



**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEVLETİN DIŞ TİCARET
POLİTİKALARI ÜZERİNDEKİ ROLÜ
(TÜRKİYE ÖRNEĞİ)**

(DOKTORA TEZİ)

UFUK SELEN

BURSA - 2004

147 967

**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEVLETİN DIŞ TİCARET
POLİTİKALARI ÜZERİNDEKİ ROLÜ
(TÜRKİYE ÖRNEĞİ)**

(DOKTORA TEZİ)

UFUK SELEN

DANIŞMAN: Prof. Dr. NURİ BURHAN

BURSA - 2004

İÇİNDEKİLER

TABLO, GRAFİK ve ŞEKİLLER	VII
KISALTMALAR	VIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME, KAMU MALİYESİ VE DIŞ TİCARET İLİŞKİSİ

I. KÜRESELLEŞME KAVRAMI VE DEVLET ETKİLEŞİMİ	4
A. KÜRESELLEŞME TANIMI VE TÜRLERİ	4
1. Tanımlama Tartışmalar	4
2. Küreselleşme Türleri	15
<i>a. Siyasal küreselleşme.....</i>	<i>15</i>
<i>b. Sosyal ve kültürel küreselleşme</i>	<i>18</i>
<i>c. Ekonomik küreselleşme.....</i>	<i>20</i>
1) <i>Sermayenin Küreselleşmesi</i>	<i>22</i>
2) <i>Üretimin Küreselleşmesi.....</i>	<i>24</i>
3) <i>Ticaretin Küreselleşmesi.....</i>	<i>26</i>
B. KÜRESELLEŞME VE ULUS DEVLET ETKİLEŞİMİ.....	27
1. Küreselleşme - Devlet Etkileşimini Açıklamaya Çalışan Yaklaşımlar.....	28
<i>a. Neo Marksist Devlet Yaklaşımı</i>	<i>29</i>
<i>b. Liberal Devlet Yaklaşımı</i>	<i>31</i>
<i>c. Realist Devlet Yaklaşımı.....</i>	<i>33</i>
2. Devlet Otoritesi ve Küreselleşme	36
II- KÜRESEL EKONOMİK DÜZENDE KAMU MALİYESİ ANLAYIŞI VE YAŞANAN DÖNÜŞÜMLER	42
A. NEO KLASİK İKTİSAT YAKLAŞIMININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ.....	43
1. Bireycilik	46
2. Yeni Yasal Düzenlemeler ve Özelleştirme	48
B. NEO KLASİK İKTİSAT POLİTİKALARINI TEMSİL EDEN AKIMLAR.....	49
1. Rasyonel Beklentiler Teorisi	50
2. Kamusal Tercihleri Teorisi	51

3. Monaterist İktisat Politikası Anlayışı.....	52
4- Arz Yönlü İktisat Anlayışı	53
C. NEO KLASİK İKTİSAT ANLAYIŞININ KAMU MALİYESİNE YAKLAŞIMI.....	54
1. Kamu Harcamalarına İlişkin Değerlendirmeler	55
2. Kamu Gelirlerine İlişkin Değerlendirme	55
III. GÜNÜMÜZDE DIŞ TİCARET POLİTİKALARI VE KAMU MALİYESİ	
ETKİLEŞİMİ	57
A. DIŞ TİCARET POLİTİKASININ KAPSAMI VE ARAÇLARI.....	59
B. DIŞ TİCARETLE BAĞLANTILI KAMU MALİYESİ ARAÇLARI.....	62
1. Dış Ticaretle Bağlantılı Kamu Gelirleri.....	62
a. Gümrük Vergileri.....	62
1) Tanım, Amaç, Kapsam ve İşleyiş	62
2) Gümrük Vergilerinin Ekonomik Etkileri.....	64
i. Koruma Etkisi.....	64
ii. Gelir Etkisi	66
iii. Tüketim Etkisi	66
iv. Yeniden Dağıtım Etkisi	66
b. Tarife Dışı Vergiler	67
1. Anti-Damping Vergisi ve Telif Edici Vergiler.....	67
2. Anti-Damping Vergisinin ve Telif Edici Vergilerin Özellikleri.....	68
c. Harcama Türü Vergileri	69
2. Dış Ticaretle Bağlantılı Kamu Harcamaları.....	70
a. Genel Olarak Kamu Harcamaları	70
b. Devlet Satın Alımları Yoluyla Yapılan Harcamalar	73
c. Devlet Yardımları Yoluyla Yapılan Harcamalar.....	74

İKİNCİ BÖLÜM

DIŞ TİCARETE YÖNELİK ULUSLAR ARASI DÜZENLEMELERİN KAMU MALİYESİNE ETKİSİ

I. DIŞ TİCARETE YÖNELİK ULUSLARARASI DÜZENLEMELER:

DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ ANLAŞMALARI VE MEKANİZMALARI 78

A. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ YAPISININ GELİŞİMİ VE FONKSİYONLARI..... 79

1. DTÖ'nün Yapısının Gelişimi

79

a. <i>Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması ve Dünya Ticaret Örgütü</i>	79
b. <i>Dünya Ticaret Örgütünün Yapısı</i>	84
2. <i>Dünya Ticaret Örgütünün Fonksiyonları</i>	87
B. <i>DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ ANLAŞMALARI</i>	91
1. <i>Anlaşmaların Sistematik Yapısı</i>	91
2. <i>Anlaşmaların Getirdiği Yükümlülükler</i>	92
a. <i>Gümrük Vergileri ve Diğer Mali Konulara İlişkin Yükümlülükler</i>	94
b. <i>Tarife Dışı Engellere İlişkin Yükümlülükler</i>	94
1) <i>İthalat Lisansı Anlaşmaları</i>	95
2) <i>Ticarette Teknik Engeller Anlaşması</i>	96
3) <i>Devlet Ticari Kuruluşları</i>	98
4) <i>Korunma Önlemleri</i>	99
5) <i>Doğrudan Ticaretle Bağlantılı Yatırımlara İlişkin Yükümlülükler</i>	102
6) <i>Haksız Rekabetin Önlenmesine İlişkin Yükümlülükler</i>	103
C. <i>DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ'NÜN SAHİP OLDUĞU MEKANİZMALAR</i>	104
1. <i>Yatırım Mekanizması: Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizması</i>	104
a. <i>Anlaşmazlıkların Çözüm Süreci</i>	106
1) <i>İstişare</i>	106
2) <i>Panellerin Kurulması ve İşleyişi</i>	108
a) <i>Panellerin Kurulması</i>	108
b) <i>Panel Prosedürü</i>	108
c) <i>Panel Raporunun Kabul Edilmesi</i>	110
3) <i>Temyiz İncelemesi</i>	110
4) <i>Tahkime Gidilmesi</i>	111
b. <i>Panel, Temyiz ve Tahkim Kararlarının Uygulanması</i>	112
1) <i>Tazminat Ödenmesi</i>	113
2) <i>Tanınmış Olan Tavizlerin ve Diğer Yükümlülüklerin Askaya Alınması</i>	113
3) <i>Askaya Alma İzninin Tahkime Konu Edilmesi</i>	114
c. <i>Anlaşmazlıkların Çözüm Mekanizmasının İşlevselliği</i>	115
2. <i>İzleme Mekanizması: Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizması</i>	117
a. <i>Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizmasının Amaçları ve Yapısı</i>	118
b. <i>Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizmasının Çalışma Esasları</i>	119
c. <i>Ticaret Politikaları İzleme Mekanizmasının İşlevselliği</i>	120

II. ANLAŞMALARIN VE MEKANİZMALARIN KAMU MALİYESİ ÜZERİNE

ETKİSİ	122
A. GÜMRÜK VERGİLERİNE İLİŞKİN ANLAŞMALARIN ETKİSİ	122
1. Gümrük Kıymetinin Tespitine İlişkin Düzenlemeler	123
2. Menşei Kuralları Anlaşması	125
B. HAKSIZ REKABET UNSURLARINA İLİŞKİN ANLAŞMALARIN KAMU MALİYESİNE ETKİSİ	127
1. Anti-Damping Anlaşmasının Kamu Maliyesine Etkisi	128
<i>a. Anti-Damping Önlemlerinin Belirlenmesi</i>	129
<i>b. Anti-Damping Vergisinin Uygulanması</i>	131
2. Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşmasının Kamu Maliyesine Etkisi	133
<i>a. Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşmasının Yapısı ve Sübvansiyon Miktarının Varlığının Belirlenmesi</i>	135
1) <i>Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşmasının Yapısı</i>	135
<i>a) Yasaklanmış Sübvansiyonlar</i>	136
<i>b) Dava Edilemeyen Sübvansiyonlar</i>	137
<i>c) Dava Edilebilir Sübvansiyonlar:</i>	138
2) <i>Sübvansiyonun Varlığının Belirlenmesi</i>	139
<i>a) Başvuru ve İncelemenin Başlatılması</i>	139
<i>b) Sübvansiyonun ve Zarar Unsurlarının Varlığının Tespiti</i>	140
3) <i>Telafi Edici Vergilerin Uygulanması</i>	142
<i>a) Geçici Önlemler</i>	143
<i>b) Sübvansiyon Uygulamama ve Fiyat Taahhütleri</i>	143
<i>c) Munzam Gümrük Vergisi Uygulanması ve Tahsili</i>	144
C. DEVLET TİCARETİ VE KAMU ALIMLARI ANLAŞMASININ KAMU MALİYESİNE ETKİSİ	145
D. YAPTIRIM VE İZLEME MEKANİZMALARININ KAMU MALİYESİNE ETKİSİ	147

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN DIŞ TİCARET POLİTİKALARINDA VE KAMU MALİYESİNDEKİ GELİŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ 1980 SONRASI DÖNÜŞÜMLER VE

DEĞERLENDİRİLMESİ..... 150

A. 1980 SONRASI EKONOMİ POLİTİKALARINDAKİ DÖNÜŞÜMLER	150
1. 1980-1989: Ticaret Yoluyla Küresel Ekonomiye Katılım	151
<i>a. Fiyat Ayarlamaları ve Fiyat Politikası</i>	152
<i>b. Makro Ekonomi Politikaları</i>	154
1) <i>Para Politikasındaki Gelişmeler</i>	154
2) <i>Maliye Politikalarındaki Gelişmeler</i>	154
<i>c. Dış Ticaret Politikaları</i>	157
2. 1990 Sonrası: Finansal Serbestleştirme Yoluyla Küresel Ekonomiye Katılım ...	159
<i>a. Para Politikasındaki Gelişmeler</i>	160
<i>b. Maliye Politikalarındaki Gelişmeler</i>	162
<i>c. Dış Ticaret Politikalarındaki Gelişmeler</i>	163
B. 1980 SONRASI DÖNÜŞÜMLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	165
1. 1980-1989 Döneminin Küresel Ekonomiye Katılım Açısından Değerlendirilmesi	165
2. 1990 Sonrası Dönemin Küresel Ekonomiye Katılım Açısından Değerlendirilmesi	166
<i>a. Ekonominin Finansallaşması</i>	168
<i>b. İthalata Dayalı Kalkınma</i>	170
<i>c. Kamu Kesimi Finansman Sorunu</i>	173
II. TÜRKİYE’NİN KÜRESEL EKONOMİYE KATILIMI VE DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜNÜN TÜRKİYE’NİN DIŞ TİCARET POLİTİKALARI VE KAMU MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ	175
A. TÜRKİYE’NİN KÜRESEL EKONOMİK KURULUŞLARLA İLİŞKİLERİ	175
1. Avrupa Birliği ve Türkiye Arasındaki İlişkiler	175
2. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Türkiye Arasındaki İlişkiler	179
3. Uluslararası Ekonomik İlişkiler Çerçevesinde Türkiye’nin Realist Devlet Yaklaşımı Açısından İrdelenmesi	181
B. DTÖ ANLAŞMALARININ VE MEKANİZMALARININ TÜRKİYE’NİN DIŞ TİCARET POLİTİKALARI VE KAMU MALİYESİNE ETKİSİ	183
1. DTÖ Anlaşmalarının Dış Ticaret Politikalarına Yansımaları	183
<i>a. İthalat Mevzuatındaki Gelişmeler</i>	184
1) <i>İthalat Rejim Kararlarındaki Değişiklikler</i>	184
2) <i>İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Mevzuat</i>	188
3) <i>İthalatta Gözetim ve Korunma Önlemleri ile Kota İdaresi ve Tarife Kontenjanı Hakkında Mevzuat</i>	191
4) <i>Türkiye’nin Ticari Haklarının Korunmasına İlişkin Mevzuat</i>	194

b. Gümrük Mevzuatındaki Gelişmeler	197
1) <i>Gümrük Rejimlerine Yönelik Değişiklikler</i>	197
2) <i>Menşei Tespit Kriterlerine Yönelik Düzenlemeler</i>	199
c. İhracat Mevzuatındaki Gelişmeler	201
1) <i>İhracat Rejim Kararlarındaki Değişiklikler</i>	201
2) <i>İhracat Teşvik Sistemindeki Değişiklikler</i>	203
2. DTÖ Anlaşmalarının Kamu Maliyesine Yansımaları	204
a. Kamu Harcamalarına Yansımaları	205
1) <i>Kamu Alımları Anlaşması Çerçevesindeki Gelişmeler</i>	206
i. <i>DTÖ Kamu Alımları Anlaşmasının Temel Özellikleri</i>	206
ii. <i>Avrupa Birliği'nin Kamu Alımları Politikası</i>	207
iii. <i>Türkiye'nin Kamu Alımlarına İlişkin Gerçekleştirdiği</i> <i>Düzenlemeler</i>	209
2) <i>Sübvansiyonlar Anlaşması Çerçevesindeki Gelişmeler</i>	215
3) <i>Vergi Harcamalarını Daraltıcı Değişiklikler</i>	218
b. Kamu Gelirlerine Yansımaları	220
1) <i>Şartlı Muafiyet Uygulamalarının Artması</i>	220
2) <i>Gümrük Vergilerinin Hesaplanmasına İlişkin Değişiklikler</i>	221
3. Türkiye'nin DTÖ Politikalarına Uyumunun Değerlendirilmesi ve Öneriler	222
a. DTÖ Genel Yükümlülükleri Açısından Değerlendirilmesi	222
b. Anlaşmaların Uygulama Sonuçları Açısından Değerlendirilmesi ve Öneriler ..	225
SONUÇ	237
YARARLANILAN KAYNAKLARI	248

TABLO, GRAFİK ve ŞEKİLLER

Tablo 1.1: Küreselleşmenin Kavramsallaştırılması: Üç Eğilim	12
Tablo 1.2: Ekonomik Küreselleşmenin Boyutları	20
Tablo 1.3: Küreselleşme ve Devlet Etkileşimi	35
Tablo 2.1: Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizmasının İşleyişi	107
Tablo 2.2: 1998-2002 Yılları Ticaret Politikalarını İzleme Sonuçları	121
Tablo 3.1: Toplam Yatırımların Kamu ve Özel Kesim Arasında Dağılımı.....	155
Tablo 3.2: 1980-1993 Yılları Kamu Harcamaları.....	160
Tablo 3.3: Dış Ticaretindeki Gelişmeler (Milyon \$).....	165
Tablo 3.4: Makro Ekonomik Göstergeler	168
Tablo 3.5: 1990-2003 Dönemi Konsolide Bütçe Borç Stoku.....	174
Tablo 3.6: 1990-2002 Konsolide Bütçe Gelirler Gerçekleşmeleri (Milyar \$).....	227
Tablo 3.7: Dahilde İşleme İzin Belgelerinin Ana Sektörlere Göre Dağılımı	229
Tablo 3.8: Toplam İthalat ve ihracat İçinde DİB kapsamı İthalat ve İhracat (Milyar \$).....	229
Tablo 3.9: 1990-2002 Döneminde Açılan Ant-Damping ve Sübvansiyon Soruşturmaları	231
Tablo 3.10: Türkiye'ye Yönelik Damping ve Sübvansiyon Soruşturmaları	232
Grafik: 3.1: GSMH ve Kişi Başına GSMH Artış Oranı.....	169
Grafik: 3.2: 1990-2001 Dönemi Portföy ve Doğrudan Sermaye yatırımları	170
Grafik: 3.3: Ekonomik Büyüme ve Dış Ticaret İlişkisi	171
Grafik: 3.4: Enflasyon ve Devalüasyon İlişkisi	172
Grafik: 3.5: 1990-2003 Faiz Harcamaları / Bütçe Harcamaları.....	173
Şekil 1.1: Kriz Evreleri	11
Şekil 1.2: Gümrük Vergilerinin Ekonomik etkileri.....	65

KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.r.	: Adı Geçen Rapor
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÇM	: Anlaşmazlıkların Çözüm Mekanizması
AÇO	: Anlaşmazlıkların Çözüm Organı
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
Ar-Ge	: Araştırma Geliştirme
CED	: Çevresel etki Değerlendirme Raporu
Çev.	: Çeviren
DB	: Dünya Bankası
Der.	: Derleyen
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
Ed.	: Editör
GATT	: Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İ.L.B.F.	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KAA	: Kamu Alımları Anlaşması
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MAI	: Çok Taraflı Yatırım Anlaşmaları
Md	: Madde
No.	: Numara
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
S	: Sayı
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfalara Arası
TPİM	: Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizması
TPİO	: Ticaret Politikalarını İzleme Organı
Vol.	: Volume
WTO	: World Trade Organization
Y	: Yıl

GİRİŞ

İnsanlığın temel sorunu olan, kıt kaynakların nasıl idare edilebileceği meselesi kapitalist ve sosyalist sosyo-ekonomik yaklaşımın gelişmesini beraberinde getirmiştir. Bu iki yaklaşımın mücadelesi aslında dünya ekonomi tarihini oluşturmaktadır. Kapitalist yaklaşım, etkin kaynak kullanımının bireysel özgürlük temelinde sağlanabileceğine olan inançla teorilerini ve fikirlerini olgunlaştırırken, Sosyalist yaklaşım ise etkin kaynak kullanımının kamusal mülkiyet temelinde sağlanabileceği inancıyla kapitalizme antitez olarak gelişimini sürdürmüştür.

