türkiye'nin de bu ülke ile benzer bir anlaşma yapması beklenmektedir. Ancak bazı durumlarda Cezayir, Güney Afrika ve Meksika örneklerinde olduğu gibi, AB ile serbest ticaret anlaşmasını yapan ülke bir de Türkiye ile benzer bir anlaşma yapmak istememektedir. Bunun başlıca nedeni, üçüncü ülkenin AB ile yapacağı serbest ticaret anlaşması sonrasında ürünlerinin AB üzerinden Türkiye'ye herhangi bir tarife engeline takılmadan girebilecek olmasıdır. Ancak aynı kolaylık Türk ürünleri için geçerli olmamaktadır. Dolayısıyla söz konusu ülke Türkiye ile benzer bir anlaşma yapmamakla iç pazarını Türkiye'ye karşı koruma imkanına kavuşmaktadır.

Gümrük Birliği'ni hayata geçiren 1/95 Sayılı Ortaklık Konseyi Kararı müzakere edilirken, Türk tarafı bu sorunun bilincindeydi. Öte yandan Gümrük Birliği'nin işleyişinde karşılaşılabilecek bu nitelikteki sorunların zaten Türkiye'nin tam üyeliği ile aşılacağına dair olan inanç da bu noktada rol oynamıştır. Gümrük Birliği'nin hayata geçmesi sonrasında 5-10 yıl içinde Türkiye'nin de AB'ye üye olacağı düşünülmekteydi.

Bir taraftan Türkiye'nin üyelik sürecinin krize girmesi diğer taraftan topluluğun tercihli ticaret politikasının gittikçe derinleşmesi ve Türkiye için rekabet sorunu teşkil edebilecek Güney Kore, Hindistan, Ukrayna ve en son olarak da ABD'nin bu sisteme dahil olmasına yönelik adımların atılması ile bahse konu sorun daha kayda değer bir nitelik kazanmaya başlamıştır⁴⁷. Dünya Bankası'nın 2014 tarihli Gümrük Birliği'ni değerlendirdiği çalışmasında⁴⁸ söz konusu asimetri nedeniyle Türkiye'nin bir gelir kaybına uğradığı ifade edilmekte ve örneğin Türkiye'nin AB'nin serbest ticaret anlaşması akdettiği Güney Afrika,

⁴⁷ Türkiye ile AB'nin mevcut Serbest Ticaret Anlaşmalarının listesi ve karşılaştırması Ek-1'de mevcuttur.

⁴⁸ World Bank, "Evaluation of the EU-Turkey Customs Union", Report No 85830-TR, 28 Mart 2014.

Meksika ve Kolombiya ile benzer bir serbest ticaret anlaşması yapması durumunda sırasıyla \$115 milyon, \$111 milyon ve \$41 milyon ilave gelir elde edeceği belirtilmektedir.

Hal böyle olmakla birlikte, Gümrük Birliği ile Serbest Ticaret Anlaşmaları arasındaki nitelik farkından kaynaklanan bu asimetrinin⁴⁹ kolay bir çözümü yoktur.

Bu sorunun çözümüne yönelik AB ile yürütülen müzakerelerde, Türk tarafının başlıca talebi AB'nin müzakere ettiği üçüncü ülkeye baskı yaparak Türkiye ile de müzakere etmesini sağlaması olmuştur. Bu formül ancak kısmen fayda sağlamıştır. Aslında bu sorunun ortadan kalkmasını sağlayacak asıl formül, AB'nin üçüncü ülke ile müzakere etmiş olduğu serbest ticaret anlaşmasının onayını bu ülkenin Türkiye ile müzakere etmesi şartına bağlamasıdır. Buna ilave olarak gündeme gelen bir diğer seçenek ise, AB'nin üçüncü ülke ile akdettiği serbest ticaret anlaşmasına bir hükmün eklenerek AB içinde serbest dolaşımda olan Türk menşeli ürünlerin de AB menşeli ürünler gibi mütalaa edilerek gümrük tarifelerinden muaf üçüncü ülkeye ithal edilmelerinin sağlanmasıdır. Böylelikle AB ile serbest ticaret anlaşması sonrası Türkiye'ye AB üzerinden gümrük tarifeleri sıfırlanmış şekilde ihracat yapabilecek ülkeye, Türk ürünleri de gümrük tarifelerine takılmadan ithal edilebilecektir. Rekabetçilik anlamında simetrinin de sağlanmasını temin eden bu seçeneğin hayata geçirilmesi ile söz konusu ülkenin Türkiye ile de ayrıca müzakereden kaçmasını teşvik eden bir eşitsizlik ortadan kaldırılmaktadır.

Ancak siyasi ve ekonomik arka plan, bu formüllerin hayata geçirilmesine olanak tanımamıştır. AB, hele ki daha yakın tarihlerde müzakere ettiği ABD, Güney Kore, Hindistan gibi ülkelere bir de Türkiye ile müzakere şartı getirmeye yanaşmamaktadır. Ancak yeni tur Gümrük Birliği müzakerelerinde en azından zorlanması gereken formüller olarak bunun altının çizilmesinde fayda görülmektedir.

Söz konusu asimetrinin ortadan kaldırılmasını sağlayacak bir diğer formül ise ortak müzakere seçeneğidir. Buna göre üçüncü ülke ile tercihli ticaret anlaşmasının müzakeresi AB ve Türkiye adına ortak olarak açılacak ve yürütülecektir. Ancak bu alternatifin de hayata geçmesinin önünde siyasi ve kurumsal engeller bulunmaktadır. AB adına müzakereleri yürüten Avrupa Komisyonu yalnızca AB üye devletlerinin ekonomik menfaatini korumakla mükelleftir. Türk tarafı da tabiatıyla Türkiye'nin ekonomik menfaatini ilerletmekten sorumlu olacaktır. Oysa ki tercihli ticaret anlaşmalarının müzakeresinde, Türkiye ile AB'nin ekonomik menfaatleri her zaman örtüşmeyebilir. Örneğin Türkiye müzakere masasına oturmuş üçüncü ülkeden tekstil ve hazır giyimde bir an önce pazarını açmasını talep eder-

⁴⁹ Türkiye ile AB arasında Gümrük Birliği yerine bir Serbest Ticaret Anlaşması olsaydı, bu asimetri de olmayacaktı. Ancak öte yandan Serbest Ticaret Anlaşması temelinde AB ile ticaret yapmak, menşe kurallarının yürürlüğe girecek olması nedeniyle daha maliyetli olacak ve dış yatırımlar bakımından da Gümrük Birliği rejimine oranla daha caydırıcı olacaktır.

ken, AB için öncelik makine ve teçhizat kalemi olabilir. Keza Türkiye örneğın demir çelik sektöründe kendi pazarını bir süre daha korumayı tercih ederken, AB için bu öncelik tekstil ve hazır giyimde ortaya çıkabilir. Ekonomik menfaatlerin örtüşmemesinden dolayı üçüncü ülkelerle müzakerelerin ortak olarak yürütülmesinde zorluk yaşanacaktır. Bu zorlukların aşılmasının yöntemi ise üçüncü ülke ile müzakerelere başlanmadan, Türkiye ile AB'nin müzakere pozisyonlarını uyumlaştırmaları ve adeta tek müzakere pozisyonu ile bu süreci başlatmalarıdır. Ancak Türk ekonomisinin AB ekonomisine oranla göreceli ağırlığının düşük olması nedeniyle AB'yi bu tutuma zorlamak mümkün olamamaktadır.

Daha 1995 yılında Gümrük Birliğı müzakere edilirken, Türkiye o zaman 113 Komite olarak bilinen Dış Ticaret Politikası komitesinde temsilci bulundurma talebini AB tarafına iletmişti. Müzakereler sonucunda Türkiye'nin bu talebi kabul görmemiş ve Türk uzmanların katılım sağlayabileceğı AB Komiteleri olarak Nomenklatür Komitesi, Gümrük Kodu Komitesi ve Dış Ticaret İstatistikleri Komitesi olarak belirlenmiştir.