Kaynak kullanımı etkinliğinin sağlanması amacıyla geliştirilen ve uygulanan politikalar bu iki yaklaşım arasında gidip gelmiştir. Sanayi devrimiyle güç kazanan kapitalist politikalar 1929 ekonomik krizine kadar yaygın kullanım alanı bulmuştur. Yaşanan krize piyasa başarısızlıklarının neden olduğu ve çıkışın ancak kamusal müdahalelerle sağlanabileceği tezinden hareketle Keynezyen politikalara ağırlık verilmeye başlanmıştır. Kapitalist sistem, “hareket halinde denge”ye gelebilme kabiliyetiyle bireysel mülkiyetten ödün vermeden, kamusal mülkiyeti bireysel girişimi destekleyici ve tamamlayıcı olarak kullanan karma ekonomik politikalar sayesinde krizden kurtulmuştur. 1970’li yıllarda yaşanan ekonomik krizin temelinde, kamusal başarısızlıkların yattığı ve dolayısıyla devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması gerektiği tezi işlenmeye başlanmıştır. 1980’li yıllardan itibaren Sosyalizmin başarısızlığına ve teknolojik gelişmelere paralel olarak kamusal mülkiyet temeline dayanan politikalarla kaynak kullanımında etkinliğin sağlanamayacağı anlaşılmıştır. Dolayısıyla, bireysel özgürlüklerin her alanda artırılmasını ve kaynak dolaşımı önündeki tüm sınırların kaldırılmasını savunan küreselleşme kavramı temelinde yeni bir çok yönlü dönüşüm başlamıştır.

Başlayan bu dönüşümle “günümüzde sosyo-ekonomik temelli hiçbir gelişmenin küreselleşme kavramından bağımsız açıklanamayacağı” inancı hakim kılınmış ve dünya ekonomisinde “imalat” temelinden “hizmet” temeline, “ulusal” temelden “küresel” temele, “geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler” anlayışından “sınırlı kamusal yükümlülükler” anlayışına doğru bir kayış gerçekleşmiştir. Bu dönüşüm sürecinde ulus devlet kavramının erozyona uğramasına bağlı olarak küresel ekonomik ilişkilerin yönetilmesi sorunu gündeme

gelmiş ve bu noktada “küresel yönetim” kavramı ortaya çıkmıştır. Buna bağlı olarak, uluslararası ekonomik ilişkilerin şekillenmesinde uluslararası nitelikli devlet üstü kuruluşların koyduğu ilkeler temelinde bölgesel ve yerel yönetimlerin ağırlık kazandığı bir yönetim anlayışı gelişmektedir.

Gelişen küresel yönetim kavramı çerçevesinde, küreselleşmenin birer ajanı olarak faaliyette bulunan, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası ve/veya uluslar üstü kuruluşlar, artık ulus devletlere karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı ekonomik yapılanmayı amaçlayan politikaları empoze etmeye başlamışlardır. Devletin küresel kaynak paylaşımına dahil olduğu temel alan dış ticaret ilişkileri olduğundan, küreselleşme sürecinde devletin dış ticaret politikalarını belirleme inisiyatifi önemli ölçüde etkilenmiştir.

GATT oluşumundan Dünya Ticaret Örgütü’nün kuruluşuna kadar, müzakereler yoluyla üye devletlerin dış ticaret alanındaki yetkileri giderek daraltılmıştır. Bu süreçte devletin en önemli yetki alanı olan “vergileme yetkisi” sınırlandırılmaya başlanmıştır. Mukayeseli üstünlükler temelinde şekillenen politikalara uygun olarak dış ticarete korumacı eğilimin azaltılması amacıyla gümrük vergilerinin indirilmesi, dış ticarete korumadan vazgeçilmesi ve korumanın kaçınılmaz olduğu alanlarda ise miktar kısıtlamaları ile değil izin verilen ölçülerde gümrük vergilerinin kullanımı istenmiştir.

Uluslar üstü kuruluşlar tarafından devletlerin dış ticaret politikalarının sınırlandırıldığı bir dönemde, çalışmanın amacı; DTÖ düzenlemelerinin ulus devletlerin dış ticaret politikalarını ve dolaylı olarak mali politikalarını nasıl ve ne yönde etkilediğini ortaya koyarak, Türkiye’nin bu sürece uyum sağlamak için gerçekleştirdiği düzenlemeleri ve bunların sonuçlarını değerlendirmektir.

Bu amaç doğrultusunda yapılan tez çalışmasının kapsamı üç bölüm olarak belirlenmiştir. Çalışmanın teorik altyapısının oluşturulmasının amaçlandığı birinci bölümde, öncelikle küreselleşme kavramı ve devlet etkileşimi ele alınarak küresel ekonomik düzende kamu maliyesi anlayışındaki dönüşümler vurgulanmıştır. Ayrıca, çalışmanın amacına uygun olarak, günümüzde dış ticaret politikası araçları ve kamu maliyesi araçları arasındaki ortak kullanım alanları açıklanmıştır.

Tezin ikinci bölümünde dış ticarete yönelik uluslararası düzenlemelerin kamu maliyesine etkilerinin incelenmesi amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda dış ticarete yönelik uluslararası düzenlemeler DTÖ bağlamında ele alınarak, DTÖ'nün yapısı, işleyişi ve mekanizmaları incelenmiştir. Daha sonra, DTÖ anlaşmaları ve mekanizmalarının kamu maliyesiyle bağlantılı olanlar tespit edilerek, bunların kamu maliyesine olan etkileri değerlendirilmiştir. Kamu maliyesini etkileyen anlaşmalar kapsamında, gümrük vergileri, kamu alımları ve uluslararası haksız rekabeti düzenleyen anlaşmalar üzerinde durulmuştur. Kamu maliyesini etkileyen mekanizmalar olarak da yaptırım ve izleme mekanizmaları açıklanmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde ise Türkiye'nin küresel ekonomiye katılımı ve bu çerçevede DTÖ düzenlemelerine uyumu değerlendirilmiştir. Bu çerçevede 1980 sonrası Türkiye ekonomisindeki dönüşümler kısaca ortaya konulmuştur. Daha sonra, Türkiye'nin küresel ekonomik kuruluşlarla ilişkileri irdelenerek, DTÖ düzenlemelerinin Türkiye'nin dış ticaret politikalarına ve kamu maliyesi politikalarına etkileri tartışılmıştır. Bölümün son kısmında ise Türkiye'nin DTÖ politikalarına uyumu değerlendirilmiş ve öneriler sunulmuştur.

Tezin bölümlerinde yapılan incelemeler sonucunda elde edilen bulguların genel bir değerlendirmesi ise sonuç kısmında yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME, KAMU MALİYESİ VE DIŞ TİCARET İLİŞKİSİ

I. KÜRESELLEŞME KAVRAMI VE DEVLET ETKİLEŞİMİ

Dünyada küreselleşmenin yeni bir paradigma olarak ortaya çıkması ile birlikte devletin her alandaki ağırlığının sorgulanması yönünde görüşler yaygınlık kazanmıştır. Bireysel hak ve özgürlüklerin korunması ve yüceltilmesine olan inançtan hareketle, devletin sosyal ve ekonomik yaşamdaki rolünün daraltılması savunulmaya başlanmıştır. Ekonomik anlamda devletin kaynak kullanan güç konumundan, kaynak kullanımını düzenleyen ve denetleyen konuma çekilmesi gündeme gelmiştir.

Küreselleşme sürecinde devletin rolünün daraltıldığı en önemli alanlardan birisi, dış ticaret politikaları üzerindeki etkinlik alanı olmuştur. Küreselleşmenin birer ajanı olarak faaliyette bulunan Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası ve/veya uluslar üstü kuruluşlar, artık ulus devletlere karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı ekonomik yapılanma politikaları empoze etmeye başlamışlardır. Bu şekilde, küreselleşme süreci ile devletin dış ticaret politikaları arasında yakın bir etkileşim ortaya çıkmıştır. Bu etkileşimin nasıl ve hangi süreçte yaşandığını incelemeyen önce, küreselleşme kavramı ve türlerinin açıklamakta yarar vardır.

A. KÜRESELLEŞME TANIMI VE TÜRLERİ

1. Tanımlama Tartışmaları

Küreselleşme kavramı disiplinler arası bir kavram olup; tüm toplumsal, ekonomik, siyasal ilişkileri ve gelişmeleri açıklamak amacıyla kullanıldığından, bu konuda bir tanım birliğinin oluşturulması oldukça güçtür. Küreselleşme, pek çok kişi için oldukça fazla şey ifade etmektedir. Ekonomistler küreselleşmeyi tam entegre olmuş dünya pazarına atılmış bir adım olarak değerlendirmektedirler. Bazı siyaset bilimciler ise konvansiyonel olarak tanımlanan devlet kavramından uzaklaşmanın vardığı sınır olarak görmektedirler. Bunların dışındaki bazı çevreler ise küreselleşmeyi devlet tarafından değil özel sektör tarafından yönetilen bir olgu olarak değerlendirmektedirler. Özünde tüm küreselleşme tartışmaları

toplum, kimlikler, ekonomi, uluslararası düzeyde ortaklaşmış idari sorunlar, devlet otoritesinin zayıflaması, gibi konulardaki sorunlara ilişkin çözümler üzerine odaklanmıştır.

Literatürde, birbirinden oldukça farklı olmasına rağmen, özünde benzer şeyleri ifade etmeye çalışan çok sayıda tanım yer almaktadır. Bunların ortak noktası, küreselleşmenin ulusaldan evrensele doğru bir açılım olarak ifade edilmesidir. Küreselleşme, ülkelerin sahip oldukları maddi ve manevi değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin milli sınırları aşarak dünya çapında yayılması ve farklılıkların bir bütünlük ve uyum içinde hareket etmesinin sağlanmasıdır¹. Ulusaldan uluslararası etkileşime açılım olarak verilen bu tanımlamada küreselleşmenin faktör ve aktörlerine yer verilmemiştir. Bu yönüyle tanımlama kavramı ifade etmede sığ kalmaktadır.

Farazmand, “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi” isimli çalışmasında küreselleşmeyi dört farklı açıdan tanımlamıştır². Ona göre küreselleşme, uluslararasılaşma, sınırların kalkması, bir süreç ve bir ideolojidir. Küreselleşme, uluslararasılaşma olarak değerlendirilirken dar bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu çerçevede devletlerarası ilişkilerin uluslararası kurum ve kuruluşların çoğalmasına bağlı olarak arttığı ifade edilmektedir. Küreselleşme, sınırların kaldırılması olarak değerlendirilirken devletin koruyucu önlemlerinin ve düzenleyici yetki sınırlarının yeniden tanımlanmakta olduğu görüşü benimsenmektedir. Diğer bir ifadeyle, devletin koruyucu ve düzenleyici yetki sınırlarının uluslararası norm ve standartlara uygun olarak şekillendirildiği vurgulanmaktadır. Uluslararası norm ve standartlara bağlı olarak devletlerin koyduğu sınırlar aynışmakta, birinin girdiği sınıra hepsi girmektedir. Sınırların yeniden tanımlanması iletişimi, uluslararası fon dolaşımını, ticari ve kültürel ilişkileri geliştirmiştir. Böylece, küreselleşme, sınırsız bir dünyada, küresel ekonomi, küresel yönetim ve dünya düzeyinde homojen kültürün yaratılması ve küresel bir yönetim sistemi tarafından uygulanmasıyla karakterize edilecektir³. Bu noktada, Hirst ve Thompson’da uluslararası bir yönetin organının var olması halinde küreselleşmeden bahsedilebileceğini savunmaktadırlar. Uluslararası düzeyde bir yönetim yapılanmasının oluşmadığı bir ortamda yaşanan gelişmeleri küreselleşme kavramı ile değil “uluslararasılaşma” kavramı ile açıklamak daha doğru olacaktır⁴.

¹ Yusuf Tuna, “Dünyada Globalleşme Eğilimleri ve Dengeler”, *Süreç, Gümrük Birliği Özel Sayısı*, S. 17-18, 1994, s. 20.

² Ali Farazmand, “Globalization and Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 59, Issue 6, November-December 1999, s. 511.

³ J.A. Scolte, “Global Capitalism and The State”, *International Affairs*, Vol. 73, Issue 3, 1997, s. 430.

⁴ Poul Hirst - Grahame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*, (Çev: Çağla Erdem - Elif Yücel), İstanbul: Dost Kitabevi, 1998, s. 36.

Farazmand, küreselleşmeyi sınırların aşılması olarak tanımlarken sınırların limitsiz olarak aşılamayacağı, ancak güç dengelerine dayalı olarak aşılabileceği görüşünü ileri sürmektedir. Bu doğrultuda, sınırların aşılması liberalizm ile eş anlamlı olarak değerlendirilmekte ve kapitalist kalkınma modellerinde sınırların aşılması yüceltilmektedir. Uluslararası ilişkileri liberal açıdan değerlendiren taraflar küreselleşmeyi “dengeli güç doktrini” karşısında yüceltmişlerdir. Aslında küreselleşmenin bu denli yüceltilmesi liberal yaklaşımın, uluslararası ilişkileri milliyetçi ve devlet hakimiyeti temelinde açıklayan, “Realist yaklaşım” a karşı duruşunu yansıtmaktadır.

Politik iktisat bakış açısıyla yaklaşıldığında küreselleşme bir süreci ifade etmektedir. Aslında pek çok yazar küreselleşme olgusunun bir sürecin ulaştığı son evre olduğunu kabul etmektedir⁵. Küreselleşmenin ortaya çıkışı aslında kapitalizmin gelişim süreciyle bağlantılıdır. Kapitalizmin gelişim süreci devamlı olarak sermaye birikimini sağlamaya yönelik çabalar içinde geçmiştir. Kapitalist sınıf her zaman daha fazla kar imkanı sağlayacak yeni pazarlara ulaşma çabası içinde olmuştur. Yeni pazar ve kar arayışları devamlı olarak modern teknolojiye ulaşabilme ve bu teknolojileri yaygınlaştırma doğrultusunda şekillenmiştir. Bu nedenle kapitalist sınıf, sürekli olarak merkezden çevreye açılma ve çevreye entegre olma gayreti içinde devamlı olarak küreselleşme olgusunu desteklemiştir. Dolayısıyla, küreselleşme kavramını yeni bir kavram olarak değerlendirmek doğru değildir. Sürecin başlangıcı 19. yüzyılın sonlarına ve 20. yüzyılın ilk yıllarına dayandırılmakta ve rekabetçi kapitalizmden monopolcü kapitalizme doğru ilerlemektedir⁶. Bu bağlamda, hem içsel hem de dışsal olarak gelişen küresel sistemi kapitalist mantığın şekillendirdiğini söyleyebiliriz. 1970’li yıllarda ekonomik durgunlukla başlayan dönemde küreselleşme hız kazanmıştır. Bunda küresel düzeyde sermaye akımının hız kazanması etkili olmuştur. Bu dönemde sermaye akımını hızlandıran üç faktörden bahsedilebilir: birincisi, büyüme hızının artması; ikincisi, monopolistik karaktere sahip çok uluslu şirketlerin dünya çapında hızla yayılması ve üçüncüsü de, sermaye dolaşım sürecinin finansallaşmasıdır. Yani üretim faktörlerinin yerine nakit unsurlarının hesaplar üzerinden dünya üzerinde dolaşımının artmasıdır.

⁵ Küreselleşmeyi bir süreç olarak gören yazarlardan bazıları şunlardır: Hirst ve Thompson, a.g.e.; Farazmand, a.g.m.; Yakup Kepenek, “Önemli Özellikleriyle Küreselleşme Süreci,” ODTÜ’lü, Mart 1997; Korkut Boratav, “Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?,” *Küreselleşme: Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı*, (Der: Ahmet Tonak), Ankara: İmge Kitabevi, Nisan 2000; Saul Eslake, “Globalisation, Economic Policy And Democracy” *Australian Journal of Social Issues*, August 2001, Vol. 36, Issue 3, ss. 249-264.

⁶ Farazmand, a.g.m., s. 512.

Boratav da küreselleşmeyi; kapitalizmin gelişim sürecinin bir aşaması olarak görmektedir. Bu süreçteki gelişmeleri emperyalist teori ışığında değerlendirerek, küreselleşmeyi kapitalizmin günümüz siyasal ve ekonomik koşullarına uyum çabalarının yaşandığı bir süreç olarak kabul etmektedir⁷. Küreselleşme sürecinde emperyalizmden farklı olarak yaşanan yeni değişimlere dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki, uluslararası düzeydeki bazı kuruluş ve örgütlenmelerin kapitalist dünya sisteminin tümünü kapsayacak üst yapılar olarak, pozisyonlarına uygun roller üstlenmiş olmalarıdır. Bu kurumsal mekanizmaların bir bölümü merkez içi çatışmaları çözme amacını güderken, diğer kısmı da çevre ve merkez arasındaki eklemleme biçimlerini denetleme işlevini yerine getirmektedir. Yaşanan ikinci değişiklik ise ulusal ekonomileri devletsizleştirerek küreselleştirmek olmuştur. Üçüncü dünya ülkelerinin çoğu ekonomik ve sosyal politika alanlarında artık tam anlamıyla hükümran sayılmamaktadırlar. Bu aşamada geleneksel politika araçları giderek felce uğramakta, siyasal iktidarlar ulusal düzlemde sosyal ve ekonomik politikaları hayata geçirme çabasından vazgeçmektedirler. Bu değişim sosyal devlet kazanımlarının terk edilmesi anlamına gelmektedir. Üçüncü yenilik ise uluslararası faktör hareketleri ile ilgilidir. Sermaye hareketlerindeki hızlı serbestleşme merkez sermayesine olduğu kadar çevre burjuvazileri için de yeni olanaklar getirmektedir. Özellikle kısa vadeli ve spekülatif sermaye hareketlerinin olağan üstü boyutlarda arttığı günümüzde, merkez - çevre arasındaki emek hareketleri giderek engellenmektedir.

Gelinen noktada emperyalizm ve küreselleşme arasındaki farklar aşağıdaki gibi belirtilerek küreselleşmenin emperyalist çözümlerle irdelenmesi gerektiği vurgulanmaktadır⁸:

- Küresel ekonomik yapıda yapısal bağımlılıkların yerini karşılıklı bağımlılık almıştır. Günümüzde özellikle az gelişmiş ülkeler ekonomik istikrarı sadece kendileri için sağlamak ve korumak zorunda değillerdir. Çünkü, bir ülkede yaşanan ufak bir istikrarsızlık diğer ülkeleri de doğrudan etkileyebilecek bir yapı kazanmıştır. 1990'lı yıllarda yaşanan Asya krizinin tüm dünya ekonomisine kısa sürede yansması bunun en güzel örneğini oluşturur.

- Küreselleşmede bölüşüm çatışmaları yoktur. Tüm bölüşüm piyasa mekanizması içinde kendiliğinden gerçekleşmektedir. Ancak, burada güçlü ekonomiler lehine pozitif toplamı bir oyun oynanmaktadır.

⁷ Boratav, a.g.e., s. 18.

⁸ Boratav, a.g.e., ss. 22-23.

- Küreselleşen dünyada ekonomi ve politika arasındaki çatışma son bulmakta ve serbest piyasaya duyulan güven artmaktadır. Piyasa güçlerinin eşitsiz ekonomik ve politik güç dengeleri işlediğini vurgulayan eleştirel yaklaşım terk edilir. Bunun yerini uluslararası mal ve sermaye piyasalarına karşı duyulan bir güven perspektifi alır. Sosyo-ekonomik gelişmelerin hız ve niteliğinin devletçe belirlenebileceği piyasa taraftarlarınca kabul edilmemektedir.

Farazmand da küreselleşmenin ideolojik bir kavram olduğu üzerinde durmaktadır. Kapitalist güçler tarafından desteklenen “liberal demokrasi” kavramı, küreselleşme olgusunu meşrulaştırmada kullanılmaktadır. Liberal demokrasi “özgürlük”, “bireycilik”, “girişim serbestliği” ve “çoğulcu demokrasi” söylemleri ile ideal bir politik sistemin tasarlanmasını öngörmektedir. Küreselleşmenin, kapitalist sistemin ulaştığı son aşama olduğu ve kapitalist sistemin varsayımları göz önüne alındığında, tasarlanan ideal politik sistemin küreselleşmenin ideolojik yönünün temsil ettiği söylenebilir.

Williamson, küreselleşme olgusunu “aynılaşma” kavramı ile açıklamaya çalışmaktadır. Williamson, dünya ekonomisindeki gelişmelerden hareketle üretim tüketim ve hatta düşünce kalıplarının küresel düzeyde aynılaştığını, standartlaştığını vurgulamaktadır⁹. Dünya ticaret hacminin artışı, teknolojik gelişmelerin ve sermayenin dünya üzerinde yayılması, dünyanın neresine giderseniz gidin aynı firma tarafından üretilen ürünleri temin edebilme imkanı artmaktadır. Bu gelişmelerin temelinde malların üretiminde kullanılan teknolojilerin dünya genelinde standartlaşması yatmaktadır.

Giddins ise küreselleşme kavramını toplumlar arasında yaşanan ilişkilerin zamansal ve mekansal yakınlaşması olarak değerlendirmektedir¹⁰. Bu açıdan küreselleşme, zaman ve mekan açısından birbirinden uzakta gelişen olayların yerel oluşumları etkileyebilmesi ve bu yolla sosyal ilişkilerin küresel ölçekte yoğunlaşması olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca; Giddens küreselleşmenin dört boyutta düşünülmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bunlar; kapitalist dünya sistemi, ulus devlet sistemi, dünya askeri sistemi ve uluslararası iş bölümüdür. Giddins küreselleşmenin merkezine kapitalist dünya sistemini koymaktadır. Kapitalist sistem, dünya üzerinde ekonomiden siyasete her şeyi düzenlemektedir. Dünya ekonomisi ticaret, sermaye ve üretim ilişkileri açısından bütünleşmiştir. Kapitalizm doğası gereği devamlı olarak büyüme isteğindedir. Bu isteğine dünya ölçeğinde bütünleşme ile

⁹ John Williamson, “Globalization: The Concept, Causes and Consequences” <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1298-2.htm> (07/12/2003)

¹⁰ Anthony Giddins, *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press, 1990, s. 25.

cevap bulabilmektedir. Bu nedenledir ki, küreselleşmenin diğer boyutlarını kapitalizmden ayrı yorumlamak mümkün olmamaktadır. Aslında Giddins'in vurguladığı küreselleşmenin diğer üç boyutu kapitalizmin ihtiyaçlarına cevap vermektedir.

Kapitalizmin üç temel sorunu vardır. Bunlar; meşruiyet, güvenlik ve sürekli büyümedir. Ulus devlet sistemi kapitalist ilişkileri meşrulaştırmada kullanılmaktadır. Çünkü ulus devletler küresel ve yerel siyasetin düzenlenmesi ve yürütülmesinde etkin rol oynamaktadır. Kapitalist sistemde gerçekleştirilen üretim ve bölüşüm ilişkileri devletin müdahale alanının genişlik ve darlığına göre belirlenmektedir. Meşrulaştırmayı sağlayan mekanizma ise müdahale alanının sınırlarıdır¹¹. Küreselleşme sürecinin zamanla devleti ortadan kaldıracak bir unsur olarak değerlendirilmesi yanlış ve tutarsızdır¹². Teknoloji seçenekleri artıracak ve toplum bu seçenekler arasında kendi tercihini yapacaktır. Toplumun yapacağı tercihte devletin devamı yönünde olacaktır. Bunun gerekçelerine ilişkin açıklamalara küreselleşme ve devlet etkileşimini ele alan bölümde ayrıca değinilecektir.

Dünya askeri sisteminin küreselleşmesi ise kapitalizmin güven ihtiyacına cevap vermektedir. Askeri küreselleşme, ittifakların artması anlamına gelmektedir. Artan ittifaklar uluslararası çatışma riskini azalttığı gibi ittifak dışı çatışma kaynakları için caydırıcı bir unsur olmaktadır. NATO ve Varşova Paktı'nın kuruluş amacına bakıldığında her iki askeri paktın da beslendikleri ekonomi rejimini korumak olduğu görülebilir. Sosyalist ekonomik sistemin çöküşünü takiben Varşova Paktı'nın da dağılışı ve kapitalizmi benimseyen ülkelerin NATO üyeliğine girme çabaları bunun bir kanıtı olarak kabul edilebilir. Küreselleşme öncesi dönemde kapitalist teori devlete jandarma görevi yüklerken, küresel düzende jandarmalık görevi askeri ittifaklara bırakılmaktadır.

Uluslararası iş bölümü de kapitalizmin sürekli büyüme talebine cevap vermektedir. Uluslararası iş bölümü üretim faktörlerinin nitelik ve niceliğine göre değişmektedir. Üretim faktörlerinin nitelik ve nicelik yönünden dünya üzerinde farklı dağılmış olması merkez çevre ilişkilerini ortaya çıkararak uluslararası bağımlılığı artırmakta ve böylece küreselleşmenin kaçınılmazlığı savına destek bulunmaya çalışılmaktadır.

Acaba, gerçekten küreselleşme kaçınılmaz mıdır? Küreselleşmeyi kapitalist sistemin ulaştığı son nokta olarak kabul edecek olursak kaçınılmazlığını da kabul etmek zorundayız.

¹¹ Kemali Saybaşı, *Devletin Ekonomiye Müdahaleleri*, 1. baskı, Ankara: Birey ve Toplum Yayınları, 1986, s. 2.

¹² Ramazan Kılıç, "Küreselleşmeyi İnşa Etmek: Egemenliğin Dönüşümü Olarak Küreselleşme", *Liberal Düşünce*, Y. 7, S. 25-26, 2002, s. 27.

Çünkü, Merkantilizmle başlayan süreçte kapitalizmin uluslararasılaşması süreklilik içinde ivme kazanarak bu günlere ulaşmıştır. Gelineen noktada, Williamson'ın ifade ettiği gibi, dünya genelinde ekonomi, siyaset, kültür hemen her şey homojenleşmeye, aynılaşmaya başlamıştır. Şimdiye kadar vermiş olduğumuz tanımlara dikkat edilecek olursa küreselleşmenin aslında bir sistem sorunu olduğu görülebilir. Ancak, küreselleşmeyi ekonomik sistem sorunu olarak algılamak küreselleşmenin siyasal, sosyal ve kültürel boyutlarını görmezlikten gelemeyiz. Burada şunu belirtmek gerekir ki, siyasal ve sosyo-kültürel küreselleşme ekonomik küreselleşmenin sonucu olarak ortaya çıkan türev olgulardır¹³.

Çok uluslu şirketler ve uluslararası finansal hareketler bugünkü kadar yoğunlaşmadan önce devlet yapıları fazla sorgulanmıyordu ve hatta devletin sosyal yönü destekleniyordu. Ancak, teknoloji ve üretimin dünya genelinde standartlaşıp aynılaşması sosyo-kültürel küreselleşme olgusunu ortaya çıkarmıştır. Teknoloji ve bilgi tekelleştikçe tekellerden çıkan ürünler tüketicilere aynı tarz ve nitelikte dayatılmaktadır. Tüketici tercihleri medya aracılığı ile aynılaştırılmakta ve bireysel tercihlere dayalı üretim ve tüketim yapısından kitle üretimi ve tüketimi yapısına geçilmektedir. Çağımızın üretim ve tüketim kalıplarını şekillendiren, bilgi ve teknolojinin monopolleşmesi ve ürünlerin tüm dünya pazarlarına dayatılması küreselleşmenin kaçınılmazlığını da beraberinde getirmektedir. Ancak, Hirst ve Thompson'a göre ise küreselleşme kaçınılmaz değildir¹⁴. Yazarlar geçmişe yönelik projeksiyondan yaptıkları çıkarsama ile 30-40 yıllık bir süreçte küreselleşmenin sona ereceğini öngörmektedirler. Onlara göre uluslararası ekonomi oldukça değişken konjonktüre açık ve politik istikrarsızlıklara fazlasıyla duyarlıdır. Uluslararası ekonominin bu özelliği hiçbir gelişmeyi 30-40 yıldan daha fazla ömürlü kılmamıştır. Tüm sistemler doğmuş, yükselmiş ve yok olmuştur. Dolayısıyla küreselleşme de yok olacaktır. Ancak, tabiatın doğuş, varoluş ve yok oluş çizgisi içinde küreselleşmenin de yok olacağı yönündeki öngörülerini sığ bir değerlendirmedir. Çünkü uluslararası ekonomi tarihindeki gelişmeler bir bayrak yarışını andırmaktadır. Dönemsel olarak yaşanan her gelişme kendisinden sonra yaşanacaklara zemin oluşturmaktadır. Merkantilizmle hızlanmaya başlayan uluslararası ekonomik etkileşim sanayi devrimi ve doğrudan dış yatırımlarla biraz daha artmış ve günümüzde ise ekonomik ilişkilerin

¹³ Michael Smith, "Modernization, Globalization and Nation State", *Global Politics: Globalization and The Nation State*, (Der: A. Giddens; P. Mc Grew; G. Levis,), Cambridge: Polity Press, 1992, s. 175.

¹⁴ Hirst - Thompson, a.g.e., s. 10.

Küreselleşmeyi kapitalist ekonomik sistemin bir ürünü olarak değerlendiren yazarlardan biri de Bell'dir. Ona göre küreselleşme, dünya ekonomik sisteminde kapitalist ekonomik ilişkilerin ve devletler arası bağımlılığın artmasıdır. Devletlerarası ekonomik ilişkilerin ve bağımlılıkların artması birkaç noktada kendini açığa vurmaktadır. Bunlardan ilki; ticaret, yatırım, üretim ve şirket faaliyetlerinin bağlantılarında görülen artıştır. İkincisi ise finans piyasalarının küresel organizasyonundaki artışlardır. Üçüncü ve belki de en önemlisi neo-liberal temelli ekonomik bağımlılık açısından ulusal ekonomilerin eklenmesidir. Bu gelişmeler aynı çalışmada "ekonomik küreselleşme tezi", "devlet hakimiyetinin kaybolması tezi" ve "neo-liberal yaklaşma tezi" ile açıklanmaktadır. Ekonomik küreselleşme tezine göre küreselleşme devletler genelinde genişlemekte, böylece devletlerin politikalar üzerindeki kontrol gücü zayıflamakta ve neo liberal temelli uluslararası bütünleşme yaşanmaktadır. Tüm bu tezlerin kapsamında gelişen olaylar küreselleşme olgusunu ortaya çıkarmaktadır¹⁵.

16. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar küreselleşme sürecini bir tablo halinde aşağıdaki gibi verebiliriz. Tablo küreselleşmenin ekonomi, siyaset ve kültürel değerler açısından yönelişini vermektedir. Aslına burada tarihi sürecin ana yönelişi kapitalist dünya sistemindeki dönüşümü göstermektedir. Bu nedenle küreselleşmenin aslında bir ekonomik sistem meselesi olduğunu ifade edebiliriz. Kapitalist dünya sistemi içine düştüğü krizlerden kurtulmanın yolunu uluslararası arenaya açılmakta bulmuştur. Uluslararası etkileşimin artması sonuçta kapitalist krizi devlet krizine dönüştürmüştür. Devlet ve küreselleşme etkileşimine ilerleyen bölümlerde değinilecektir.

Şekil 1: Kriz Evreleri

	<u>16. ve 19. Yüzyıllar</u>	<u>19. ve 20. Yüzyıllar</u>	<u>21. Yüzyıl</u>
Ekonomi (<i>Liberalizasyon</i>)	Kapitalist dünya sistemi	Çok uluslu ortaklıklar Kapitalizmin Krizi	Tüketici yaşam biçimi
Siyaset (<i>Demokratikleşme</i>)	Orta sınıfın hakim olduğu devlet	Uluslararası ilişkiler	Yozlaşma ve siyasal değerler Devlet Krizi
Kültür (<i>Evrenselleşme</i>)	Parçalı alt kültürler	Entegre olmuş ulusal kültür	Küresel idealleştirme

Kaynak: Malcolm Waters, *Globalization*, London and New York: Londonledge, 1995, s. 159.

———— Nedensel etkilerin hakim biçimi ————▶ Küreselleşmenin ana yönelişi

¹⁴ Hirst - Thompson, a.g.e., s. 10.

¹⁵ Stephen Bell, "Globalization, Neo Liberalism and The Transformation of The Australian State", *Australian Journal of Politic Science*, Vol. 32, Issue 3, November 1999, ss. 345-346.