Gümrük Birliğı rejimi dahilinde dış ticaret politikası alanında ortaya çıkan sorunların giderilmesi için bir diğeri hedef Türkiye'nin AB'nin dış ticaret politikasına dair diyalog ve karar alma mekanizmalarına olabildiğı kadar dahil edilmesidir. Bu çerçevede ilk hedef Türkiye'nin AB'nin dış ticaret politikasının tartışıldığı ve karar verildiğı "Trade Policy" Komitesi'ne en azından gözlemci sıfatıyla katılmasının sağlanmasıdır. Hatırlanması gereken bu talebin zaten 20 yıldır masada olduğudur. Daha 1995 yılında Gümrük Birliğı müzakere edilirken, Türkiye o zaman 113 komite olarak bilinen Dış Ticaret Politikası komitesinde temsilci bulundurma talebini AB tarafına iletmişti. Müzakereler sonucunda Türkiye'nin bu talebi kabul görmemiş ve Türk uzmanların katılım sağlayabileceğı AB Komiteleri olarak Nomenklatür Komitesi, Gümrük Kodu Komitesi ve Dış Ticaret İstatistikleri Komitesi olarak belirlenmiştir. Ancak Türkiye 1/95 sayılı Kararın 60. Maddesine dayanarak, Kararın Açıklamalar bölümüne "Türkiye 1995 yılı içinde ve kendi mevzuatını Topluluk mevzuatıyla uyumlulaştırırken, Ortaklık Konseyi'nden katılımının diğeri komitelere teşmil edilmesini sağlayacak bir karar almasını talep edecektir" şeklinde talebini kayda geçiren bir ifade de eklemiştir.

Madde 60

Gümrük Birliğı'nin iyi işleyişinin sağlanması için gerekli olan durumlarda, Türk uzmanlar, Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun yürütme yetkilerini Gümrük Birliğı'nin işleyişiyle doğrudan ilgili alanlarda kullanmasına yardımcı olan bir dizi teknik komitenin çalışmalarına katılırlar. Ortaklık Konseyi bu kararın yürürlüğe girmesinden önce bu katılımın

usullerini tespit eder. Komitelerin listesi 9 sayılı ekte verilmiştir. Taraflar bu katılımı başka komitelere teşmil etmeyi gerekli görürlerse Gümrük Birliği Ortak Komitesi Ortaklık Konseyi'ne karar alması için gerekli tavsiyelerde bulunabilir.

Dolayısıyla Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi amacıyla yeniden müzakereye açılması durumunda, Türkiye'nin en azından AB'nin "Trade Policy" Komitesinde temsil edilmesi artık sağlanmalıdır.

Bunun ötesinde dış ticaret politikası alanında kurumsal işbirliği de güçlendirilebilir. Örneğin AB'nin üçüncü ülkeler ile yapacağı her bir müzakere turu öncesinde ve sonrasında Türk tarafını bilgilendirmesi kuralının istisnasız olarak uygulanması talep edilebilir. Bu bilgilendirme örneğin Brüksel'de Komisyonunun Dış Ticaret Genel Müdürlüğü yetkililerince Türkiye'nin AB Nezdindeki Daimi Temsilciliği mensuplarına yapılabilir. Keza AB'nin Dış Ticaretten Sorumlu Komisyon üyesi ile Ekonomi Bakanı'nın daha düzenli görüşmeleri ve dış ticaret alanındaki gelişmelere dair kapsamlı bir içerikle görüş teatisinde bulunmaları da sağlanabilir. Bu mekanizma geçmişte zaman zaman denense de düzenli bir nitelik kazanamamıştır. Bunda AB'nin Türkiye'yi Gümrük Birliği bağlamında bir türlü çözüme kavuşturulamayan bazı sorunlardan sorumlu tutması olduğu kadar, Türkiye'de dış ticaretten sorumlu yetkililerin de Gümrük Birliği ilişkisi içinde olduğumuz AB ile bu nitelikte derinlikli ve çatışmacı olmayan bir diyalog tesis etme yönünde kuvvetli bir iradeye sahip olmamaları da rol oynamıştır.

Türkiye ile AB arasında dış ticaret politikası alanındaki kurumsal işbirliğinin güçlendirilmesi için akla gelen diğer seçenekler arasında

- Komisyon'un üçüncü ülkeler ile müzakere metni/pozisyonunu müzakereler öncesinde -üye devletlerle paylaştıktan sonra- Türkiye ile de paylaşması,
- Herhangi bir ülke ile müzakereye başlamadan önce Komisyon'un yapmak zorunda olduğu etki değerlendirme çalışmasında, Türkiye'ye olası etkilerinin de hesaplanması bulunmaktadır.

7.2. Anlaşmazlıkların Halli

Türkiye-AB ilişkilerinde Anlaşmazlıkların Halli mekanizması işlevsiz kalmıştır. Zira Ortaklık Konseyi siyasi bir organ olup, karar alabilmesi için oydaşma gerekmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye veya AB, Ortaklık Konseyi'nde alınabilecek bir kararı rahatlıkla bloke edebilmektedir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi aşamasında Anlaşmazlıkların Halli konusunun da ağırlıkla ele alınacağı ve bugüne kadarki sınırlı uygulama yerine çok daha farklı bir mekanizma kurulacağını beklemek gerçekçi olacaktır. Hatta bunun AB'nin olmazsa olmaz koşullarından biri olacağını da iddia etmek mümkündür.

Halihazırda genelde Türkiye-AB ilişkilerinde özelde ise Gümrük Birliği'nde, Anlaşmazlıkların Halli Uygulaması Ankara Antlaşması ile 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı tarafından oluşturulan yapı esasında kurgulanmıştır. Anlaşmazlıkların Halli'ni düzenleyen Ankara Antlaşması'nın 25. Maddesi, sorunların çözümü için ilk ve zorunlu merci olarak Ortaklık Konseyi'ni göstermektedir. Zaten Türkiye-AB ilişkilerinde Anlaşmazlıkların Halli mekanizmasının işlevsiz kalmış olmasının temel nedeni de budur. Zira Ortaklık Konseyi siyasi bir organ olup, karar alabilmesi için oydaşma gerekmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye veya AB, Ortaklık Konseyi'nde alınabilecek bir kararı rahatlıkla bloke edebilmektedir. Nitekim bu yüzden de Ortaklık Konseyi anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması için etkin bir merci olamamıştır. Zaman zaman Türkiye zaman zaman ise AB, Ortaklık Konseyi'nin kendi aleyhlerinde karar almasını engellemişlerdir.

Madde - 25.

1. Her Akit Taraf, anlaşmanın uygulama ve yorumu ile ilgili ve Türkiye'yi veya Topluluğu, Topluluk üyesi bir devleti ilgilendiren her anlaşmazlığı Ortaklık Konseyi'ne getirebilir.

2. Ortaklık Konseyi Anlaşmazlığı karar yolu ile çözebilir; keza, anlaşmazlığı Avrupa Topulukları Adalet Divanı'na ve mevcut herhangi bir başka yargı merciine götürmeyi kararlaştırabilir.

3. Taraflardan her biri, kararın veya hükmün yerine getirilmesinin gerektirdiği tedbirleri almakla yükümlüdür.

4. Anlaşmazlık, işbu maddenin 2. fıkrasına göre çözülememiş ise, Akit Taraflar'ın geçiş dönemi ve son dönemde başvurabilecekleri tahkim ve sair yargı usulü yollarını, anlaşmanın 8. maddesi uyarınca Ortaklık Konseyi düzenler.

Keza 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı da Ankara Antlaşması'nın getirmiş olduğu sisteme dair kayda değer bir değişiklik yapmamıştır. 1/95 sayılı Kararın bu açıdan getirdiği yegane yenilik, kararda münhasıran tatad edilen hallerde Ortaklık Konseyi'nin 6 ay içinde karar verememesi durumunda hakeme gidilmesi olanağının getirilmesidir. Ancak bu haller özünde yalnızca bazı ticari korunma araçlarının uygulaması ile ilintilidir. Dolayısıyla son derece sınırlı bir alanı kapsamaktadır. Nitekim bugüne kadar da bu sınırlı esneklikten yararlanılmamıştır. Söz konusu Ortaklık Konseyi Kararında Anlaşmazlıkların Halli konusu-

nun bu derece dar bir kapsamda yer almış olması, Türk tarafının bilinçli bir tercihi neticesinde olmuştur. Türkiye, Ankara Anlaşması'nın öngördüğü, ihtilafların çözümü için siyasi kurumları öncelikleyen ve dolayısıyla her seferinde kendisine veto yetkisi veren yapıyı korumak istemiş ve bunda muvaffak olmuştur.

BÖLÜM III (İHTİLAFLARIN HALLİ)

Madde 61

Ankara Anlaşması'nın 25. Maddesinin 1. ila 3. fıkraları hükümleri saklı kalmak kaydıyla, 58. Maddenin 2. fıkrası uyarınca alınan himaye önlemlerinin, 63. Madde uyarınca alınan korunma önlemlerinin veya 64. Madde uyarınca alınan dengeleyici önlemlerin kapsam veya süresi konusunda ortaya çıkan bir ihtilafı Ortaklık Konseyi, bu usulün başlatılmasından itibaren altı ay içinde halledemezse iki taraftan biri uyuşmazlığı 62. maddede belirlenen usullere göre hakeme götürebilir. Hakem kararı ihtilafın taraflarını bağlar.