Kaçınılmaz bir süreç olarak kabul edilen küreselleşme kavramı üzerine çok geniş bir literatürün varlığı doğal olarak tartışmaları ve literatürün bir tasnifini gerekli kılmaktadır. Bu gereklilikten hareketle, küreselleşme tartışmaları üçlü bir ayrım tabii tutulabilir. Bu üç küreselleşme yaklaşımını özet bir tablo halinde şöyle verebiliriz.

Tablo 1.1: Küreselleşmenin Kavramsallaştırılması: Üç Eğilim

	MUTLAK KÜRESELLEŞMECİLER	KUŞKUCULAR	DÖNÜŞÜMCÜLER
Yeni Olan Ne?	Küresel bir çağ	Ticaret blokları eskiye göre daha zayıf, Teritoryal yönetim	Küresel karşılıklı bağımlılık
Hakim Özellikler	Küresel Kapitalizm, Küresel Yönetişim, Küresel sivil toplum	Dünya 1890'larda olduğundan daha az karşılıklı bağımlı	Yoğun ve derin Küreselleşme
Ulusal Yönetimlerin Gücü	Geriliyor ve aşınıyor	Güçleniyor ve çoğalıyor.	Yeniden inşa ediliyor, Yeniden yapılandırılıyor.
Küreselleşmenin İtici Gücü	Kapitalizm ve teknoloji	Devlet ve piyasalar	Modernitenin birleştirici gücü
Tabakalaşma Kalıpları	Eski hiyerarşilerin aşınması	Giderek artan şekilde Güneyin marjinalleşmesi	Dünya düzeninin yeni mimarisi
Hakim Motif	Mc Donald's, Madonna vb.	Ulusal çıkar	Siyasal topluluğun transformasyonu
Küreselleşmenin kavramsallaştırılması	İnsani eylemin çerçevesini yeniden düzenlenmesiyle	Uluslararasılaşma ve bölgeselleşme	Farklı mekanlardaki olayların ve bölgeler arası ilişkilerin düzenlenmesi
Tarihsel Yörünge	Küresel uygarlık	Bölgesel Bloklar	Karşılıklı bağımlılık: küresel bütünleşme ve parçalanma
Özet	Ulus devletinin sonu	Uluslararasılaşma devletinin kabulüne ve desteğine bağlıdır	Küreselleşme devletinin gücünü ve dünya siyasetini dönüştürüyor.

Kaynak: Veysel Bozkurt, "Küreselleşme: Kavram, Gelişim ve Yaklaşımlar", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, (Der: Veysel Bozkurt), Bursa: Alfa Kitabevi, 2000, s. 24.

Mutlak küreselleşmecilere göre, küreselleşme her şeyi değiştiren, kaçınılmaz ve kesinlik kazanmış bir eğilimdir¹⁶. Bu eğilim karşısında devletlerin yapacakları fazla bir şey yoktur. Artık küresel piyasa ekonomisi politikanın yerini almaktadır. Çünkü, piyasa mekanizması hükümetlerden daha rasyonel çalışmaktadır. Politikalar yerel ve ulusal düzeyde hala etkili olsalar da, küresel ekonomileri etkileyebilecek güce sahip değildir. Mutlak küreselleşme bakış açısına göre, küresel ekonominin, küresel düzeyde kültürel

¹⁶ Ahmet Tonak, "Çok Taraflı Yatırım Anlaşmalarının Bağlamı: Küreselleşme ve Yabancı Sermaye" **Küreselleşme: Emperyalizm, Yerecilik, İşçi Sınıfı**, (Der: Ahmet Tonak), Ankara: İmge Kitabevi, 2000, s. 28.

karışım, küresel yayılma ve küresel yönetim konularının doğuşu köklü olarak yeni dünya sisteminin kanıtları ve ulusal devletin ölümü olarak yorumlanmaktadır¹⁷.

İkinci olarak küreselleşme karşıtı yaklaşım radikaller kuşkucular olarak adlandırılmaktadır. Radikallere göre küreselleşme ifade edildiği gibi yeni bir olgu değildir. Tarihsel olarak değerlendirildiğinde, sonuçları itibari ile yeni bir şey sunmamaktadır. 19. yüzyıldaki uluslararası ekonomik yapı incelendiğinde o dönemde mevcut mal ve para hareketleri hacmi, bu günkü kadar fazla olmasa da, yoğun olarak yaşamaktaydı. Yeni olmayan bu süreçte ortaya çıkan küreselleşme ideolojik olarak geliştirilmiş bir kavramdır. Bu ideolojik kavramsallaştırma, sosyal devleti yok ederek yerine minimal devlet ve hükümetlerin kurulmasını amaçlayan basit bir kavramdır.

Küreselleşmeye paralel gelişen bölgeselleşme, küreselleşmenin bir ara istasyonu değil, tam aksine alternatifi olarak değerlendirilmekte ve dünya sisteminin bütünleşme yerine bölünmeye gideceği ileri sürülmektedir. Hatta, gelişmişlik ve kalkınmışlık farklılıklarının önemli rol oynadığı, bu bölünme farklı kültür ve uygarlıklar arasında çatışmayı beraberinde getirecektir.

Üçüncü gurubu ise “dönüşümcüler” oluşturmaktadır. Bunlar küreselleşmeyi, dünyada yaşanan siyasal ekonomik ve sosyal değişmelerin arkasındaki itici unsuru, siyasal güç olarak değerlendirmektedirler. Dönüşümcüler, ulusal hükümetlerin otorite ve güçlerini yitirmediklerini ancak, yaşanan bu hızlı süreçte yeniden tanımlandıkları inancını paylaşmakta ve dolayısıyla küreselleşmenin bir abartma olduğunu kabul etmektedirler. Dünya ekonomisindeki değişim eğilimlerinin önemli kurumsal ve işlevsel sonuçları olabileceğini kabul ederken, aslında dünya ekonomisinin küreselleşmediğini ancak üç kutuplu bir uluslararasılaşmış dünyanın varlığını kabul etmektedir¹⁸. Üç kutupluluk günümüz küreselleşmiş dünyasını tanımlamakta daha gerçekçi görülmektedir¹⁹. Üç kutuplulukla, teknolojik, ekonomik ve sosyo-kültürel açılarından dünyada en fazla gelişmiş üç bölge kastedilmektedir. Bilimsel güç, teknolojik potansiyel, askeri hegemonya, ekonomik güç üstünlüğüne sahip olan Japonya, Kuzey Amerika ve Batı Avrupa dünya ekonomisinin yönetimi ve geleceğin toplumunu oluşturma konusunda ön plana çıkmaktadır.

¹⁷ Bozkurt, a.g.m., s. 20.

¹⁸ Tonak, a.g.e., s. 29.

¹⁹ Ricardo Petrella, “Globalization and Internationalization”, *State Agents Markets: The Limits of Globalization*, (Ed: Robert Boyer and Daniel Drache), London: Routledge, 1996, s. 77.

Üç kutupluluk coğrafi olarak firmalar arası birleşmelerin ortaya çıkmasında somutlaşmaktadır. 1980-1990 döneminde dünyadaki firmalar tarafından 4200 den fazla firma arasında stratejik ortaklık anlaşması imzalanmıştır. Bu firmaların % 92'si Kuzey Amerika, Batı Avrupa ve Japonya'ya aittir²⁰. Bu üçlü arasında doğrudan yabancı sermaye yatırımları devamlı olarak artmaktadır. 1980'lerin sonuna doğru üçlü grup, dünya genelindeki doğrudan sermaye yatırımlarının 4/5'ine sahip olmuştur. Sermaye yatırımlarını yönlendiren bu grup aynı zamanda mal ve hizmet ticaretini de yönlendirmektedirler. Bu yönlendirmeyi ekonomik güçle gerçekleştirmektedirler.

Yukarıda verilen tanımlama tartışmaları ışığında, algı dünyamızın elverdiği ölçüde, küreselleşme hakkında bir tanımla vermemiz gerekirse şöyle bir tanımlama yapabiliriz: Küreselleşme; teknolojik gelişmenin yarattığı iletişim imkanlarının artmasına bağlı olarak gelişen popüler kültür içinde yatırım, üretim, dağıtım ve tüketim ilişkilerinin gerçekleştiği, dünya ölçeğinde entegre olmuş bir pazarın kurulması sürecinin ulaştığı son aşamadır. Burada yatırım, üretim ve tüketim ilişkilerinin konusunu bu ilişkilere girebilecek tüm unsurları oluşturur. Ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda yerleşmiş yargılar ve kurumsal yapılar ülkelerin sınırlarını aşarak dünya geneline yayılmakta ve ilgi alanlarına bağlı olarak dünyaca benimsenen evrensel normlar ortaya çıkmaktadır. Küresel sistemin doğasında üretim faktörlerinin dünya ölçeğinde değerlendirilerek üretim, dağıtım ve tüketimin gerçekleştirilmesi; ticari ilişkilerin dünya ölçeğindeki kural ve standartlara uygun olarak yapılması ve ekonomik unsurların uluslar üstü bir boyutta küresel ekonomik stratejilere göre planlanması yatar. Ekonomik ilişkilerde belli sınırlar içinde kalmak, daha büyük pazar arayışındaki devlet yada devlet dışı birimler için faaliyet, etki ve kar yönünden kısıtlayıcıdır. Küreselleşme, bu yönüyle, pazarın ve dolayısıyla dünya sistemi içinde rol oynayan aktörlerin faaliyet alanlarının genişlemesini sağlayıcı bir etken olarak ortaya çıkar.

Küreselleşmenin nicel ve nitel yönlerinden bahsedebiliriz. Nicel küreselleşme ticaret hacmi, finansal dolaşım hızı ve miktarı, üretim faktörlerinin hareket kabiliyetinin artış oranı gibi sayısal büyüklerle ilgilidir. Nitel küreselleşme ise siyasal, sosyal, iktisadi süreçleri içerir. Teknolojik gelişmeler, hükümetlerin giriştikleri yeniden yapılanma hareketleri üretim, ticaret ve finans alanlarında ulus ötesi ağların kurulmasını mümkün kılmakta ve böylece sınırlara bağlı olmayan dünya ekonomisi ortaya çıkmaktadır²¹.

²⁰ Petrella, a.g.e., s. 78.

²¹ Metin Toprak, *Küreselleşme ve Kriz: Dünya ve Türkiye Deneyimi*, Ankara: Siyasal Kitapevi, 2001. s.35.

Nicel yön, küreselleşmenin boyutlarının kavranması amacıyla sayısal göstergelerden yararlanmak olarak kabul edilebilir. Çalışmada temel amacımız küreselleşmenin boyutlarını sergilemek olmadığı için sayısal verilerin kullanılmasına gerek duyulmamıştır. Burada küreselleşme kavramı çalışmaya bir zemin oluşturma amacıyla, veri kavramı olarak alınmıştır. Aslında çalışma, küreselleşmenin nitel yönüyle ilgili olup sınırlara bağlı olmayan dünya ekonomisinin yaratılmasında “devlet ve küreselleşme etkileşimi nasıl gerçekleşmektedir?” sorusuna cevap bulmayı amaçlamaktadır. Küreselleşme kavramı çok geniş bir alanı kapsadığı için çalışma ekonomik küreselleşme kapsamında ve onun altında da ticaret politikaları bağlamında yapılacak değerlendirmelerle şekillenecektir.

Tüm küreselleşme tanımlamalarında ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel dönüşüm sürecinden bahsedilmektedir²². Bu dönüşüm süreçleri esas alınarak küreselleşme üç türe ayrılabilir. İlgili alanlarına göre, küreselleşmenin türlere ayrılması konunun kavranmasını ve anlaşılmasını kolaylaştıracaktır. Bu nedenle küreselleşmenin türleri hakkında açıklamalarda bulunmak faydalı olacaktır.

2. Küreselleşme Türleri

Çok yönlü değişimi öngören küreselleşme kavramı daha sistematik bir yaklaşımla üç grupta incelenebilir. Buna göre küreselleşme; ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel açılardan sınıflandırılabilir. Aslında burada somut kriterlere dayanan bir ayırım yapmak mümkün değildir. Çünkü; küreselleşmenin bu üç temel yönü de toplum temelinde odaklanmış ve bileşik kaplar gibi birbirine bağlantılıdır. Bu nedenle, tam ve keskin bir ayırım yapmak güç, güç olduğu kadar da imkansızdır. Bu imkansızlığa rağmen üç küreselleşme türünün neyi ifade ettiği genel hatları ile aşağıda ortaya konmaya çalışılacaktır.

a. Siyasal küreselleşme

Siyasi açıdan küreselleşme, devletin rolü ve görevlerinin yeniden tanımlanması şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Küreselleşme sürecinde, ulus devletin hakimiyeti sarsılmış, devletin etkin ve sınırlı bir yapıya kavuşturulması gereği yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte, ulus devlet halen hakimiyet alanı içinde gerçekleştirdiği

²² David Held ve diğerleri, *Global Transformations. Economics, Politics and Culture*, Cambridge: Polity Press, 1999, ss.17-28.

uygulamalar, yaptığı düzenlemeler ve izlediği politikalarla ülke potansiyelini geliştirme konusunda belirleyici bir rol oynamakta ve bu da küreselleşme süreci üzerinde etkili olmaktadır.

Siyasal anlamda küreselleşmenin üç ana kaynağından bahsedilebilir. Bunlardan ilki; dünya genelinde yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve çevresel sorunlara ortak tabanda çözüm arayış çabalarıdır. Tek tek devletlerin küresel sorunlarla mücadelede yetersiz kalmaları siyasal yakınlaşmayı artıran bir unsur olmuştur. Çevresel sorunların çözümünde küresel ekonomik krizlerin aşılmasında devletler bireysel olarak yetersiz kalmaktadırlar. Özellikle artan iletişim ve ulaşım imkanları ile eklenen devletlerin siyasal küreselleşme dışında kalmaları düşünülemez.

Küresel dünyada devletler uluslararası düzeyde ortak pek çok sorunun çözümünde çok küçük kalmıştır. Örneğin, hiçbir ülke ozon delinmesi ve küresel ısınma sorunlarının çözümünde başarılı olamamaktadır. Ayrıca, uluslararası kamusal malların varlığı devletlerarası işbirliğini geliştiren bir başka unsurdur²³. Uluslararası terör, gelir adaletsizliklerinin çözülmesi gibi meselelerde de ortak hareket edilmesi gerekliliği, siyasal anlamda devletlerin yakınlaşması, ortak politikaların belirlenmesi ve sorunların çözümüne yönelik araçların belirlenmesini kaçınılmaz kılmıştır. Uluslararası sorunların ve çevre kirliliği, uluslararası enformasyon ağları gibi uluslararası kamusal içerikli malların karşılanması amacıyla uluslararası örgütlenmeler ve kurumsallaşmalar gerçekleştirilmiştir²⁴. Sorunların çözümüne yönelik ilke ve standartları ortaya koyan ve ortak politika hedefleri belirleyen bu oluşumlara örnek olarak Dünya Ticaret Örgütü, Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Dünya Sağlık Örgütü, Uluslararası Adalet Divanı gibi kurum ve kuruluşları verebiliriz.

Siyasal küreselleşmeyi kaçınılmaz kılan ikinci unsur ise kapitalist sistemin siyasal ayağını oluşturan liberalizm fikrinin gelişmesi ve iletişim olanaklarının yardımıyla dünyaya yayılmış olmasıdır. Her şeyi bireyin üstünlüğüne ve özgürlüğüne bağlayan kapitalizm siyasal anlamda liberalizmi kullanmaktadır. Liberal felsefe ile bireyi yücelten kapitalizm siyasal alanda daha sık ve daha yoğun dış müdahale ile karşılaşma riskini artırmaktadır. Eskiden

²³ Uluslararası kamusal mallar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Charles P. Kindleberger, "International Public Goods Without International Government", *The International Political Economy of Trade*, Vol. 1, (Ed: David A. Lake), Edward Elgar Publishing, England, 1993; Hülya Kirmanoğlu, "Uluslararası Kamusal Mallar.", *İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 39. Seri, 2001, ss. 12-14.

²⁴ Orhan Şener, *Kamu Ekonomisi*, 5. baskı, İstanbul: Beta, 1996, s. 55. Hülya Kirmanoğlu, "Uluslararası Kamusal Mallar.", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 39. Seri, 2001, ss. 12-14.

kendi siyasal sınırları içinde vatandaşlarına istediği muameleyi yapmakta kendini bağımsız gören ulus devletin küreselleşme süreciyle birlikte gözetimcileri ve denetimcileri artmaktadır. İnsan hakları, özgürlükler, sivil toplum, çoğulcu demokrasi, devlet baba gibi kavramları öne çıkararak günümüzde devletlerin siyasal ve hukuki yapılarına müdahale edilebilmekte, uluslararası normlara uymayan devletlere dışarıdan çeşitli yaptırımlar uygulanabilmektedir. Eskiden dokunulmaz kabul edilen milli egemenlik, bağımsızlık ve bütünlük kavramlarının dokunulmazlıkları kalkmaktadır. Söz konusu kavramlar etnik ve siyasal çoğulculukla kültürel çeşitliliğe imkan verecek biçimde anlam kaymasına uğramaktadır.