Gümrük Birliği'nin işleyişinden kaynaklanan sorunlar ilk önce Gümrük Birliği Ortak Komitesi'nde, ardından Türkiye-AB Ortaklık Komitesi'nde ardından da Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nde ele alınmakta ancak sonuç elde edilememekte, bu sorunlar bir türlü gündemden düşmemekte ve çözüme kavuşturulamamaktadır.

Sonuçta bugünkü durumda, Anlaşmazlıkların Halli konusu, Türkiye-AB ilişkilerinin ve de Gümrük Birliği'nin iyileştirilmeye muhtaç alanlarından biri olarak göze çarpmaktadır. AB tarafının bu konuya özel önem atfedecek olmasının birinci nedeni, Gümrük Birliği'nin yürürlüğe girdiği 1995 yılı sonundan bu yana, Gümrük Birliği'nin işleyişinden kaynaklanan birçok sorunun bir türlü çözüme kavuşturulamamış olması saptaması ile yakından bağlantılıdır. Gümrük Birliği'nin işleyişinden kaynaklanan sorunlar ilk önce Gümrük Birliği Ortak Komitesi'nde, ardından Türkiye-AB Ortaklık Komitesi'nde ardından da Türkiye-AB Ortaklık Konseyi'nde ele alınmakta ancak sonuç elde edilememekte, bu sorunlar bir türlü gündemden düşmemekte ve çözüme kavuşturulamamaktadır. Zaten zaman içinde, sorunların birikmesitarafaların da sorun çözme iradesini zayıflatmıştır.

Yenilenmiş Gümrük Birliği ilişkisi anlaşmazlıkların hallini artık Ankara Anlaşması'nın 25. Maddesinin öngördüğü sistematikten çıkaracak ve zorunlu yargı, tahkim veya hakemliği getirecektir.

AB'nin bu konuya özel önem atfedecek olmasının bir diğer nedeni ise halihazırdaki Anlaşmazlıkların Halli mekanizmasının 1960'lı yıllarda müzakere edilen Ankara Anlaşması'nın izlerini taşımasıdır. Oysa ki AB 1980'li yıllardan beri akdettiği diğer ortaklık ve hatta serbest ticaret anlaşmalarında farklı bir seçenek benimsemiştir. Bu anlaşmaların her birinde, adeta istisnasız olarak, ihtilafların çözümü için siyasi mekanizmalardan kaçınılmış ve zorunlu yargıya, hakeme veya tahkime gitme ilkesi getirilmiştir. Böylelikle taraflar, Türkiye-AB örneğinde olduğu gibi, kendi aleyhlerinde sonuçlanacağını düşündükleri ihtilafların yargıya taşınmasını önleyememektedirler. AB'nin derinleştirilmiş Gümrük Birliği'ne taşımak isteyeceği ilke de bu olacaktır. Başka bir anlatımla yenilenmiş Gümrük Birliği ilişkisi anlaşmazlıkların hallini artık Ankara Anlaşması'nın 25. Maddesinin öngördüğü sistematikten çıkaracak ve zorunlu yargı, tahkim veya hakemliği getirecektir.

2003 yılında Fenerbahçe'den Barcelona'ya giden Rüştü Reçber, İspanya liginde AB statüsünde futbol oynayabilmek için, AB ülkelerinde çalışan Türk vatandaşlarının işgücü piyasalarında ayrımcı uygulamaya uğramasını yasaklayan 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararı temelinde İspanya'da mahkemeye gitmiş ve AB statüsünde oynama hakkı elde etmiştir.

AB'nin bu konuyu bu derece önemsemesinin bugüne kadar yeterince altı çizilmeyen bir nedeni daha bulunmaktadır. O da bugün için Anlaşmazlıkların Halli'nde, Türkiye lehine olan asimetridir. Şöyle ki, AB hukukunun bir özelliği olarak, AB hukukunda –ki buna AB'nin üçüncü ülkelerle akdettiği anlaşmalar da dahildir– “doğrudan etkili”⁵⁰ olarak tanımlanan hükümleri, bu hükümlerden bir hak elde eden kişi veya kurumların haklarını korumak adına doğrudan AB ülkelerindeki mahkemelere başvurmalarına olanak sağlamaktadır. Bir örnek vermek gerekirse, 2003 yılında Fenerbahçe'den Barcelona'ya giden Rüştü Reçber, İspanya liginde AB statüsünde futbol oynayabilmek için, AB ülkelerinde çalışan Türk vatandaşlarının işgücü piyasalarında ayrımcı uygulamaya uğramasını yasaklayan 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararı temelinde İspanya'da mahkemeye gitmiş ve AB statüsünde oynama hakkı elde etmiştir. Bu örnekte bir Türk vatandaşı, AB'nin imzaladığı bir Ortaklık Konseyi Kararı'nın bir hükmüne istinaden, hak ihlaline son vermek adına bir

⁵⁰ Topluluk hukukunun doğrudan etkili olması, belli şartların gerçekleşmesi durumunda Topluluk normlarının herhangi bir uyarılma işlemine gerek kalmaksızın, üye devletlerin hukuk sistemine dâhil olarak iç hukukta uygulanma imkânı bularak etkili olma kabiliyetidir. Doğrudan etkililiğin en önemli sonucu, Topluluk hukukuna ait bir normun bireylere ulusal merciler önünde ileri sürülebilecek haklar sağlamasıdır. Bir mevzuat hükmünün doğrudan etki doğurması için gerekli üç şart bulunmaktadır. Öncelikle AB seviyesindeki bu mevzuat hükmünün üye devlet tarafından ulusal hukuka uyarlanma mükellefiyetinin ihlal edilmesi gerekir. İkinci şart, ilgili hükmün içerik bakımından mutlak ve yeterince açık olmasıdır. Üçüncü şart ise ilgili hükmün Avrupa Birliği içinde yaşayan bireylere haklar bahşetmesidir. Kaynak Ahmet M. Güneş, “Avrupa Birliği Yönergelerinin Doğrudan Etkisi”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C58 S2. 2009.

Topluluk ülkesindeki mahkemeye başvurarak sonuç almıştır. Bu örnekte Türkiye-AB kurumlarının herhangi bir dahli olmamıştır. Konu hiçbir şekilde bu kurumların gündemine girmemiş ve tamamen bu kurumların dışında kalan bir mahkeme süreci ile neticelendirilmiştir. Sonuçta Türk vatandaşları bu hukuki mekanizmadan doğrudan yararlanabilmektedir. Gümrük Birliği bağlamında da bu durum geçerliliğini korumaktadır. Gümrük Birliği'nden kaynaklanan haklarının ihlal edildiğini düşünen Türk gerçek veya tüzel kişiler, bu ihlalin vuku bulduğu ülke mahkemesinde dava açabilmektedir. Bu durum Anlaşmazlıkların Halli bakımından Türkiye lehine bir asimetri doğurmaktadır. Zira mütekabiliyet yoktur. Aynı avantaj AB vatandaşları açısından geçerli değildir. AB menşeli gerçek veya tüzel kişiler, Türkiye'nin ihlal ettiğini düşündükleri Ankara Anlaşması, Katma Protokol veya herhangi bir doğrudan etkili Ortaklık Konseyi kararını temel alarak Türkiye'deki mahkemelerde ihlale son vermek ve haklarını korumak adına dava açamamaktadırlar. Rüştü Reçber örneğine geri dönecek olursak, işgücü piyasalarında Türk vatandaşları ile AB vatandaşları arasında ayrımcılık yapılmasını yasaklayan 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı'nın mevcudiyetine rağmen, AB vatandaşı futbolcular Türkiye liglerinde halen yabancı statüsünde oynamaktadırlar. Açık bir hak ihlali bulunduğunu düşündüren bu durumun düzeltilmesini sağlayacak bir hukuki mekanizma da bulunmamaktadır.

Öte yandan Anlaşmazlıkların Halli başlığı altında, Türkiye'nin en geniş anlamda hukuki bir teminat elde etmesi için, derinleştirilmiş Gümrük Birliği anlaşmasındaki hükümlerin yazımının mümkün merteye AB Antlaşmaları'ndaki hükümler ile aynı şekilde yapılması önemli olacaktır. Bunun nedeni, bir anlaşmazlık halinde, Gümrük Birliği hükümlerinin yorumlanması için başvuruda bulunulacak Avrupa Toplulukları Adalet Divanı külliyatının veya başka bir deyişle geçmişte AB birincil ve ikincil hukukunu yorumlarken aldığı kararların, Gümrük Birliği açısından da geçerliliğini sağlamak mümkün olacaktır. Bunun Türkiye açısından vazgeçilmemesi gereken bir hukuki avantaj ve teminat olduğu ifade edilmelidir. Zaten bu nedenle de 1995 yılındaki Gümrük Birliği Anlaşması'nın son hükmü olan 66. Maddesinde şu ifadeye yer verilmişti:

“Madde 66

Bu Kararda yer alan hükümlerden Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşmanın mukabil hükümleriyle esas itibariyle aynı olanları, Gümrük Birliği kapsamına giren ürünlere uygulanmaları bakımından Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın ilgili kararlarına göre yorumlanır.”

Söz konusu ifade ATAD'ın yakın zamana kadar savunduğu prensiplere de uygundur. Örneğin Salih Sevince kararında⁵¹ Ortaklık Konseyi Kararlarını da yorumlamayı kendi

⁵¹ ATAD Salih Zeki Sevince Kararı. C-192/89, 20 Eylül 1990

yetki alanına dahil etmiş, Ortaklık Anlaşması ve Katma Protokol'e ek olarak, Ortaklık Konseyi Kararlarının da Topluluk hukukunun bir parçası olduğunu belirtmiş ve Ortaklık Konseyi Kararlarında yorum gerektirmeyecek bir şekilde ifade edilen hükümlerin doğrudan uygulanabilir olduğunu, yeteri kadar açık olmayan hükümlerin Divan tarafından yorumlanacağını kararlaştırmıştır. Ancak Divan daha yakın tarihte Leyla Ecem Demirkan davasında⁵² önceki içtihatlarından ayrılarak, Ortaklık Konseyi kararlarını yorumlarken AB müktesebatı bağlamındaki yorumlarından ayrılmış ve “pasif hizmet alımı, hizmetlerin serbest dolaşımı kapsamında değerlendirilmez,” görüşünü benimsemiştir. Üstelik bu kez Kanun Sözcüsü raporunda Hizmetlerin Serbest Dolaşımı hakkının genelde Türk vatandaşlarını da kapsadığını tespit etmesine rağmen, 1963 Ankara ve 1961 Atina Antlaşmaları'nın aynı kriterlerle yorumlanamayacağı iddiasında bulunmuş, dolayısıyla Roma Antlaşması ile aynı hükümleri içermesine rağmen Ortaklık Konseyi Kararlarının ATAD tarafından AB birincil ve ikincil hukuku ile aynı doğrultuda yorumlanmaması gerektiği görüşünü savunmuştur. Demirkan davasında ATAD'ın şikayetçi taraf lehinde bir karar almasının, vize serbestisi gibi AB ülkeleri tarafından bugünkü şartlarda kabul edilmesi zor sonuçlara yol açacak olması da göz önüne alındığında, ATAD'ın hukuku zorlayarak daha “siyasi” bir karar almaya zorlandığı ileri sürülebilir. Ancak ATAD'ın Demirkan kararının, Ortaklık Hukuku'nun yorumlanmasında gerçekten de istenmeyen bir belirsizliğe yol açmış olduğu gerçeğinin, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi müzakerelerinde hatırdan tutulması gerekecektir.

Ortaklık Konseyi'nin ihtilafı çözememesi durumunda, makul bir süre sonrasında, meselenin zorunlu biçimde yargıya, hakemliğe veya tahkime intikal ettirilmesi gerekecektir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin belki de en önemli sonuçları Anlaşmazlıkların Halli müessesesinin güncellenmesinden kaynaklanacaktır. İhtilafların siyasi blokaj yoluyla sürüncemede bırakılması artık mümkün olamayacaktır. Ortaklık Konseyi'nin ihtilafı çözememesi durumunda, makul bir süre sonrasında, meselenin zorunlu biçimde yargıya, hakemliğe veya tahkime intikal ettirilmesi gerekecektir. Bu yenilik, Gümrük Birliği'nin işleyişi ile birikmiş olan birçok sorunun da bu kez yargısal süreçler yoluyla çözüme kavuşturulmasının önünü açacaktır. Bunun olası sonuçlarının Türkiye tarafında derinlikli biçimde değerlendirilmesi gerekecektir. Örneğin Türkiye'nin Gümrük Birliği'ni Güney Kıbrıs'a teşmil etmemesi ve limanlarını Güney Kıbrıs bandıralı gemilere açmamasını, AB'nin yenilenmiş anlaşmazlıkların halli mekanizmasına taşıyarak sonuç almaya çalışması

⁵² ATAD Leyla Ecem Demirkan Kararı. C211/11, 24 Eylül 2013

beklenmelidir. Öte yandan Türkiye'nin de, AB ülkelerine giden TIR sürücülerine uygulanan vize uygulamasını benzer şekilde Anlaşmazlıkların Halli mekanizmasına taşıyarak lehinde karar aldirmaya çalışacağı değerlendirilebilir.

Türkiye'nin anlaşmazlıkların halli için siyasi blokaj yetkisinden feragat edip esas ilke olarak zorunlu yargıyı benimsemesi gerekecektir.

Ancak kapsamı genişleyen bir Gümrük Birliği'nin, ihtilafların hallini siyasi bir oydaşmanın mevcudiyetine koşutlayan bir yapı ile yürütülemeyeceği açıktır. Zaten denilebilir ki, görüş birliği olsaydı konu anlaşmazlık olmaktan çıkardı. Mesele Türkiye ile AB arasında oydaşmanın olmadığı veya yorum farklılıklarının olduğu durumlarda da sorunlara çözüm getirebilmektir. Bunun için tarafların, anlaşmazlıkların hallinde, siyasi blokaj seçeneğinden feragat etmeleri gerekecektir. AB'nin zaten yıllardır akdetmiş olduğu ortaklık ve ticaret anlaşmalarında benzer hükümleri olduğu için onlar bakımından bu değişiklik sorun olmayacaktır. Burada asıl zorlanacak olan Türkiye'dir. Türkiye'nin anlaşmazlıkların halli için siyasi blokaj yetkisinden feragat edip esas ilke olarak zorunlu yargıyı benimsemesi gerekecektir. Bunun da olabilmesi için Türk tarafında Anlaşmazlıkların Halli için getirilecek bu değişikliklerin olası sonuçlarının kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi icap edecek ve nihai karar derinleştirilmiş Gümrük Birliği'nin fayda analizinin sonuçları doğrultusunda şekillenecektir.

7.3. Mevzuat Uyumu

AB mevzuatı zaman içinde değiştiğinden, dinamik mevzuat uyumu olarak da adlandırılan bu yakınsamanın sorunsuz olarak başarılabilmesi ancak bu konuya önem ve öncelik atfeden daimi bir siyasi irade ile mümkündür.

Gümrük Birliği müzakere tamamlandığı gün biten ve kendi başına sorunsuz olarak hayata geçen bir uygulama değildir. Tam tersine her gün üzerinde çalışılması gerekmektedir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin en kritik alanlarından birini mevzuat uyumu meselesi teşkil edecektir. Bu raporun hizmet ticaretine ilişkin bölümünde de dile getirildiği üzere bütünleşme modelinin kısmen veya tamamen mevzuat uyumuna dayanması beklebilir. Dolayısıyla ilk aşamada bu mevzuat uyumunun yapılması ancak daha sonraki vadede ise mevzuat uyumunun korunması gerekecek ve bunun için gerekli işbirliği yöntemlerinin anlaşma ile somutlaştırılması icap edecektir. AB mevzuatı zaman içinde değiştiğinden, dinamik mevzuat uyumu olarak da adlandırılan bu yakınsamanın sorunsuz olarak başarılabilmesi ancak bu konuya önem ve öncelik atfeden daimi bir siyasi irade ile mümkündür. Bu saptama her iki taraf aēısından da geçerlidir. Örneğin mevcut Gümrük Birliği'nin işleyişi için kritik önemde görülen dış ticaret, gümrük ve rekabet politikalarında dinamik mevzuat uyumunun sürdürülmesi için 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi kararına muhtelif hükümler konulmuştur. Bu çerçevede örneğin AB'nin bu alanlarda hazırlanan mevzuat değişiklikleri konusunda önceden Türk tarafını bilgilendirmesi ve hatta görüşünü alması şartı getirilmiştir. Benzer yükümlölükler Türkiye aēısından da vardır. Ancak bu işbirliği ilkelerine uymaya iki taraf da özen göstermemişlerdir. Bunun sonucunda Gümrük Birliği'nin işleyişi zarar görmüş ve ortaklık ruhu zedelenmiştir. Aynı tehlike, daha geniş biçimde, derinleştirilmiş Gümrük Birliği bakımından da mevcuttur. Başka bir anlatımla, Gümrük Birliği müzakere tamamlandığı gün biten ve kendi başına sorunsuz olarak hayata geçen bir uygulama değildir. Tam tersine her gün üzerinde çalışılması gerekmektedir. Bu zorunluluğun hem Brüksel hem de Ankara'da gerek bürokratik gerek siyasi seviyede içleştirilmiş olması derinleştirilmiş Gümrük Birliği'nin temel başarı kıstaslarından biri olacaktır.