Ekonomik entegrasyonların giderek yayılması da siyasal küreselleşmeyi şekillendiren ve kaçınılmaz kılan üçüncü faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında bölgesel çapta ekonomik birliklerin sayısında önemli artışlar görülmüştür. Bunlardan bazılarını, Avrupa için AB, Kuzey Amerika için NAFTA (Kanada, ABD, Meksika), Güney Amerika için MERCOSUR (Arjantin, Brezilya, Paraguay, Uruguay), Güneydoğu Asya için EFTA (Brunei, Endonezya, Malezya, Filipinler, Singapur, Tayland, Vietnam) ve CER (Avustralya, Yeni Zelanda) olarak sıralamak mümkündür²⁵.

Ekonomik entegrasyonların bu denli artışında iki unsur etkili olmaktadır. Bunlardan ilki, serbest dış ticaret politikalarının vaatmiş olduğu mutlak üstünlüklerin nimetlerinden ve yine serbest ticaretin yaratacağı ölçek ekonomilerinden yararlanma isteğidir. Bu istek entegrasyonların ekonomi mantığını oluşturmaktadır. Uluslararası ekonomide maliyet unsuru olarak kabul edilen koruma önlemlerinin ortadan kaldırılması, ticaret saptırıcı ve yaratıcı etkiler bölgesel düzeyde ekonomik hareketliliği artırmaktadır.

Ekonomik entegrasyonların çoğalıp gelişmesinde etkili olan ikinci unsur ise kapitalist sistemin güven arayışı ile ilgilidir. Entegrasyon sayesinde ortak çıkarlar yaratarak bu ortaklık çerçevesinde menfaat çatışmalarının neden olduğu istikrarsızlıklar azaltılmak istenmektedir. Bunun en canlı ve önemli örneğini Avrupa Birliğinin doğuşu ve gelişimi oluşturmaktadır. Birlik öncesi dönemde Avrupa ülkeleri arasında süregelen düşmanlıklar, aşırı milliyetçilik, emperyalizm akımları devamlı bir çatışma kaynağı oluşturmaktaydı. Bu çatışmaların ortadan kaldırılması ve kıtaya sürekli barışın getirilmesi amacıyla birlik fikri ortaya atılarak hayata geçirilmiştir²⁶. Öncelikle dönemin temel enerji kaynakları olan demir-çelik ve kömür alanında ortak ekonomik çıkarlar yaratılarak birlik fikri geliştirilmiş ve

²⁵ Dünya genelindeki ekonomik birleşmeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Erol İyiboğurt, *Uluslararası İktisat*, 4. baskı, Bursa: Ezgi Kitapevi, 2001, ss. 254-256.

²⁶ Halil Seyidoğlu, *Uluslararası İktisat*, 9. baskı, İstanbul: Gizem Yayınları No:7, 1993, s. 432.

günümüzde bir siyasal birlik aşamasına gelmiştir. Avrupa Birliği'nin siyasal bir entegrasyon sürecine girmesi "Tek Pazar ve Tek Para" temelli ticari entegrasyon sürecinin doğal bir sonucu olup, küresel süreçte Avrupa'nın yerini sağlamlaştırılmaya yönelik ileri aşamada bir bölgeselleşme projesidir²⁷.

Aslında ekonomik entegrasyon teorisi de nihai hedefte siyasal bütünleşmeyi amaçlamaktadır. Bu anlamda ekonomik entegrasyonların nihai amacı siyasaldır diyebiliriz. Ekonomik entegrasyonlar üzerine inşa edildikleri ilkelerin gereği uyulması gereken normlara dayanmaktadır. Herhangi bir ekonomik entegrasyon içinde yer almak isteyen bir devlet kendisini bu normlara uydurma ve yeniden yapılandırma gerçeği ile karşı karşıya kalmaktadır. Sonuçta günümüzde artan ekonomik entegrasyonlar ve uluslararası kamusal ihtiyaçlar, güvenlik ve istikrar arayışları siyasal anlamda küreselleşmeyi kaçınılmaz kılmaktadır²⁸.

b. Sosyal ve kültürel küreselleşme

Sosyo-kültürel açıdan ise küreselleşme; yerel kültürlerin ve geleneksel toplumsal bağların çözüldüğü, ulus devletinin belirleyiciliğinin azaldığı, gruplar ve kişiler arası iletişimin kolaylaşıp yaygınlaştığı, üretim ve bölüşüm ilişkilerinin yeniden belirlendiği, gerek toplumlararası gerekse aynı toplum içindeki çatışma tehlikesinin her zamankinden daha fazla arttığı, sınırların ve geleneksel aktörlerin öneminin azaldığı bir süreç olarak ifade edilmektedir²⁹.

Küreselleşme, dünyadaki toplumları ortak bir kültürü ve özellikle Batı kültürünü, benimsemeye yönlendirmektedir. Ancak farklı kültürlerle sahip tüm toplumların bu kimliklerini terk ederek Batı kültürünü kabullenmelerini beklemek hayalcilik olacaktır. Çünkü, küreselleşme sürecinde oluşan evrensel kültür toplumlarında iki davranışı ortaya çıkarmaktadır³⁰. Yerel kültür evrensel olanı ya kabul edecektir yada tümünden ret edecektir. Hangi davranış biçimi sergilenirse sergilenen evrensel ve yerel kültürler arasında etkileşim yaşanacaktır.

²⁷ Haluk Tükel, Küreselleşme Kısacasında Ulus-Devlet, <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/35/pdf/sec11.pdf> (31/01/2003)

²⁸ Cihan Dura ve Hayriye Atık, *Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2000, s. 7.

²⁹ Kadir Koçdemir, "Küreselleşme ve Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Y. 70, S. 418, Mart 1998, s. 66.

³⁰ Özlem Özkıvrak ve Dilek Dileyici, "Globalleşme, Bölgeselleşme, Mega Rekabet ve Türkiye", *Dış Ticaret Dergisi*, S. 20, Ocak 2001, s. 15.

Bu etkileşim içinde başlangıçta sentezci yönelişle evrensel kültür benimsenecektir. Ancak, zaman içinde evrensel kültür topluma yerleşecektir³¹. Çünkü, bu süreçte bazı kavramların ve modern dünya vizyonunun küresel düzeyde yaygınlaşacağı kaçınılmaz bir gerçektir. Farklı dünya görüşleri ve yaşam tarzları birbiri ile yakınlaştıkça fikirler, kimlikler ve kurumlar arasında ortak benzerlikler oluşacaktır.

Küresel kültürün dünyadaki farklı kültürler organize eden bir referans sistemi olduğu kabul edilirse, küresel kültürün bazı evrensel kategoriler ve standartları temsil etmesi beraberinde toplumlararası ortak bilinç yaratmaktadır³². 16. ve 19. yüzyıllar arasında parçalanmış alt kültürlerin hakim olduğu dünyadan 20. yüzyılda birbirine entegre olmuş ulusal kültürler evrenine girilmiştir. 21. yüzyılda ise liberal demokrasiye inanan bireylerden oluşan, tüketim yönelimli toplumun yaratılması gibi evrensel değerleri küresel düzeyde ideal haline getirmiş bir kültürel anlayış hakim olmuştur³³.

Malkolm, Albrow'a atfen, sosyo kültürel küreselleşme sürecini tarihi ve yerel perspektifte beş aşamada değerlendirmektedir³⁴. Buna göre ilk aşamayı Sent Simon, Comte, ve Spencer gibi sosyologların şekillendirdiği, harmonize olmuş insan topluluğunu yaratmayı amaçlayan kural ve prensiplerin belirlenip uygulanmaya çalışıldığı evrensel sosyoloji aşamasıdır. İkinci aşama ise, merkezi disipline bağlı sosyal örgünün kurulmasını amaçlayan gelişmelerin yaşandığı, Ulusal Sosyoloji aşamasıdır. Bu aşamanın öncüleri arasında Weber, Durkheim gibi sosyologlar bulunmaktadır. Üçüncü aşama sosyal ve kültürel açıdan küreselleşmenin başladığı aşama olarak ifade edilmektedir. Bu aşamada Amerikan sosyal ve kültürel değerleri tüm dünyaya ihraç edilmeye başlanmıştır. Uluslararası etkileşimin artmaya başlamasıyla 1949 yılında "Uluslararası Sosyoloji Birliği" kurulmuştur. Dördüncü aşama ise Amerikan kültürel değerlerinin tüm dünyaya dağılmasına tepki olarak gelişen olayların yaşadığı aşamayı oluşturmaktadır. Bu tepkiler daha çok İngiltere, Fransa, Almanya ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelmiştir. Bu tepki akımı 1970'li yıllarda etkili olmuştur. Beşinci ve son aşama ise günümüz küresel dünyasını oluşturmaktadır. Bu aşamada bağımsız toplumlar arasındaki ulus ötesi bağlantılar artmış, küresel düzeyde ortak değerler tespit edilerek, bu değerlere uygun sosyo kültürel yapının oluşturulması ideal haline getirilmiştir.

³¹ Ali Rıza Büyüksulu, "Küreselleşmeni Sosyal ve Kültürel Hayata Etkisi", *Küreselleşmenin İnsani Yüzü*, a.g.e., ss. 115-129.

³² Büyüksulu, a.g.e., s. 123.

³³ Malcolm Waters, *Globalization*, London: Londoniedge, 1995, s. 159.

³⁴ Waters, a.g.e., s. 161.

c. Ekonomik küreselleşme

Yukarıda ifade edildiği gibi, küreselleşme aslında ekonomik bir olgudur. Ekonomik küreselleşme, üretim faktörlerinin dünya genelinde artan hareketliliğini ifade etmektedir. Üretim faktörlerinin zamansal ve mekansal olarak hareketliliğinin artması küresel düzeyde ekonomik etkileşimi artırmıştır. Ekonomik küreselleşme, bu etkileşime yön veren kuralların uluslararası düzeyde uyumlaşması veya tüm ekonomik birimlerin uluslararası piyasalarda faaliyette bulunmasını engelleyecek faktörlerin ortadan kaldırılması olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, küreselleşmenin sorunları iki nedene dayanmaktadır. Bunlardan ilki ulusal ekonomilerin her birinin kendine has yapısal özelliklere sahip olması, ikincisi ise, ekonomik ilişkilerin değişik biçimlerinden kaynaklanmasıdır. Bu bağlamda küreselleşme bu sorunların uluslararası alana aktarılması ve çözümlerinin tüm ulusal ekonomilerle birlikte bulunması olarak yorumlanabilir. Küreselleşmenin nitel yönü ulusal ekonomilerin bu sorunların çözümüne yönelik çalışmalarından oluşmaktadır. Mal ve hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını sağlamaya yönelik önemli mesafeler alınmıştır. Ancak emek faktörü açısından aynı şeyi söyleyebilmek pek mümkün olmamaktadır³⁵. Ekonomik küreselleşme aşağıdaki tablo yardımıyla özetlenebilir.

Tablo 1.2: Ekonomik Küreselleşmenin Boyutları

Küreselleşme Boyutu	İdeal Küreselleşme Şekli	Mevcut Devlet Sorunu
Ticari Küreselleşme	Bölgeler arasında mutlak değişim özgürlüğü sağlanmalı	Minimum vergi oranları ile korumaya izin verilmekte, Tarife dışı önlemler azaltılmakta. Bölgesel yeni bir merkantilizm yaratılmaktadır.
Üretimin Küreselleşmesi	Coğrafi ve fiziki avantajlara göre belirlenmiş herhangi bir bölgedeki üretim faaliyetlerinin belirlenmesi	Teknolojiden etkilenen emeğin uluslararası sosyal parçalanmış emek olarak ortaya çıkışı
Yatırımlar	En alt düzeyde doğrudan yabancı sermaye yatırımları, üretim ve ticaretin işbirliği ile değiştirilmektedir.	Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının kalıntıları olarak değerlendirilebilecek ulus üstü ortaklıkların ortaya çıkması
Küresel İdeoloji	Küresel pazarlarda esnek olabilmek istekliliği	Esneklik fikrinin her alanda mutlak kabulü, fakat pek çok alanda fordist temelli uygulamaların devam ettirilmesi
Emek Piyasaları	Emeğin serbest dolaşımı, yerel farklılıklar sürekli değildir.	Giderek artan devlet müdahaleleri. Ekonomik göç imkanları üzerinde önemli baskıların varlığı
Finansal Piyasalar	Merkeziyetçilikten ve devletçilikten uzaklaşma	Büyük ölçüde başarılı bir küreselleşme

Kaynak: Malcolm Waters, a.g.e., s. 94.

Ekonomik küreselleşmenin ana itici gücü teknolojik ilerlemedir. Çünkü; teknoloji ürünlerinin kullanımının yaygınlaşması üretim faktörlerinin dönüşüm, dolaşım ve bilgi

³⁵ Doni Rodrik, *Küreselleşme Sınırı Aştı mı?*, 1. baskı, (Çev: İzzet Akyol; Fatma Ünsal), İstanbul: Kızılme Yayınları, 1999, s. 19.

transfer maliyetlerini önemli ölçüde azaltmıştır. Örneğin; 1946 yılında İngiltere ve ABD arasında üç dakikalık telefon görüşmesinin maliyeti 12 dolarken aynı görüşmenin günümüzdeki maliyeti ise 48 sent dolayına inmiştir³⁶. İletişim maliyetlerinin bu kadar azalması ve elektronik ortamda bilgi transfer imkanlarının artması ekonomik faaliyetleri ve iş organizasyonlarını kökten etkilemiştir. Bu etkileşime bağlı olarak sermaye mekana bağlılığını yitirerek hızlı hareket etme kabiliyetini kazanmıştır. Bu durum 19. ve 20. yüzyıllardaki sermaye hareketlerinin nitelik değiştirdiğinin bir göstergesidir³⁷. Birinci dönemde, sermaye hareketleri altın ve değerli madenler cinsinden reel değerlere bağlı olarak hareket etmekte ve bu da ulusal ekonomilere kontrol ve denetim imkanı sağlamaktaydı. Günümüzde ise hareketler tamamen nominal değerler üzerinden olmaktadır. Ulusal paraların nominal değerlerle değişimi ve karşılıksız oluşu nedeniyle ulusal paraların değişim oranlarında belirsizlik yaratmıştır. Bu belirsizlik bir taraftan finansal sistemin işleyişi açısından büyük riskler taşıırken, diğer taraftan da spekülasyon birikim ilişkilerini özendirerek ve finansal sermayeyi, üretim ilişkilerinden kopartarak, akışkanlığını artırmıştır.

Sermaye hareketliliğinin değişen niteliğine bağlı olarak üretim ilişkileri de değişmiştir. Sermaye bir taraftan üretimden koparak spekülasyon davranmaya başlarken, bir taraftan da üretim faaliyetleri hammadde ve ucuz iş gücü kaynaklarında yoğunlaşmaya başlamıştır. Yani, sermaye sahibi ülkeler hammadde ve emek ithalatından vazgeçerek kendisi bizzat bu kaynaklara yönelmiştir. Bu yöneliş hem hammadde nakliyat maliyetlerinde hem de ürünün pazarlara dağıtım maliyetlerinde önemli azalma sağlamıştır. Ayrıca, üretimden kaynaklanan olumsuz dışsal maliyetleri hammadde kaynağına sahip ülkelere yıkmaya ve aynı zamanda emek ithalatının sosyal yapıya verdiği zararların oluşmasını engelleme isteği bu yönelişi beraberinde getirmiştir.

Tüm bu gelişmeler ekonomik küreselleşmenin üç yönünü ortaya koymaktadır. Bunlar; mali sermayenin, üretimin ve ticaretin küreselleşmesidir. Küreselleşmenin önceki evrelerinde uluslararası ekonomik ilişkiler devletler arası, iki taraflı ilişkilere dayanan sistemde gerçekleştirilirdi. Devletler arası sistemde, ekonomi politikaları ve ulusal üretim ve finans yapıları üzerinde ulus devletler çıkarları doğrultusunda hareket etme özgürlüğüne sahipti. Ancak, ekonomik küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte, maliyet avantajlarına bağlı olarak, üretim merkezleri, özellikle Asya ülkeleri gibi ucuz ve kısmen

³⁶ Williamson, a.g.m.

³⁷ Erinç Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi*, 6. baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002, s. 19.

eğitimli işgücüne sahip, çeşitli ülkelere dağılmış, diğer yandan da üretimden bağımsızlaşan sermayenin işlem gördüğü, dünya finans piyasaları, Londra, New York, Tokyo gibi birkaç önemli merkezden yönetilir hale gelmiştir. Üretim, finans ve ticaret politikalarının ulus devletlerden bağımsızlaşarak belli merkezlerden yönetilmesi ile ortaya çıkan ekonomik küreselleşmenin alt açılımları kısaca aşağıdaki gibi ortaya konabilir.