BÖLÜM

TRANSATLANTİK TİCARET VE
YATIRIM ORTAKLIĞI

8. TRANSATLANTİK TİCARET VE YATIRIM ORTAKLIĞI

Transatlantik ittifakın ekonomik boyutunu teşkil etmesi beklenen bu serbest ticaret anlaşmasına bu ittifakın bir üyesi olan Türkiye'nin katılmak istemesi son derece doğaldır. TTIP dışında kalması durumunda Türkiye'nin bir ekonomik kayıp ile karşılaşma riski bulunmaktadır.

%2,5

Türkiye'nin olası ekonomik kaybı milli gelirinin %2.5'ine tekabül eden 20 milyar dolar olarak verilmektedir.

AB ile ABD arasında müzakereleri devam eden Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP Anlaşması, Türkiye'nin de hedefine girmiş ve ülkenin dış ekonomik gündemi içinde ağırlıklı bir yer işgal etmeye başlamıştır. Türkiye TTIP'e dahil olmak istemektedir. Transatlantik ittifakın ekonomik boyutunu teşkil etmesi beklenen bu serbest ticaret anlaşmasına bu ittifakın bir üyesi olan Türkiye'nin katılmak istemesi son derece doğaldır. Böylesine bir stratejik argümanın yanı sıra, Türkiye'nin bu talebinin bir ekonomik mantığı da bulunmaktadır. TTIP dışında kalması durumunda Türkiye'nin bir ekonomik kayıp ile karşılaşma riski bulunmaktadır. Öncelikle TTIP sayesinde ABD'li şirketler AB pazarına daha rekabetçi şartlarda erişim sağlayabilecekler, tarife erozyonu olarak adlandırılan bu gelişme neticesinde Türkiye AB pazarında pazar kaybına uğrayabilecektir. Nitekim Almanya'da yerleşik IFO (Institute for Economic Research) tarafından yapılan hesaplamalara göre Türkiye'nin olası ekonomik kaybı milli gelirinin %2.5'ine tekabül eden 20 milyar dolar olarak verilmektedir⁵³.

Türkiye gibi ülkelerin, TTIP çerçevesinde belirlenen kurullarla hizmet ticaretinin serbestleştirilmesi ve ticarete teknik engellerin kaldırılması ile AB ve ABD'nin kendi aralarındaki ticareti yoğunlaştırmaları neticesinde ortaya çıkacak ticaret kaymalarından da zarar görmesi muhtemeldir.

⁵³ Ifo Institute. "Dimensions and Effects of a Transatlantic Free Trade Agreement Between the EU and U.S.," Almanya Federal Ekonomi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ihale edilen araştırma, Şubat 2013.

Son olarak, Türkiye'nin AB ile mevcut Gümrük Birliği'nden dolayı özel bir konumu bulunmaktadır. Gümrük Birliği'nin asimetrik yapısından dolayı, TTIP Anlaşması sonrasında ABD'li şirketler AB üzerinden Türkiye'ye tarife engellerine takılmadan ihracat yapabilecekler, ancak aynı kolaylık Türkiyeli ihracatçılara ABD pazarında sağlanmış olmayacaktır. Bütün bu nedenlerden dolayı Türkiye'nin TTIP içinde yer alma arayışı doğaldır.

Üstelik Türkiye haricinde de, gerek AB, gerek ABD gerekse her ikisi ile ayrı ayrı tercihli ticaret anlaşması bulunan Meksika, Kanada, Norveç, İsviçre gibi ülkeler de TTIP içinde yer alma çabası içindedirler. Ancak bugüne kadar bu çabalardan somut bir sonuç alınamamıştır. Müzakerelerin zorluğu nedeniyle hem Brüksel hem de Vaşington bugüne kadar üçüncü taraflara yönelik somut bir açılımda bulunmamışlardır. Her iki taraf için de öncelik ikili müzakerelerde ilerlemek olmuştur. Ancak TTIP'in, ABD ile AB arasında anlaşma sağlandıktan sonra üçüncü ülkelere açılıp açılmayacağı tartışma konusu olmaya devam etmektedir. TTIP'in illebet ABD ile AB arasında ikili bir anlaşma olarak kalması seçeneği mevcut olmakla birlikte, daha sonraki bir aşamada yeni ülkelerin katılımıyla genişlemesi de seçenekler arasındadır. Türkiye gibi ülkeler açısından önemli olan TTIP'in prensip olarak genişleyebileceğinin AB ve ABD tarafından kabul edilmesi ve anlaşmada bu genişlemenin sağlanmasına yönelik hükümlerin yer almasının temin edilmesidir⁵⁴.

TTIP'in üçüncü ülkelerin katılımına açık olacağı prensibinin kabul edilmesi sonrasında, Türkiye'nin üyelik için TTIP'in kapsamış olduğu politika alanlarında gerekli serbestleşme ve mevzuat uyumu yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekecektir. TTIP'e üyelik ancak bu şartlarda mümkün olabilecektir.

Avrupa Komisyonu'nun açıklamalarına göre⁵⁵, nihai TTIP anlaşmasının *Pazar Erişimi, Düzenleyici Alanda İşbirliği ve Kurallar* başlıkları altında 24 bölümden oluşması beklenmektedir. Bu bölümlerin tablosu aşağıda verilmektedir.

⁵⁴ Bu konuda daha ayrıntılı bir çalışma için bkz Sinan Ülgen "Locked in or Left Out? Transatlantic Trade Beyond Brussels and Washington", Carnegie Endowment for International Peace, Haziran 2014, http://carnegieendowment.org/files/locked_in_left_out_ttip.pdf

⁵⁵ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>

Pazar Erişimi	Düzenleyici Alanda İşbirliği	Kurallar
Mal Ticareti ve Tarifeler	Düzenleyici Çerçeve Uyum	Sürdürülebilir Kalkınma
Menşe Kuralları	Ticarette Teknik Engeller	Enerji ve Ham Maddeler
Hizmet Ticareti	Gıda Güvenliği, Hayvan ve Bitki Sağlığı	Gümrükler ve Ticaretin Kolaylaştırılması
Kamu Alımları	Kimya	KOBİler
	Kozmetik	Yatırımcıların Korunması ve Tahkim
	Mühendislik	Rekabet
	Tıbbi Gereçler	Fikri Mülkiyet ve Coğrafi İşaretler
	Zırai ilaçlar	Anlaşmazlıkların Halli
	İletişim ve Bilişim	
	İlaç	
	Tekstil	
	Motorlu Taşıtlar	

Türkiye'nin resmi söyleminde TTIP üyeliğini istediğini ifade etmesi, bir anlamda TTIP'in kapsadığı bütün politika alanlarında da uyumu yapmaya hazır olduğunu ilan etmesi ile eşanlamlıdır. Başka bir deyişle, Türkiye zaten TTIP'e dahil olmak istediğini telaffuz etmekle, hizmet ticaretini ABD ve AB'ye yönelik olarak serbestleştirmeyi, kamu alımlarında eşit rekabet şartlarını yaratmayı, fikri mülkiyet sistemini güçlendirmeyi, anlaşmazlıkların hallinde zorunlu tahkim mekanizmasını benimsemeyi, devlet yardımlarını denetim altına almayı hatta çalışma hayatı ve çevrenin korunmasında ilave yükümlükler üstlenmeyi kabul ettiğini ifade etmektedir.

Yenilenmiş Gümrük Birliği ile Türkiye bu alanlarda yalnızca AB ile karşılıklı yükümlülük tesis etmekten, TTIP ile hem AB hem ABD hem de TTIP'e katılması muhtemel diğer üçüncü ülkeler ile karşılıklı olarak bu sorumlulukları üstlenmiş olacaktır.