1) Sermayenin Küreselleşmesi

Finansal anlamda küreselleşmenin ortaya çıkışını teknolojik gelişmelerden ziyade sermayenin kendini yeniden yaratma çabalarında aramak daha doğru olacaktır. Teknolojik gelişmeler bu çabaların kısa zamanda başarıya ulaşmasında katalizör niteliğindeki unsurlardır³⁸. Tarihi süreç içinde sermayenin kendini yeniden yaratması ticaret, üretim ve spekülâtif sermaye hareketleri ile olmuştur. Dolayısıyla finansal anlamda küreselleşmenin temellerini geçmişin sermaye birikimi ilişkilerinde ve bu ilişkilerin sonuçlarında aramak daha doğru olacaktır. Sönmez, dünya ekonomisindeki dönüşümleri incelediği çalışmasında sermaye birikimini Fordist temelli üretime dayalı tekelci kapitalizmle başlatmaktadır³⁹. Tekelci kapitalizm döneminde üretimde kullanılan sanayi sermayesinin birikimi hızlanırken aynı zamanda finansal sermayenin de üretime kredi mekanizması ile katılımı sağlanmıştır. Sanayi sermayesi ve finansal sermayenin iç içeliği ve çok uluslu yatırımlar kanalıyla uluslararasılaşması sermayenin birikim sürecini hızlandırmıştır. Birikimi hızlandıran bir diğer unsur ise özellikle 1980 sonrası dönemde az gelişmiş ülkelerde yaşanan kamu maliyesi krizleri olmuştur. Yaşanan kamu maliyesi krizleri aslında iki amaca hizmet etmiştir. Bunlardan ilki sermaye birikiminin hızlanması ikincisi ise biriken sermayenin değişik kar alanlarında serbest dolaşımını sağlayacak alt yapının oluşturulmasıdır. Kamu maliyesi krizlerinin borçlanma ile aşılması isteği sermayeyi kısmen de olsa üretimden koparmış ve spekülâtif birikim sürecine sokmuştur. Bu durum, dışlama etkisi nedeniyle, kriz içindeki ekonomilerin bazı sektörlerinde üretimin neredeyse durma noktasına gelmesine sebep olmuştur. Üretimin devam ettirilebildiği sektörlerdeyse, yüksek faiz maliyetleri enflasyonist baskıların şiddetlenmesini kaçınılmaz kılmıştır⁴⁰.

³⁸ Gülten Kazgan, *Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen*, İstanbul: Altın Kitaplar, Ekim 1997, s. 17.

³⁹ Sinan Sönmez, *Dünya Ekonomisinde Dönüşüm*, Ankara: İmge Kitapevi, Mart 1998, ss. 45-52.

⁴⁰ Mahmut Duran, "Kamu Finansman Açıklarının Optimum Finansmanı", *Kamu Kesimi Finansman Açıkları*, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Maliye Bölümü, 1996, s. 445.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde uluslararası ticaretten daha fazla pay almak isteyen devletler girdikleri devalüasyon yarışına son vermek ve parasal ilişkileri düzenlemek amacıyla Bretton Woods para sistemini oluşturmuşlardır. Bu sistemin bir diğer amacı da tam istihdamı hedefleyen Keynesyen politikaların belirlenmesi ve maliye politikalarının uygulanmasına destek sağlanmasıydı. Böylece sermaye hareketleri üretim ve ticarete dayalı reel ekonomiye aktarılabilirdi⁴¹. 1970'li yıllara gelindiğinde sermayenin ABD'nin finans sistemi üzerinde uyguladığı, baskıcı politikalardan kurtulma isteği, petrol şokları ve ABD'nin ödemeler dengesi açıklarının yarattığı güvensizlik, Bretton Woods sisteminin dışında, petrol fiyatlarındaki artışlarla beslenen Eurodolar piyasasını oluşturmuştur. 1970'li yılların sonunda da Bretton Woods sistemi çözülerek uluslararası parasal hareketler ABD merkezli düzenlemelerden bağımsızlaşmıştır. Uluslararası parasal ilişkilerin serbestleşmesi dünya piyasalarında likidite artışını da beraberinde getirmiştir.

Bretton Woods sisteminin çöküşüyle birlikte sermayenin küresel düzeyde serbest dolaşım talepleri artmıştır. Bunda şu üç faktör etkili olmuştur: likidite hacmindeki artış, teknolojik gelişmelere bağlı olarak yeni türev ürünlerin dolaşıma girmesiyle birlikte artan sermayeye yeni yatırım alanları açılması isteği ve merkezde sermayenin kar hadlerinin düşmesidir. Bu faktörlerin etkisiyle yükselen serbest dolaşım talepleri Mc Kinnon-Show hipotezi olarak bilinen neo liberal söylemle meşrulaştırılmıştır⁴². Bu hipoteze göre finans sistemi üzerindeki baskı unsurlarının kaldırılmasına bağlı olarak serbest piyasa koşullarında oluşacak faiz oranları ve yatırımlar büyümeyi olumlu yönde etkileyecektir. Ekonomik büyümeye bağlı olarak da enflasyonist baskılar hafifleyecek ve sonuçta ekonomik istikrar sağlanabilecektir. Ancak, bu hipotezde finansal sermayenin değişen üretim ilişkilerine bağlı olarak üretime nasıl yönlendirileceği net olarak ortaya konulmamıştır⁴³. Hipotezin bu eksikliğine rağmen söylem, yerini bulmuş ve tüm dünyada finansal serbestleştirme hareketleri hız kazanmıştır. Bu çerçevede ülkeler, sistem üzerinde baskı unsurları olarak kabul edilen, döviz kontrollerini kaldırmışlar, faizlerin belirlenmesini piyasaya bırakmışlar, bankacılık ve finans kurumlarının dışa açılmasını ve işletilmesini kolaylaştırıcı yasal düzenlemeleri gerçekleştirmişler ve finansal sermaye üzerindeki vergi benzeri mali yükleri azaltmışlardır. Sermaye üzerindeki mali yüklerin kaldırılması hükümetlerin vergi toplama

⁴¹ Bell, a.g.m., s. 347.

⁴² Ercan Uygur, *Financial Liberalization and Economic Performance in Turkey*, Ankara: TCMB Yayını, 1993, ss. 2-3.

⁴³ İzzettin Önder ve diğerleri, *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, Ekim 1993, s. 123.

zeminini daraltmıştır. Daralan vergi zemini sermayeye oranla emek gibi daha sabit faktörler üzerine kaymıştır. Sonuçta finansal serbestleştirme girişimleri kamu finansman dengelerini ve dolayısıyla sosyal adalet politikalarını olumsuz yönde etkileyen bir unsur olmuştur⁴⁴.

Finans sistemi üzerindeki devletin belirleyiciliğini ifade eden baskıların hızla kaldırılmasında McKinnon- Show hipotezi kadar etkili olan bir diğer unsur da, yukarıda belirtildiği gibi, özellikle 1980 sonrası dönemde kamu maliyesi krizlerinin yaşanması olmuştur. Finansman ihtiyacı hisseden kriz içindeki ülkeler daha ucuz ve daha fazla borç bulabilmek için sermayenin serbest dolaşım taleplerine cevap verebilecek dönüşümleri yapmak zorunda kalmışlardır. Bu zorunluluğu hisseden ülkeler sistem üzerindeki hakimiyetlerini azaltıcı yasal ve teknik düzenlemeleri gerçekleştirmişlerdir. Böylece günümüzde, birikimini tamamlayan ve serbest dolaşım hakkını büyük ölçüde kazanan sermaye, teknolojik gelişmelerin yardımıyla, ulusal politikalarından bağımsızlaşarak küreselliğini ilan etmiştir.

2) Üretimin Küreselleşmesi

Üretimin küreselleşmesi; hammadde, ara malı, emek ve olumsuz üretim dışsallıklarının neden olduğu maliyetleri en aza indirecek şekilde üretim sürecinin değişik ülkelerde gerçekleştirilmesini ifade etmektedir. Küresel üretim ilişkileri öncesi dönemde üretim ilişkileri fordist temelli kitle üretimine dayalıydı⁴⁵. Dönemin sermaye birikim modelini de temsil eden fordist üretim ilişkileri içinde tüm üretim faktörleri belli bir üretim merkezinde toplanır ve bu merkezde üretim gerçekleştirilerek, buradan pazara dağıtılırdı. Bu ilişkiler yumağı içinde artı değere katkısı olan tüm unsurlar üretim merkezinde toplanmıştır. Bu üretim yapısı içinde Avrupa sanayisi emek ithal ederek üretimde temel girdi olan bu faktörü hammadde gibi üretim merkezinde toplamıştır. Yine sömürge ekonomilerindeki hammadde ve doğal kaynaklara ulaşımı kolaylaştırmak amacıyla üretim merkezlerini hammadde kaynaklarına bağlayan yollar yapılmıştır. Almanya'nın Osmanlı İmparatorluğu toprakları üzerinden Bağdat'a uzanan demir yolu projesi o çağın üretim yapısının bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

Kazgan, üretimin küreselleşmesini merkez-çevre ilişkileri bağlamında açıklamaktadır⁴⁶. Buna göre merkez, dünya ekonomisinin gidişatını ekonomik gücünün büyüklüğü ile belirleyen ve aynı zamanda işleyiş biçimlerini şekillendiren kuralları koyan,

⁴⁴ Rodrik, a.g.e., s. 80.

⁴⁵ Waters, a.g.e., s. 80.

⁴⁶ Gülten Kazgan, *Küreselleşme ve Ulus Devlet*, 1. baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Kasım 2000, s. 48.

bu kuralların dünya genelinde kabulünü sağlayacak olan ideoloji ve kurumları geliştiren, yönetim ve denetim işlevlerini gerçekleştiren ileri düzeyde sanayileşmiş, bilgi çağına girmiş ülkelerden oluşan çerçeveyi ifade eder. Merkez dışında yer alan ve çoğunlukla gelişmekte olan ülkelerin oluşturduğu dağılmık ve eş güdümsüz hareket eden ülkeler grubu yer almaktadır. Bu ülkeler grubu ise çevreyi oluşturmaktadır. Bu ülkelerin dünya ekonomisini etkileme güçleri çok zayıf olup, çoğu zaman merkezin yarattığı koşullara kendini uyarlamak zorunda kalmaktadırlar. Ekonomiden siyasete ve toplumsal yaşam koşullarına kadar oyunun kurallarını koyan merkez, üretim yapısında da yukarıda bahsedilen dönüşümü gerçekleştirmiştir. Yeni üretim sürecini merkezden çevreye yaymıştır. Bu yönleyle üretim ilişkileri merkezi yapısını kaybetmiştir. Kitle üretim anlayışının yerini esnek üretim anlayışı almıştır⁴⁷. Bu anlayışta bir ürünün üretimi birden fazla ülkede tamamlanmaktadır. Üretici güçler, tüm üretim faktörlerini tekellerinde toplamaktansa, karşılaştırmalı üstünlüklerden yararlanmak amacıyla, üretim süreçlerini karşılaştırmalı üstünlüklere sahip üretim merkezlerine yaymaktadırlar. Bu tarz üretim anlayışında gelişmiş ülkeler artık üretim faktörlerini ithal etmek zorunda değillerdir. Küresel pazara yönelik olarak gerçekleştirilen üretim organizasyonu farklı ülkelerden oluşan bir sistem içinde gerçekleştirilmektedir. Bu sistemde üretimin her bir parçası faktör maliyeti, fırsat maliyeti, pazara yakınlık gibi maliyet unsurları açısından görece ucuz olan değişik üretim bölgelerinde gerçekleştirilmektedir. Bu yönleliğin temel amacı ülkeler arasındaki faktör donanım maliyet farklılıklarının sağladığı avantajlardan yararlanmak istenmesidir.

Günümüz üretim ilişkileri fiziki üretim açısından düşünülduğünde doğrudur. Ancak, üretim kavramını fiziki üretimin yanında entelektüel üretim ilişkileri ile bir bütün olarak değerlendirdiğimizde aslında da esnek bir üretimin var olmadığını görmekteyiz. Fiziki üretimin temelini oluşturan, yani olmazsa olmazını ifade eden bilgi üretimi günümüzde de sermaye güçlerinin elinde bulunmaktadır. Tüm çok uluslu şirketler fiziki üretimlerini dünyanın farklı bölgelerine dağıtırken entelektüel üretimin gerçekleştirildiği Ar-Ge faaliyetlerini kendi merkez ülkelerinde gerçekleştirmektedirler⁴⁸. Örneğin; Sony firması ürün teknolojilerini Japonya merkezli gerçekleştirirken fiziki üretimini Asya ve Avrupa'nın değişik ülkelerine yaymıştır. Uruguay Görüşmelerinde, gelişmiş ülkeler teknolojik üstünlüklerini korumak ve bundan maksimum yarar elde etmek amacıyla DTÖ

⁴⁷ Waters, a.g.e., s. 82.

⁴⁸ Jonathan Perraton, "The Global Economy—Myths and Realities", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 25, 2001, s. 676; İsmail Gökal, "Globalleşme", *Dış Ticaret Dergisi*, S. 7, Y. 2, Ekim 1997, s. 27.

anlaşmalarının ekleri arasına entelektüel hakların ticaretini düzenleyen bir antlaşma metninin konulması yönünde büyük çabalar vermişlerdir. Bu anlamda günümüzde tam bir üretim küreselleşmesinden bahsedebilmek pek mümkün olmamaktadır.

3) Ticaretin Küreselleşmesi

Uluslararası anlaşmalarla ve liberal politika uygulamalarının artmasıyla, kısmen serbest dolaşım hakkını elde eden finansal sermayenin belirli merkezlerden tüm dünyaya yayılması ve üretim faaliyetlerinin değişik bölgelere kayması mal ve sermaye hareketlerinin de dünya genelinde hacim ve nitelik olarak artmasına neden olmuştur. Özellikle üretim sistemlerinin esnekleşmesi yarı mamul ticaret hacminin artmasını sağlamıştır. Gelişen ekonomik entegrasyonlar yardımı ile mal, hizmet ve entelektüel hakların ticareti belirli ölçülerde korumacı politikalarından arındırılmıştır. Ekonomik küreselleşmeyi unsurları açısından değerlendirecek olursak en ileri aşamasının ticari küreselleşme aşaması olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü; dünya ticareti günümüzde önemli ölçüde ulusal politikalarından bağımsızlaşmıştır. DTÖ'nün belirlediği kurallar ve standartlar ölçüsünde ülkeler ulusal ticari politikalarını değiştirmekte ve yönlendirmektedir. Bu çerçevede; ülkeler ticarete haksız rekabeti önleyici tedbirlerin alınmasını sağlayacak düzenlemeleri ve kendi ticari haklarını uluslararası arenada koruyacak tedbirleri içeren politikaları örgütün belirlediği ilkelere uygun olarak yeniden şekillendirerek uygulamaya başlamışlardır. Yapılan bir hesaplama göre, dünya ticaretinin serbestleştirilmesini amaçlayan DTÖ anlaşmalarının tam olarak uygulamaya sokulması halinde dünya yıllık üretiminden sağlanan kazanç tahmini olarak 200 milyar \$ olacaktır⁴⁹. Bu rakam 1995 yılı dünya üretiminin yaklaşık %1'ine tekabül etmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümü Dünya Ticaret Örgütü'nün ulusal ticaret politikaları üzerindeki etkilerini içerdiği için ticari küreselleşme hakkında burada fazla açıklama yapmaya gerek duyulmamıştır.

⁴⁹ Will Martin and L. Alan Winters, "The Uruguay Round: Widening and Deepening The World Trading System", *World Bank Policy Research Bulletin*, November-December 1995, Vol. 6, Number 5, <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/prb6,5.html> (07/12/2003)

B. KÜRESELLEŞME VE ULUS DEVLET ETKİLEŞİMİ

Küreselleşme ile ilgili tartışmalara bakıldığında küresel ekonomik düzen içinde devletin giderek eridiğini savunan görüşlere yaygın olarak rastlanmaktadır⁵⁰. Acaba gerçekten günümüz dünyasında aşılabilir veya kaybolan sınırlarla birlikte ulus devlette yok olmakta mıdır? Yoksa hala gelişmeleri yönlendirme gücüne sahip midir? Bu sorular küresel ekonomi ve devlet etkileşiminin nasıl olduğu ve ne yönde geliştiğinin araştırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Thompson küresel ekonomi ve devlet arasındaki ilişkilerin açıklanmasının gereğini üç noktada toplamaktadır⁵¹. İlk neden, ekonomi ve politika arasında temel bir ilişki ve etkileşimin varlığıdır. Ekonomi toplumun üretim yapılarını ve piyasa ilişkilerini etkilerken, devlet düzeyinde belirlenen politikalarda, bölüşüm sürecine ve sosyal olaylara kamu otoritesini kullanarak müdahalelerde bulunur. Küresel ekonomi bir değişim sürecini ifade ettiğine göre, bu değişim karşısında devletin rolünün tartışılması gerekmektedir.