TTIP'in kapsamı incelendiğinde, bunun halihazırdaki Gümrük Birliği'nin çok ötesine geçtiği görülebilecektir. Diğer yandan ise Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi ile TTIP'in kapsamı arasında birçok ortak alan bulunmaktadır. TTIP ile yenilenmiş Gümrük Birliği'nin muhtemelen örtüşmeyeceği alanlar olarak 24 TTIP başlığından yalnızca "Sürdüle-

bilir Kalkınma”, “KOBİler”, “Enerji ve Hamaddeler” ile “Yatırımcıların Korunması” başlıkları işaretlenebilir. Bir diğer temel farklılık ise yenilenmiş Gümrük Birliği ile Türkiye bu alanlarda yalnızca AB ile karşılıklı yükümlülük tesis etmekteyken, TTIP ile hem AB hem ABD hem de TTIP’e katılması muhtemel diğer üçüncü ülkeler ile karşılıklı olarak bu sorumlulukları üstlenmiş olacaktır.

Öte yandan daha siyasi bir bakış açısıyla, Gümrük Birliği’nin derinleştirilmesinin TTIP üyeliği için bir ön şart olacağı da ifade edilmelidir. Şöyle ki, TTIP’in genişleyebilmesi için, yeni üyelerin katılım anlaşmalarının, anlaşmanın tarafları olan ABD ve AB tarafından onaylanması gerekecektir. TTIP, anlaşmanın karma niteliğinden dolayı⁵⁶, hem AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu gibi Topluluk kurumlarından hem de her bir üye devletin parlamentosundan ayrı ayrı onay alması gerekecektir. Benzer şekilde her bir TTIP genişlemesi de aynı sürece tabi olacaktır. Türkiye’nin olası bir TTIP üyeliğinin AB tarafından onaylanması ise öncelikle Gümrük Birliği’nin durumuna bağlı olacaktır. Gümrük Birliği’nin revizyonunun gerçekleşmemesi senaryosunda, AB’nin, Türkiye’nin TTIP üyeliğine yeşil ışık yakması beklenmemelidir. Zaten Türkiye’nin yakın zamana kadar tam üyelik ile bağdaştırdığı ve dolayısıyla müzakere etmekten kaçındığı Gümrük Birliği’nin derinleştirilmesi konusunda tutum değişikliğine gitmesinin bir nedeni de TTIP ile Gümrük Birliği arasında haklı olarak kurulan bu bağlantıdır. Gerçekten de Gümrük Birliği’nin derinleştirilmesinin hem olası bir TTIP üyeliğinin ön şartı olacağını hem de TTIP üyelik sürecini hızlandıracağını söylemek mümkündür.

Aslında benzer bir durum ABD açısından da geçerlidir. Geçtiğimiz yıl Ekim ayında Türkiye’yi ziyaret eden ABD Dış Ticaret Bakanı Pritzker Türkiye’nin TTIP üyeliğinin değerlendirilmeye alınabilmesi öncesinde Türkiye’nin bazı ekonomik reformları yapması gerektiğine dikkat çekmişti⁵⁷. Bu açıdan bakıldığında da Gümrük Birliği’nin derinleştirilmesi faydalı olacaktır. Bu sayede ABD’li ticaret bakanının ön şart olarak sunduğu özellikle şeffaflık, kamu ihaleleri ve anlaşmazlıkların halli alanındaki reformlar hayata geçmiş olacaktır.

TTIP yürürlüğe girdikten sonra, Türkiye katılım müzakerelerini başlatarak diğer ilgili ülkeler ile mümkünse aynı zamanda üye olmaya çaba göstermeli, böylelikle örneğin ABD yönetimine Kongreye TTIP genişlemesini bir paket olarak sunma imkanı yaratılmalıdır.

⁵⁶ Bu terim ile anlaşmada yer alan yükümlülüklerin kısmen AB’nin kısmen ise üye devletlerin egemenlik sahasına ait olduğu ifade edilmektedir.

⁵⁷ <http://www.wsj.com.tr/articles/SB10362228127429084907704580191563907458950>

TTIP genişlemesinin olası mekaniği ve siyasi arka planı göz önüne alındığında, Türkiye'nin TTIP üyeliği perspektifini güçlendirmenin en iyi yolu, TTIP'e dahil olmayı temenni eden Meksika, Kanada ve Norveç gibi diğer ülkeler ile birlikte hareket ederek, Brüksel ve Vaşington'un ilk aşamada TTIP'in genişleyebileceğine dair bir prensip kararı almalarını sağlamaktan geçmektedir. İlkesel olarak TTIP'in üçüncü taraflara açılabilmesine dair karar alındıktan sonra, anlaşmada TTIP'in genişleme mekanizmasına yer verilmesi temin edilmelidir. Son olarak ise TTIP yürürlüğe girdikten sonra, Türkiye katılım müzakerelerini başlatarak diğer ilgili ülkeler ile mümkünse aynı zamanda üye olmaya çaba göstermeli, böylelikle örneğin ABD yönetimine Kongre'ye TTIP genişlemesini bir paket olarak sunma imkanı yaratılmalıdır.

Tabiatıyla TTIP'e alternatif olarak, ABD ile bir serbest ticaret anlaşması da gündeme alınabilir. Ancak mevcut koşullarda ne ABD yönetiminde ne de bu nitelikte bir anlaşmaya onay vermek zorunda olan ABD Kongresi'nde bu konuda bir irade bulunduğunu söylemek mümkün değildir. Ekonomik açıdan bakıldığında da ABD ile yapılacak bir serbest ticaret anlaşmasının kapsamı, TTIP örneğinde olduğu gibi, halihazırdaki Gümrük Birliği'nin çok ötesine geçecektir. ABD'nin akdetmekte olduğu yeni nesil serbest ticaret anlaşmaları oldukça kapsamlıdır. Örneğin bu alanda bir "benchmark" oluşturduğu belirtilen ABD-Güney Kore Anlaşması'nın içerdiği belli başlı başlıklar şu şekildedir :

- Tarım
- Sanayi ürünleri
- Hizmetler
- Yabancı Yatırımlar
- Fikri Mülkiyet Hakları
- İşçi Hakları
- Kamu Alımları
- Çevre
- Şeffaflık
- Anlaşmazlıkların Halli

Dolayısıyla siyasi konjonktür daha olumlu olsa da, ABD ile bir Serbest Ticaret Anlaşması'nın yapılması, Türkiye'nin Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi bağlamında karşısına çıkacak yükümlülüklerle benzer çapta bir ekonomik reform programını hayata geçirmesine bağlı olacaktır.

BÖLÜM 9

SONUÇ VE ÖNERİLER

9. SONUÇ VE ÖNERİLER

Genişletilmiş Gümrük Birliği hizmetler ve tarım sektörü ile kamu ihaleleri gibi alanların da eklenmesi ile ulusal ekonominin ticarete konu olan bütün alanlarını etkileyecektir.

%20

1995 yılı sonunda yürürlüğe giren mevcut Gümrük Birliği sanayi malları ve işlenmiş tarım ürünlerini kapsamaması nedeniyle ulusal ekonominin yaklaşık %20'sini doğrudan etkilemektedir.

Mayıs 2015'te Türkiye ile AB arasında varılan siyasi mutabakat sonrasında Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi süreci resmen başlamıştır. Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye ekonomisi üzerinde kayda değer etkileri olacaktır. En basit anlatımla, 1995 yılı sonunda yürürlüğe giren mevcut Gümrük Birliği sanayi malları ve işlenmiş tarım ürünlerini kapsamaması nedeniyle ulusal ekonominin yaklaşık %20'sini doğrudan etkilerken; genişletilmiş Gümrük Birliği hizmetler, tarım sektörü ve kamu ihaleleri gibi alanların da eklenmesi ile ulusal ekonominin ticarete konu olan bütün alanlarını etkileyecektir.

Müzakerelere fiilen başlanabilmesi için ilk aşamada AB tarafında Avrupa Komisyonu'nun AB Konseyi yani üye devletlerden bir müzakere yetkisi alması gerekmektedir. Bunun için Komisyonun öncelikle anlaşmanın ekonomik etkilerinin analizini yapıp Konseye sunması gerekmektedir. Bunun sonucunda muhtemelen 2016 yılının birinci veya ikinci çeyreğinde müzakere yetkisinin Konsey tarafından Komisyona verilmek suretiyle müzakerelere resmen başlanması beklenebilir. Bu noktada, Konsey içindeki karar yönteminin niteliği ön plana çıkmaktadır. Zira Kıbrıs'ın Konsey içinde böyle bir gelişmeyi bloke edebilme imkanı bulunmaktadır. Her ne kadar dış ticaret politikası AB içinde nitelikli çoğunluk ile karar verilen ve dolayısıyla oy birliğinin teorik olarak aranmadığı bir alan olsa da, Konsey pratikte bir ülkenin itirazı hilafına bu ülkeyi izole ederek karar vermeyi tercih etmemektedir. Dolayısıyla, o zamana kadar Kıbrıs sorunu ile ilgili olarak siyaseten olumlu gelişmelerin yaşanması, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi kararının da AB Konseyi'nden sorunsuz bir şekilde alınmasını sağlayacaktır. Ancak Kıbrıs sorununun bu tarih itibarıyla çözüme kavuşturulamamış olması da Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin bloke edileceği anlamına gelmemektedir. Zira Türkiye ile ekonomik bütünleşmenin ilerletilmesi birçok AB ülkesinin de ekonomik menfaatlerine hizmet edecektir.