İkinci neden ise küreselleşme ile birlikte uluslararası ekonomik sorunların önemini giderek artmasıdır. Mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin uluslararası ölçekte artması kapitalist sisteme sahip tüm ülkelerin savaş sonrası dönemde ekonomik büyümelerine önemli katkı sağlamıştır. Küresel alanda artan ekonomik faaliyetler pek çok ülkenin ekonomik ilişkilerinde artan kamu müdahalelerini beraberinde getirmiştir. Müdahaleler özellikle Asya, Afrika ve Latin Amerika'nın pek çok ülkesinde görülmüştür. Buralarda ekonomik büyüme amaçlı müdahalelerde hükümetler hem iç hem de dış ekonomik ilişkileri daha fazla yönlendirmeye çalışmışlardır. Sonuçta bu tarzdan artan uluslararası ekonomik ilişkiler ve devletin yönlendirici müdahaleleri küresel ekonomi koşullarında devletin yerinin tartışılmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Üçüncü neden ise dünya genelinde ortak kültürel değerlerin olmayışıyla ilgilidir. Serbest piyasa ekonomisi değerlerine sahip olmayan bir devletin ekonomi politikalarını liberalleştirilmesi ekonomik ve toplumsal çalkantılara neden olabilmektedir. Bu nedenle, ülkeler arasında ortak değerlerin var olması en azından yakınlaştırılması gerekmektedir. Örneğin, gelişmiş ekonomilerdeki uluslararası bankalar ve onların dünya üzerindeki uzantıları ekonomik kalkınmanın sağlanmasında önemli role sahiptirler. Fakat ekonomik

⁵⁰ Linda Weiss, "Globalization and National Governance: Antinomy or interdependence?", *Review of International Studies*, Vol. 25, Special Issue 5, 1999, s. 64.

⁵¹ David Potter, "Autonomy of Third World State Within The Global Economy", *Global Politics: Globalization and The Nation State*, (Der: A. Giddens; P. Mc Grew; G. Levis), Cambridge: Polity Press, 1992, s. 218.

büyüme politikalarında kamu müdahalesinin gerekliliğini yücelten değer yargısı uluslararası uzantısı olan birimler için uygun bir değer yargısını ifade etmemektedir. Bu ve benzeri değer farklılıklarının varlığı devletin günümüz ekonomik gelişmeleri içindeki yerinin sorgulanmasını gerekli kılmaktadır.

Özetle, ekonomi ve politika arasındaki ilişkilerin varlığı, artan uluslararası ekonomik ilişkiler ve küresel düzeyde toplumlararası değer farklılıklarının varlığı küreselleşme devlet etkileşiminin incelenmesini beraberinde getirmektedir. Acaba, mutlak küreselleşmecilerin ifade ettiği gibi devlet küresel ekonomi içinde eriyip yok olmakta mıdır, yoksa sistemi yönlendiren etkin bir güç unsuru mudur? Bu sorunun cevabı, uluslararası ilişkileri açıklamaya çalışan, *Neo Marksist Devlet*, *Liberal Devlet* ve *Realist Devlet* yaklaşımları çerçevesinde aranmaya çalışılacaktır. Tooze, küresel ekonomi ve küresel politika bağlamında devletin rolünü irdeleyen çalışmasında uluslararası politika teorisinden esinlenerek bu üç yaklaşımı kullanmaktadır⁵².

1. Küreselleşme - Devlet Etkileşimini Açıklamaya Çalışan Yaklaşımlar

Yukarıda bahsedilen üç yaklaşım da küresel ekonomi içinde devleti farklı noktalara yerleştirmektedir. Liberal yaklaşım mutlak küreselleşmecilerde olduğu gibi devlete neredeyse hiç rol vermemiştir. Onun yerini küresel yönetim grupları almıştır. Bunlarsa birey ve bireyi temsil eden kurumlardır. Neo Marksist yaklaşımda ise devlet küresel ekonomik ilişkileri meşrulaştıran bir aygıt olarak değerlendirilmektedir. Devlet sınıfsal çatışmalarda evrensel düzeyde kapitalist güçleri desteklemek için varolmuştur ve var olmaya da devam edecektir. Realist yaklaşımda ise devlet küresel ekonominin belirleyicisidir. Küresel ekonomi yönlendirilemez değildir. Onu yönlendiren güç ise ulus devletlerdir. Çünkü, her ulus devlet küresel artı değerden maksimum fayda sağlamayı amaçlamaktadır. Realist yaklaşım devletin küresel ekonomi içindeki bu eğilimini hegemonya kavramı ile açıklamaktadır.

Çalışmanın bütünlüğü açısından bu üç yaklaşımın daha detaylı açıklanmasının yararlı olacağı düşüncesi ile aşağıda ayrı başlıklar halinde ele alınmıştır.

⁵² Roger Tooze, "Conceptualizing The Global Economy", *Global Politics: Globalization and The Nation State*, (Der. A. Giddens; P. Mc Grew; G. Levis), Cambridge: Polity Press, 1992, ss. 232-249.

a. Neo Marksist Devlet Yaklaşımı

Küresel ekonominin ilk teorik yaklaşımını, bir farkla, Klasik Marksizm’de bulmak mümkündür⁵³. Klasik Marksizm küresel ekonominin sınıfsız bir toplum temelinde ortaya çıkacağını öngörürken, günümüz küresel ekonomisi tamamen sınıf temelleri üzerine inşa edilmektedir. Marksist yaklaşım devlete karşıdır⁵⁴. Devlet, tabii olmayan, toplumun çözmeye yetersiz kaldığı çatışmalara düştüğü zaman ortaya çıkan bir kurumdur. Ne var ki devlet, sınıf çatışması üzerinde doğduğu için, sınıfsız topluma geçişle birlikte kendiliğinden ortadan kalkacaktır.

Devletin kendiliğinden yok olması, kamu görevlerinin politik kimliğini kaybedip, gerçek toplumsal yararın koruyucusu, idari fonksiyonlarının gerçekleştiricisi haline gelmesi demektir. Sınıfsız toplum temelindeki küreselleşmeye şu süreçte ulaşılabilecektir. Marks’a göre kapitalist güçler evrenin uzak köşelerine ulaşımı sağlayacak dolaşım ve iletişim imkanlarını araştırıp bularak, devamlı biçimde sınırları aşacaktır. Böylece, dünya genelinde pazarını genişletebilecek ve daha fazla emek gücüne sahip olabilecektir. İleri aşamalarda ise, sınıf temelinde yükselen ve belki de insanlığın bir ütopyası olarak kalacak olan sınırsız bir dünyaya ulaşılacaktır. Günümüzde gelinen nokta sanki Marks’ı kısmen haklı çıkarmış gibi duruyor. Çünkü, sınırların belli ölçülerde aşıldığı günümüzde, kapitalist üretim sermayesi emek yoğun sektörlerde işçi maliyetlerinin düşük olduğu alanlara rahatça kayabilmektedir. 1970’li yıllardan sonra Asya ülkeleri buna çok iyi örnek olmuştur. 1990’lı yılların sonunda ise Marks’ın fikirlerinin bir dönem kısmen hayat bulduğu, özellikle Bulgaristan, Romanya ve Macaristan gibi Doğu Avrupa ülkeleri ucuz ve eğitilmiş emek güçleri ile Avrupa sanayisinin emek deposunu oluşturmaktadır. Ortaya çıkan bu emek sermaye bağımlılığı sermaye ülkeleri açısından mutlak, emek sahibi ülkeler açısından ise göreceli ekonomik büyüme ve zenginlik sağlamıştır.

Küresel ekonomide zenginlik ve büyüme yalnızca merkez ve çevre arasında varolan bağımlılığın yatay yapısında üretilmemektedir. Aynı zamanda sınıfsal ilişkilerin dikey yapısı içinde de gerçekleştirilir. Bunun en açık kanıtı, günümüz kapitalist sisteminin işleyişi içinde bulunabilir. Kapitalist ekonomi teorisi, ekonomik karlılığın kaynak kullanım etkinliğinde yattığını ve bu nedenle de üretim faktörlerinin özgürce dolaşması gerektiğini ön görmektedir. Ancak, küresel ekonomik yapılanmaya baktığımızda sermaye ve doğal

⁵³ Waters, a.g.e., s. 66.

⁵⁴ Kazgan, *İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi*, 9. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2000, s. 317.

kaynakların serbest dolaşımını sağlayıcı her türlü önlem alınırken, emeğin serbest dolaşımını sağlayacak önlemler sıkılaştırılarak uygulanmaktadır. Küresel ekonomilerin aktörleri ulusal ekonomi yönetimlerinden göç hareketlerini engellemeleri gerektiği yönünde baskılar yapmaktadırlar. Ancak, burada kalifiye emek unsurunun serbest dolaşımını engelleme yönünde fazla bir engelin uygulanmadığı gerçeğini vurgulamakta yarar vardır.

Klasik ve Neo Marksizm'in devlete bakışı farklı yönlerde dir. Klasik Marksizm devleti bir enstrüman olarak değerlendirirken Neo Marksizm devletin yapısallığı üzerinde durmaktadır. Klasik Marksizm'e göre kapitalizmin bir aracı olarak devlet tamamen sınıf çıkarlarına hizmet eder ve onu destekler. Neo Marksizm'deyse, devlet küresel kapitalizmin çatısı altında bağımlı bir role sahiptir. Devletin bağımlı rolü "Devlet Tekelci Kapitalizm" de çıkmaktadır⁵⁵. Devlet Tekelci Kapitalizmde devlet herhangi bir nitelikten yoksun olarak, kimin elindeyse onun çıkarlarıyla özdeşleşmektedir. Günümüzde devlet sınıflar arasında değil, tekeller arasında denge gözetme çabası vermektedir. Bu çerçevede devlet, ekonomi ve politiklardan kaynaklanan tezatları ve çatışmaları ortadan kaldırma gayreti içindedir⁵⁶. Politikalar ulusal sınıf çıkarlarının doğrudan ihtiyacını karşılamaktan ziyade daha çok küresel düzeyde tekelci kapitalist güçlerin ihtiyaçlarına cevap vermektedir. Burada devletin politik gücü küresel kapitalizmin yapısallığı tarafından sınırlandırılır. Yani politik faaliyetlerin sınırları kapitalist sistemin en güçlü ajanları olan çok uluslu şirketler tarafından belirlenir⁵⁷.

Neo Marksist yaklaşım çatışmacı temele oturmaktadır. Bu açıdan realist görüşe yakınlaşmaktadır. Ancak, çatışma alanları açısından ayrılmaktadır. Realistlere göre çatışma devletler arasında yaşanırken, Neo Marksistlere göre çatışma sınıflar ve toplumsal gruplar arasında yaşanmaktadır. Ekonomik ilişkiler küresel ekonomi tarafından baskın bir bağımlılık çatısı altında gerçekleşmektedir. Hakim yapılar tam oturmadığı ve anlaşılmadığı için küresel ekonomi devamlı olarak çatışmacı değildir. Neo Marksizm'e göre kapitalist küreselleşme ulaşabileceği son noktaya ulaşmış ve kapitalist üretim ilişkileri global düzeyde yeniden tanımlanmıştır. Burada ana aktörler tekelci güçlerdir ve ekonomik ilişkiler bunlar yararına düzenlenmiştir. Küresel kapitalizmde ülkeler arasında ekonomik bağımlılık yoktur. Günümüz kapitalist sistemi, bir bütün olarak entegre olmuş ve bu entegrasyon, sistemin

⁵⁵ Devlet Tekelci Kapitalizmi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Nuri Burhan, "Kapitalist Sistemde Devletin Ekonomiye Müdahalesi Üzerine Açıklamalar", *Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 1985.

⁵⁶ Anthony Giddens, *İleri Toplumların Sınıf Yapısı*, (Çev: Ömer Baldık), İstanbul: Birey Yayıncılık, 1999, s. 40.

⁵⁷ Michael Smith, "Modernization, Globalization and The Nation State", *Global Politics: Globalization and The Nation State*, (Der: A. Giddens; P. McGrew; G. Levis), Cambridge: Polity Press, 1992, s. 264.

devamlı olarak genişlemesini sağlayacak dinamik bir yapıya sahiptir. Bu dinamik yapı içinde bireylerin, grupların ve devletlerin ekonomik yönden büyümeleri ve zenginleşmeleri bir ulus devletin üyesi oldukları için değil, özde kapitalist sınıfın aktüel ve potansiyel üyeleri oldukları içindir. Bunların sistem içindeki yeri küresel kapitalist güçler tarafından belirlenmektedir. Neo Marksist yaklaşım bu noktada küresel ekonomi içinde devleti edilgen bir konuma indirgemektedir. Devletin yerine günümüz kapitalizminin hakim güçleri olan çok uluslu şirketleri, uluslararası ekonomik kurum ve kuruluşları koymaktadır.

Özetle, Neo Marksist yaklaşım, devletin küresel sistem içinde bir araç olmadığı, yapısal olarak bir yeri bulunduğu fikrine sahiptir. Bu yapısallık içinde devlet, politika ve ekonomi arasındaki çatışmaları en aza indirmek ve mümkünse ortadan kaldırmak için vardır. Tüm bunları yaparken sahip olduğu otonomi küresel güçler tarafından kendisine sunulmuş ve sistemin isteği doğrultusunda kullanmasına izin verilmiştir.

b. Liberal Devlet Yaklaşımı

Liberal yaklaşım, küresel ekonominin doğasını “uyumlaşmış ekonomik ilişkiler” kavramından hareketle açıklamaktadır. Bu yaklaşımda birey esastır. Serbest piyasa ekonomisine sahip toplumlarda, bireyin çıkarı peşinde hareket etmesi o toplumun zenginlik düzeyini artıracaktır. Dolayısıyla, serbest piyasa ekonomisi bireyselliği ve bireyin özgürlüğünü savunan politik bir yapıya dönüşür. Bireyin üstünlüğü prensibi uluslararası ekonomik ilişkilere de yansımıştır⁵⁸. Küresel ekonomi koşullarında ticaret hem ulusal hem de uluslararası düzeyde önemli ölçüde uyumlaşmıştır. Bu nedenle liberal yaklaşım, küresel ekonomiyi doğal bir bütün olarak değerlendirir. Çünkü, küresel ekonomi dünya pazarlarında yeni kazanç imkanları sunmakta ve yarattığı karşılıklı bağımlılıklarla devletleri bir birine yakınlaştırmaktadır. Bağımlılıktan kaynaklanan yakınlaşma devletler arasındaki çatışma kaynaklarını azaltmakta ve aynı zamanda toplum çıkarlarını geliştirerek ulusal yararın en çoklaştırılması peşinde koşan realist devlet anlayışını da frenlemektedir.

Küresel ekonominin temel aktörleri firmalar ve bireylerdir. Bu aktörler, serbest piyasa temelinde gerçekleştirdikleri karmaşık fakat, aynı zamanda uyumlu ilişkilerle küresel ekonominin yapısını şekillendirmektedirler. Bu yapı içinde devlet önemli bir yer tutmaktadır. Devletin önemi, aktörler arasında yaşanan ilişkilerin piyasa ekonomisi koşullarına uygun olarak düzenlenmesiyle sınırlıdır. Yani, devletin görevi küresel ve yerel düzeyde istikrarı

⁵⁸ Tayyar Arı, *Uluslararası İlişkiler, Teoriler*, İstanbul, Alfa, 2002, ss. 318-319

sağlamak, temel hukuk düzenini korumak, ve sistemin güvenlik ihtiyacına cevap vermektir⁵⁹. Küresel ekonomik yapı içinde aktörlerin fazlalığı devlet ve büyük firmalar gibi herhangi grup veya organizasyonun sahip olduğu veya olacağı tekel gücünü kırmaya yaramaktadır. Dünya genelinde piyasaların genişlemesiyle ticaret, finans ve hizmet sektörlerinin küreselleşmesi aktör sayısını artırdığı için tekel güçlerinin kırılmasını sağlamaktadır. Böylece, uluslararası ekonomik faaliyetler cesaretlendirilip teşvik edilmektedir.

Bu noktada gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler arasında amaçsal farklılık söz konusudur. Gelişmiş ülkeler pazar paylarını artırmak amacıyla küresel ekonomik işbirliğine destek sağlarken, gelişmekte olan ülkeler kamu maliyesi krizlerinden kurtulmak ve ekonomik kalkınmalarını hızlandırmak amacıyla küresel ekonomiyi desteklemektedir. Örneğin, Türkiye yabancı sermaye yatırımları yardımıyla döviz krizini aşmak amacıyla, 1980'li yıllardan başlayarak, hızlı bir finansal serbestleştirme süreci yaşamıştır. Finansal serbestleştirme girişimleri ile küresel ekonomiye kendi çapında önemli bir destek sağlamıştır.