Genel olarak birçok tercihli ticaret anlaşmasında olduğu gibi Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi de esas olarak "kazan-kazan" mantığına dayalı olarak ilerletilecektir. Başka bir deyişle müzakerenin sonucunda iki tarafın da lehlerine olacaklarını düşündükleri bir kazanç/kayıp dengesi yaratmak gerekecektir. Her kapsamlı tercihli ticaret anlaşmasında olduğu gibi, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin gerek ulusal ekonomi gerek sektörler üzerinde hem olumlu hem de olumsuz etkileri olacak, fayda ve maliyetler gerek sektörler arasında gerek sektörler içinde firmalar arasında eşit olarak dağılmayacaktır. Ama genel dengenin Türk ekonomisinin lehine olması beklenebilir. Anlaşmanın potansiyel etkilerinin daha iyi anlaşılması adına beklenen olumlu ve olumsuz yansımalarına dikkat çekilmesi faydalı olacaktır.

Türkiye'nin AB Tek Pazarı ile önemli ölçüde bütünleşmesini hedef alan bir anlaşma, iş ve yatırım ortamına şekil veren ekonomik mevzuatın ve düzenleyici çerçevenin AB ile uyumlaştırılmasını beraberinde getirecektir.

Olası olumlu etkiler başlığının yazımına Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye'nin ekonomik yönetişimine sağlayacağı katkıdan başlamak gerekir. Gerçekten de böylesine iddialı, Türkiye'nin AB Tek Pazarı ile önemli ölçüde bütünleşmesini hedef alan bir anlaşma, iş ve yatırım ortamına şekil veren ekonomik mevzuatın ve düzenleyici çerçevenin AB ile uyumlaştırılmasını beraberinde getirecektir. Böylelikle ekonominin işleyişini etkileyen kamu politikalarının öngörülebilirliği artacaktır. Ayrıca özellikle hizmetler sektöründe ve kamu ihalelerinde piyasaların eşit şartlarda rekabete açılması da ekonomik verimliliğe olumlu etki edecektir. Anlaşma böylelikle bir yandan yatırım ortamının iyileştirilmesine katkıda bulunurken diğer yandan toplam verimliliğin artmasına yardımcı olacaktır. Bu etkiler, orta ve uzun vadede Türk ekonomisinin daha fazla yatırım çekerek daha yüksek bir büyüme potansiyeline kavuşmasını beraberinde getirecektir. Nitekim Türkiye'nin büyüme potansiyeli açısından iyi yönetim, öngörülebilirlik ve kuralların önemi OECD'nin 2014 yılı Türkiye raporunda da altı çizilen öneriler arasında yer almıştır .

İş dünyası açısından altı önemle çizilmesi gereken bir diğer gelişme de derinleştirilmiş Gümrük Birliği'nin bir taraftan uygulamadan kaynaklanan sorunların daha kısa sürelerde aşılmasını sağlayacak, diğer taraftan kamunun rekabeti bozucu eylemlerinin sonlandırılmasına olanak verecek yeni kurumsal düzenlemelerdir. Bu sayede bugüne kadar iş dünyası açısından mümkün olmayan, kamunun ilgili piyasalarda rekabeti bozucu eylemlerini denetim altına alma imkanı doğacaktır. Bu açıdan bakıldığında devlet yardımları denetim rejimi daha 1994 yılında kabul edilmiş olan Rekabet Kanunu'nun tamamlayıcısı olacaktır.

Yenilenmiş Gümrük Birliği güçlendirilmiş bir anlaşmazlıkların halli mekanizmasını da bünyesinde barındıracaktır. Her ne kadar bununla başlangıçta AB ile Türkiye tarafı arasında oluşabilecek anlaşmazlıkların siyaseten bloke edilmeden yargı veya tahkim yoluyla daha kısa sürede çözüme kavuşturulmasının sağlanması amaçlanmış ise de pratik sonucu Gümrük Birliği'nin kapsadığı kamu politikalarında AB ile uyumlu bir uygulamanın konsolide edilmesi olacaktır. Zira aksi takdirde kamu tarafından yapılacak ihlaller anlaşmazlık konusu olarak tahkime veya yargıya taşınabilecektir. Bu yenilik bir anlamda insan hakları alanında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin (AİHM) Türk yargısı üzerindeki etkisine benzetilebilir. Nasıl ki AİHM, Türk yargı sisteminin Avrupa normlarına doğru evrilmesine katkıda bulundu, Gümrük Birliği kapsamında yenilenmiş ve kapsamı genişletilmiş bir anlaşmazlıkların halli mekanizması da uygulamanın AB standartlarında yapılmasına ve olası ihlallerin engellenmesine katkıda bulunacaktır.

Birçok sektördeki AB müktesebatı uygulamada bağımsız ve yetkin idari otoritelere önemli bir rol vermekte, yürütme erkinin anılan bağımsız idari kurullar vasıtasıyla paylaşılmasını öngörmektedir.

Buna paralel olarak iyi yönetim açısından vurgulanabilecek bir diğer nokta, anlaşmanın Türkiye'de bağımsız idari kurumların güçlendirilmesine katkıda bulunacak olmasıdır. Zira birçok sektördeki AB müktesebatı uygulamada bağımsız ve yetkin idari otoritelere önemli bir rol vermekte, yürütme erkinin anılan bağımsız idari kurullar vasıtasıyla paylaşılmasını öngörmektedir. Dolayısıyla Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, birçok alanda AB müktesebatı ile uyum yükümlülüğünü getireceği ölçüde, bu mevzuatın uygulanması aşamasında da bağımsızlıkları garanti altına alınmış, yetkin idari kurulların mevcudiyeti önem kazanacaktır. Bunun sonucunda Rekabet Kurumu gibi yatay politikalar konusunda söz sahibi olan kurumların yanı sıra Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu veya Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu gibi sektörel öncelikleri olan bağımsız idari otoritelerin uygulamadaki ağırlıklarının artması söz konusu olacaktır.

Daha geniş bir perspektiften bakıldığında, Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi için yapılacak reformlar, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu yeni, iddialı ve kapsamlı bir ekonomik vizyonun en önemli dayanaklarından biri olacaktır. Türkiye bu irade ve söylemiyle, daha çağdaş ve piyasa dostu bir ekonomik geleceği inşa etmekteki kararlılığını daha rahat sergileyebilecektir. AB müktesebatının Türkiye'nin ekonomik mevzuatı bakımından bir çıpa rolünü kazanması, ekonomik gündem ile ilgili öngörülebilirliğin konsolide edilmesini sağlayacak; bir yandan pazarların adil şartlarda iç ve dış rekabete açılması diğer yandan uygulamanın AB standartlarına ulaşması ile birlikte Türkiye'nin daha fazla yatırım çeken

ve dolayısıyla daha fazla refah üreten bir ulusal ekonomiye sahip olması kolaylaşacaktır. Öte yandan bir yandan AB ile Gümrük Birliği'ni derinleştirmiş diğer yandan TTIP üyeliği penceresi açılmış bir ülke olarak Türkiye, uluslararası ekonomi ile entegrasyonu daha da ilerletmiş olarak uluslararası rekabette de daha avantajlı bir konuma yükselecektir.

Demokrasisini güçlendiren, hukukun üstünlüğünü hayata geçiren bir Türkiye için tam üyelik perspektifi, AB ile ekonomik entegrasyon seviyesinden bağımsız olarak, temel hedef olmaya devam edecektir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesi, AB üyelik hedefi açısından da avantaj sağlayacaktır. Bu anlaşmanın hayata geçirilmesi amacıyla yapılacak reformlar, birçok müzakere başlığında uyum derecesini artıracak ve üyelik müzakerelerinde daha olumlu bir siyasi konjonktürün ortaya çıkması ile birlikte daha hızlı ilerleme sağlanabilecektir. Halen Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye'yi tam üyelikten uzaklaştıracağı ve geçmişte ayrıcalıklı ortaklık olarak da tanımlanmış özel bir ilişki modeline mahkum bırakacağı şeklinde tereddütler mevcuttur. Ancak Türkiye'nin tam üyelik vizyonunun korunması özünde siyasi kriterlere uyum ile sağlanacaktır. Demokrasisini güçlendiren, hukukun üstünlüğünü hayata geçiren bir Türkiye için tam üyelik perspektifi, AB ile ekonomik entegrasyon seviyesinden bağımsız olarak, temel hedef olmaya devam edecektir. Aslında AB tarafında da tam tersine çekinceler bulunmaktadır. Derinleştirilen Gümrük Birliği sayesinde AB Tek Pazarı'na entegre olan Türkiye'nin AB üyeliğine ilgisini kaybedeceğinden endişe edilmektedir. Ancak AB üyeliğinin ekonomik bütünleşmenin de ötesinde bir ortak değerler projesi olduğu düşünüldüğünde, bu konudaki çekincelerin de yersiz olduğu ifade edilebilir.

Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinin Türkiye bakımından en zorlu boyutu doğru bütünleşme ve mevzuat uyum modelinin tercihi olacaktır. Bu raporda da ele alındığı üzere, Türkiye'nin AB Tek Pazarı'na dahil olması, Tek Pazar'ın kapsadığı bütün politika alanlarında AB müktesebatının üstlenilmesini gerektirmektedir. Bu şekilde tam bir mevzuat uyumunun birçok avantajı bulunmaktadır. Öncelikle Türkiye'nin AB Tek Pazarı'na dahil olmasını sağlayacaktır. Aynı zamanda üyelik müzakereleri açısından da avantaj sağlayacaktır. Böylelikle üyelik müzakerelerinin konusu olan birçok politika alanında uyum tamamlanacak, bir anlamda ilgili müzakere başlıkları daha açılmadan bile kapanmaya hazır hale gelecektir. Bunun ötesinde tam mevzuat uyumu, benzer nedenlerle Türkiye'nin TTIP üyeliğini de kolaylaştıracaktır. Zira TTIP'in üçüncü ülkelere açılmasına yönelik AB ile ABD arasında bir mutabakata varılması sonrasında, TTIP üyelik yolunun açılması AB müktesebatını zaten üstlenmiş veya üstlenmekte olan ülkeler açısından daha kolay olacaktır.

Ancak bütün bu avantajlara rağmen tam mevzuat uyumunun, özellikle önemli bir devlet geleneği bulunan ve 70 yıldır çok partili demokrasi tecrübesine sahip bir ülke hüviyetindeki Türkiye için kayda değer bir zorluğu bulunmaktadır. AB üyesi olmadan AB müktesebatı ile tam uyum yükümlülüğü altına girmek, bu müktesebatın oluşturulma aşamasında yeterli bir söz hakkına sahip olmadan, nihai mevzuatın şekil verme yetisinden yoksun olarak önden kabulü anlamına gelmektedir. Bunun doğuracağı temel sakınca, Tek Pazar'ın kapsadığı politika alanları itibariyle egemenliğin tam üyesi olmadığımız bir kuruma devredilmesidir. Bunun Türk demokrasisinin niteliği açısından da sonuçları bulunmaktadır. Sonuçta bu alanlarda özgün yasama yapma imkanı kalmayacaktır. TBMM'nin fonksiyonu Avrupa Tek Pazarı'nın kapsadığı politika alanlarında AB müktesebatına uyum yasaları çıkarmak ile sınırlı kalacaktır. Müzakereler sırasında gündeme gelecek kurumsal işbirliği başlığı altında bu eksikliğin bir ölçüde giderilmesi için yaratıcı çözümler üzerinde çalışılabilir. Ancak nihayetinde bulunacak hiçbir formül, üyeliğin sağlayacağı nüfuzu sağlamayacaktır.

Bu nedenle Gümrük Birliği'nin derinleştirilmesinde esas alınacak mevzuat uyum modeli konusunda ayrıntılı ve dikkatli bir değerlendirme yapılmasına ihtiyaç duyulacaktır. Pazar erişim, tam üyelik süreci, TTIP üyeliğinin kolaylaşması gibi olası bütün avantajlarına rağmen, tam bir mevzuat uyumu mükellefiyeti alınması önerilmemektedir. Bunun yerine istisnasız olarak bütün politika alanları için uygulanacak olan bir uyum yükümlülüğü yerine daha esnek ve karma bir yaklaşımın tercih edilmesi faydalı olacaktır. Buna göre önceden belirlenmiş bir dizi kriter temelinde yapılacak değerlendirme sonucunda, bazı alanlarda mevzuat uyumu ilkesi benimsenirken diğer bazı alanlarda mevzuat uyumu yükümlülüğü almadan ticaretin karşılıklı olarak serbestleştirilmesine yönelinmelidir. Bu bağlamda esas alınacak kriterler arasında mevzuat uyumu olmadan pazarlara karşılıklı erişimin ne ölçüde sağlanabileceği, ilgili alanda halihazırdaki mevzuat uyumunun derecesi, mevcut AB müktesebatının Türkiye'nin bu alandaki uzun vadeli hedefleri ile örtüşüp örtüşmediği ve Türkiye'nin ekonomik büyümesine hizmet edip etmeyeceği ve nihayetinde AB üyelik sürecinde gelinen aşama gibi değişkenler yer almalıdır.

Son olarak Türkiye ekonomisi üzerinde bu ölçüde geniş çaplı ve kalıcı etkileri olacak bir müzakere sürecinin daha açık, şeffaf ve katılımcı bir yaklaşım ile yürütülmesi elzemdir. Bunun sağlanabilmesi için kamunun bir taraftan ilgili ekonomik paydaşlar diğer taraftan sosyal paydaşlar ile müzakerelerle ilgili olarak en başından düzenli ve kapsamlı bir bilgi paylaşımının yolunu açması gerekecektir. Ancak bu sayede Türkiye'nin ekonomik geleceğine damga vurmaya aday bir bütünleşme projesinin gerçekten başarıya ulaşması imkanı yaratılabilecektir.

Ek 1 –
SERBEST TİCARET ANLAŞMALARI

Ek 1 – SERBEST TİCARET ANLAŞMALARI

AB'nin yürürlükteki STA'ları (yürürlüğe girdiği yıl)	Türkiye'nin STA'sı var mı?	Yorumlar
Meksika (2000)		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
Güney Afrika (2000)		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
Şili (2002)	Evet	
Filistin	Evet	
Tunus	Evet	
Fas	Evet	
İsrail	Evet	
Ürdün	Evet	
Lübnan		STA müzakereleri tamamlandı. Onay aşamasında.
Mısır	Evet	
Cezayir		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı.
Güney Kore (2011)	Evet	
Orta Amerika (Kosta Rika, Salvador, Guatemala, Honduras, Nikaragua, Panama) (2013)		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
Peru/Kolombiya (2013)		Müzakereler devam etmekte
Ukrayna ⁵⁹ (2014)		Müzakereler devam etmekte
Gürcistan (2014)	Evet	
Moldova (2014)		Müzakereler devam etmekte
Madagaskar		
Morityus	Evet	
Seyşeller		Müzakereler devam etmekte
Zimbabve		
Kamerun		Müzakereler devam etmekte
Papua Yeni Gine		
Fiji (2014)		

⁵⁸ AB ve Ukrayna arasındaki STA'nın 1 Ocak 2016'da yürürlüğe girmesi planlanmıştır fakat STA müzakerelerinin sonucuna göre AB tek taraflı olarak Ukrayna'nın ihracatına ayrıcalık tanımaktadır.

AB'nin yürürlükteki STA'ları (yürürlüğe girdiği yıl)	Türkiye'nin STA'sı var mı?	Yorumlar
EFTA (Norveç, Liechtenstein ve İzlanda)	Evet	
İsviçre		
Faro Adaları		Müzakereler devam etmekte
Makedonya	Evet	
Arnavutluk	Evet	
Karadağ	Evet	
Bosna Hersek	Evet	
Sırbistan	Evet	
Andora		
CARIFORUM (16 ülke)		
Müzakere edildi fakat yürürlükte değil		
Singapur		
Suriye	Evet ⁶⁰	
Ekvador		Müzakereler devam etmekte
Kanada		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
STA'lar müzakere ediliyor		
ABD		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
Japonya		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
Vietnam		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
Hindistan		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
Malezya		Müzakereler devam etmekte
Tayland		Türkiye, STA müzakerelerinin açılması için talepte bulundu ancak müzakereler başlamadı
MERCOSUR		Müzakereler devam etmekte
Körfez Arap Ülkeleri İşbirliği Konseyi		Müzakereler devam etmekte

⁵⁹ AB'nin benzer bir anlaşması olmaması sebebiyle Türkiye'nin Suriye ile serbest ticaret anlaşması askıya alınmıştır.

TUŠIAD

ISBN978-605-165-013-5