Liberal yaklaşımın devlet ve küresel ekonomi ilişkilerine bakışı doğrusal değildir. Yani, her ikisine de aynı oranda değer atfetmemektedir. Devlete, siyasal istikrarın ve demokratik koşulların sağlanması. gibi politik konular dışında fazla değer verilmez. Bu çerçevede ekonomik aksaklıkların çözümünde politik sorumluluklar kullanmak rasyonel değildir. Dolayısıyla, politik sorumlulukların kullanılması ekonomik etkinliği olumsuz yönde etkilemektedir. Devletin yürütme organında görev alan politikacıların görevi, aksaklıkları en aza indirmek, ekonomik faaliyetlerin selameti için siyasal yapıya istikrar kazandırmak, küresel düzeyde yararlı faaliyetlerin yaygınlaştırılması için dünya üretim ilişkilerine ve pazar yapısına uygun dönüşümleri gerçekleştirmektir. Tüm bunlar serbest piyasa ekonomisinin ilkeleri doğrultusunda belirlenen kurallar çerçevesinde yapılır. Bu nedenle, liberal yaklaşımın küresel ekonomi anlayışında devletin rolü giderek azalmaktadır. Devletin inisiyatif alanının daralması ve dünya ekonomisinin günümüzde çok aktörlü bir nitelik kazanması bu yaklaşımın küreselleşme ve devlet karşısındaki duruşunu ifade eder⁶⁰.

Liberal yaklaşımın küresel ekonomi-devlet ilişkilerini açıklarken hegemonya kavramını kullanması "ekonomik yanılısama" olarak değerlendirilebilir. Ekonomik yanılısama ile ifade edilmek istenen, ekonomik yapının toplumun diğer tüm yönlerinden ayrı olarak salt ele alınmasıdır. Küresel ekonomik ilişkilerde sosyo-politik değerler ve yapılar ile

⁵⁹ Tery Caslin, "Devlet ve Ekonomi", *Liberalizm, Refah Devleti ve Eleştiriler*, (Der. Kemali Saybaşlı), İstanbul: Bağlam Yayınları, 1993, s. 293.

⁶⁰ Tooze, a.g.m., s. 239.

diğer politik ideolojiler önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle, tüm ilişkilerde egemen güç olmayı amaçlayan milliyetçilik küresel ekonomik ilişkileri yakından ilgilendirmektedir. AB'nin bu günkü statüsüne yaklaşık 50 yıl kadar uzunca sayılabilecek dönemde ulaşmasının temelinde üye ülkelerin milliyetçi yapılarının kırılmasındaki zorluk etkili olmuştur denilebilir. Liberal yaklaşımda, küresel ekonomik ilişkileri belirleyen ekonomi dışı etkenler üzerinde fazla durulmaması, her şeyin serbest piyasa ekonomisi temelinde teknik açıdan çözümlenmeye çalışılması ekonomik yanılmadan başka bir şey değildir.

Özetle, liberal yaklaşım devleti birçok çıkar gurubunun toplamından daha büyük görmemektedir. Küresel sistemde faaliyet gösteren aktörlerin çokluğu ve ulus devletler dahil aktörler arası bağımlılıklar hiç bir aktöre tek başına sistemi değiştirme ve etkileme imkanı vermemektedir. Dolayısıyla, aktörler küresel ekonominin ortaya çıkan yapısını olduğu gibi kabul etmek zorunda kalmaktadırlar. Serbest piyasa hem uluslararası ilişkilerin tüm yapılarını hem de devletlerin politikalarını şekillendirmiştir. Böylece devletler piyasa ilişkilerinde düşük bir otonomiye sahiptirler. Piyasa giderek küreselleştiği içinde devletlerin otonomileri azalmaktadır. Bu arada liberaller, realist devletten kaynaklanan politik kaygıların ortaya çıkabileceğini ve bunun küresel pazar için ekonomik sorunlar yaratacağını kabul etmektedir. Ancak, uzun vadede dünyanın ortak sorunlarını çözebilecek gerçekçi metot olarak dünya federal yönetimi ortaya çıkacaktır. "Dünya federal yönetimi" kavramına literatürde "Global Governance" olarak atıf yapılmaktadır⁶¹. Bu yönetim yapılanması içinde Birleşmiş Milletler, IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, çok uluslu şirketler ve bölgesel ekonomik işbirlikleri gibi kurum, kuruluş ve örgütlenmeler etkili olacak olan unsurlar olarak kabul edilmektedir.

c. Realist Devlet Yaklaşımı

Realist yaklaşıma göre küresel ekonominin yapısı egemen güçlerin ve/veya devletlerin aralarındaki çatışmaları sonucunda oluşmuştur. Küresel ekonomik ilişkilerde otorite sınırının aşıldığı, yıpratıldığı noktalarda dünya ekonomisi biraz daha değişmektedir. Otorite aşımı, kapitalist sistemin dinamikliğinden kaynaklanmaktadır. Kapitalizm tarihinde her üretim yapısının değişmesi, otorite sınırının değişimi ilk gerçekleştiren lehine genişlemesine neden olmuştur.

⁶¹ Bozkurt, a.g.m., s. 20.

Günümüz ekonomi koşullarını belirleyen temel aktörler ulus devletlerdir. Ulusal ekonomiler hükümetler tarafından tanımlanan ulusal çıkarlara hizmet ederler. Bu nedenle, realistler bir organik bütün olarak devlet kuramı üzerinde durdukları için küresel ekonomiyi devlet temelli kavramlarla açıklarlar⁶². “Kamu gücü” ve “hegemonya” kavramları bunlardan en temel olanlarıdır. Hegemonya kavramına göre, devletler sahip olduğu askeri gücün yanında ekonomik güce de sahip olduğu oranda küresel ekonomik sistem içinde hakim ve egemen konumdadır⁶³. Doğrudan yabancı yatırımların görüldüğü alanlarda uluslararası firmalar kamu gücünü ve otoritesini artıran bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle küresel ekonomik yapının oluşumunda teknolojik gelişmeler ve politik düzenlemeler kadar olmasa da çok uluslu şirketlerin varlığının ve bunların şirketleşme süreçlerinin önemli katkısı olmuştur⁶⁴.

Kapitalist sitem büyüyüp gelişmek için güçlü bir otoriteye ihtiyaç duyar. İşte realist yaklaşım bu noktadan hareketle, küresel ekonominin yapısını egemen devlet ve/veya devletler şekillendirmektedir fikrine sahip çıkmaktadır⁶⁵. Küresel düzeyde egemen olan ABD ve Avrupa Birliği 20. yüzyıl boyunca dünya ekonomisinin küreselleşmesi yönünde önemli roller üstlenmişlerdir. Bu devletler iç pazarlarında olduğu kadar gelişmekte olan ülkelerdeki ortak sermaye dolaşımını sağlamak ve korumak amacıyla kamu harcamalarının önemli bir kısmını savunma ve askeri harcamalara ayırmışlar ve 1970 yılında Şili de, 1960 yılında Endonezya da, 1950 yılında İran da olduğu gibi pek çok ülkede askeri müdahalede bulunmuşlardır⁶⁶.

Özet olarak realist yaklaşım küresel ekonomide devletin merkezîyetçiliğini kabul etmektedir. Buna göre devlet küresel düzeyde gerçekleşen ekonomik ve politik ilişkiler bağlamında, hem ulusal hem de uluslararası amaçlara yönelir. Bu anlamda dünya ekonomisinde küreselleşmeden ziyade uluslararasılaşma söz konusudur. Uluslararasılaşan dünya ekonomisinde ise otoriteye sahip devletler sistemi şekillendirmektedirler⁶⁷.

⁶² Ari, a.g.e., s.122.

⁶³ İhsan D. Dağı, “Uluslararası Politikada Devletin Yeri: Liberteryen Bir Eleştiri” <http://www.liberal-dt.org.tr/idd/ml/DDdagi.htm>, (25.05.2003).

⁶⁴ Waters, a.g.e., s. 76.

⁶⁵ Jan Aart Scholte, “Global Capitalism and The State”, *International Affairs*, Vol. 73, No: 3, (July 1997), ss. 427-452; Ayrıca bkz. Weiss, “Globalization and National Governance:....”, a.g.m., s. 70.

⁶⁶ Farazmand, a.g.m., s. 513.

⁶⁷ Douglas A. Irwin, “The GATT in Historical Perspective”, *The American Economic Review*, Vol. 5, Issue 2, May 1995, ss. 323-328.

Üretim, ticaret ve teknolojik gelişmeye rağmen, özellikle taşımacılık ve iletişim teknolojileri küresel ekonominin gelişimini mümkün kılmıştır. Küresel ekonominin uluslararası yapısı ve özel nitelikleri devletlerin, anarşik bir ortamda gerçekleşen, karşılıklı faaliyetlerine bağlı olarak ortaya çıkan politik gelişmelerle açıklanabilir. Aynı zamanda küresel ekonomide yaşanan önemli değişimler, otonominin devletler arasında dağılımı ile olur. Dünya üzerinde ulus devletlerin her biri hakimiyetlerini korumak ve güvenliğini sağlamak için daha baskın olma mücadelesi vermektedirler. Bu mücadeleler sonunda bazı devletler üstünlüklerini kabul ettirip, hem yerel hem de uluslararası alanda ekonomik ilişki biçimlerini ve düzeylerini belirlemektedirler. ABD gibi güçlü devletler ekonomik olarak çok fazla otonomiye sahip olmuşlardır. İzlanda, Norveç, Kanada gibi yan devletler daha az otonomiye sahiptirler. Aslında, otonomi, küresel ekonominin niteliklerinin daha belirginleştiği dünyada gücün genişletilerek dağıtılması ve devlet faaliyetlerini gerçekleştirebilme imkanı ifade etmektedir⁶⁸.

Küreselleşme ve devlet arasındaki etkileşimi açıklamaya çalışan bu üç yaklaşım McGrew tarafından farklı kriterler açısından aşağıdaki gibi özetlenmiştir.

Tablo 3: Küreselleşme ve Devlet Etkileşimi

	Realist Yaklaşım	Liberal Yaklaşım	Neo-Marksist Yaklaşım
Baskın Aktörler	Devlet	Devlet, kurumlar, ortaklıklar gibi karışık aktörler sistemi	Devlet, sınıflar, ortaklıklar ve ulusal ekonomilerin küreselleşmesi
Politik Süreç	Rekabet, çatışma, pazarlık, müzakere, diplomasi	Küresel politik süreçler, uzlaşmacı ve otoriter karar almalar ve çok kutupluluk	Sınıfsal çatışmalarda devletin arabuluculuğu
Gücün Hakim Biçimi	Askeri güç ve büyük devletler arasında hakimiyet mücadelesi	Ekonomik ve teknolojik ilerleme teknolojik ve ekonomik güç	Ekonomik ve ideolojik güç, kapitalizm, kapitalist modernleşme
Küresel Düzen	Güç dengesi: Egemen güç; Güç yapısı: toplumsal güç	Küresel yönetim, kurumlar ve rejimler	Küresel üretim ve finans yapısı, Sermayenin kuralları

Kaynak: Potter, a.g.m., s. 220.

Küresel ekonomik yapı içinde devletin konumunu açıklamaya çalışan bu üç yaklaşımı karşılıklı değerlendirecek olursak, Realist ve Neo Marksist yaklaşımlar daha gerçekçi gelmektedir. Liberal yaklaşım ise varsayımlar üzerine kurgulanmış akademik bir çalışma niteliğindedir. Tam rekabetçi yapıyı hedef alan serbest piyasa ekonomisi

⁶⁸ Potter, a.g.m., s. 220.

koşullarında piyasa güçlerinin her şeyi düzenleyeceğini öngörmekte ve bunun yaratacağı olumsuzlukları, yani piyasa aksaklıklarını, göz ardı etmektedir.

Realist yaklaşım ise güç ve hegemonya kavramlarını kullandığı ve açıklamalarını dünya ekonomisi tarihine dayandırdığı için daha inandırıcı bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle, çalışmanın özünü oluşturan küresel ekonomi koşullarında dış ticaret üzerinde devletin rolüne ilişkin açıklama ve yorumlarda realist yaklaşım referans noktası olarak alınacaktır.

2. Devlet Otoritesi ve Küreselleşme

Realist yaklaşımdan hareketle küresel ekonomi ve devlet arasındaki ilişkiler nasıl gerçekleşmektedir sorusuna geri dönecek olursak, küreselleşme sürecinde devletin belirleyici bir güç olduğunu söyleyebiliriz. Devletin belirleyiciliği askeri ve ekonomik gücünden kaynaklanan otoriteye bağlıdır⁶⁹. Devletlerin tümü eşit düzeyde otoriteye sahip değildirler. Eşit düzeyde sahip olanlarda otonomi gücünü aynı etkinlikte kullanamamaktadırlar⁷⁰. Bunun nedenlerini şöyle açıklamak mümkündür.

Otonomiyi ortaya çıkaran devlet özerkliği ve kamu gücü kavramları birbirinden farklıdır. Devletler varoluş amaçlarını gerçekleştirme konusunda özgürce karar verdikleri oranda otonomdurlar. Devletler müdahalelerinde kontrollü ve uyumlu güç sergileme imkanına sahip olmalarına rağmen, amaçlarını gerçekleştirdikleri sürece güçlüdürler. Örneğin, devlet ekonomik kalkınmayı hızlandırmak amacıyla geniş çaplı müdahaleler gerçekleştirebilir. Ancak, gerçekleştirilen bu müdahaleler gücün ve otonominin bir göstergesi olarak kabul edilemez. Amaçlanan kalkınma hızına ulaşıp arzulanan istikrar düzeyinin sağlanması halinde o devlet için güçlü ve otonom bir devlettir diyebiliriz. Devletler sahip oldukları potansiyel güçlerin farkında olmazlarsa kendi amaçlarını belirleyemezler ve gerçekleştiremezler. İşte bu durumdaki devletler küresel ekonomideki egemen devletlerin yan devletçikleri konumuna düşerler. Yani çevre olarak tanımlanan devlet grubu içinde yer alırlar.

Küresel ekonomide devlet otonomisi oldukça farklılaşabilmektedir. Günümüz dünya ekonomi koşullarında devletin güç kullanımına ilişkin bazı karışıklıklar vardır. Şöyle ki, bir devlet kendini oluşturan ulusal birimler üzerinde oldukça otonom olabilir. Yani, Saddam Hüseyin yönetimi altındaki Irak'ta ve Taliban yönetimindeki Afganistan'da olduğu gibi

⁶⁹ Smith, a.g.m., s. 186.

⁷⁰ Potter, a.g.m., s. 222.

kamu gücünü kendi hakimiyet alanı içinde fazlasıyla hissettirebilir. Aynı zamanda daha gelişmiş ülkelerdeki hakim kurumlarla ve sınıflarla olan ilişkilerinde en alt düzeyde bir otonomiye sahip olabilirler. Başka bir ifadeyle, devletin tüm organları iç ilişkilerinde etken dış ilişkilerinde edilgen konumda bulunabilir.

Devletin otonomi farklılığı ülkeler arasındaki farklılık yanında ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar karşısında da söz konusu olabilmektedir. Örneğin, az gelişmiş ülkeler uluslararası şirketlere karşı otonomi gücünü daha az kullanırken, gelişmiş ülkeler çok uluslu şirketler karşısında oldukça güçlü bir pozisyonda durmaktadırlar.

Diğer taraftan, otonomi, ülkeler arasında olduğu kadar devleti oluşturan birimler arasında da farklılık göstermektedir. Devletin ekonomik ilişkilerini düzenleyen birimi, özellikle kriz dönemlerinde, toplumdaki güçlü iş çevreleri karşısında düşük otonomiye sahipken, polis ve diğer ulusal güvenlik birimleri iç güvenliğin ve asayişin sağlanmasına yönelik müdahalelerinde oldukça otonomdurlar.

Otonominin belirlenmesindeki bir diğer nokta ise otonominin gerek içsel gerekse uluslararası ekonomik ilişkiler açısından zaman içinde değişmesidir. Başka bir ifade ile devlet otonomisi statik ilişkilere dayanmaz, tarihi süreç içinde devamlı değişkendir. Smith 1853-1973 yılları arasında dünya ekonomisindeki hegemonya yapısının değişimini şöyle özetliyor⁷¹. İngiltere dünya ekonomisinde sağladığı hakimiyetini, 1853-1951 yılları arasındaki zaman diliminde, giderek kaybetmiştir. ABD ve bağlantılı ülkeler ise 1951 yılında hakimiyetin en üst noktasına ulaşmışlar, ancak 1970'li yıllarda bu hakimiyetlerini kaybetmeye başlamışlardır. Günümüzde ABD otonomi gücünü hissettirmekle birlikte bu gücü Avrupa Birliği ve Japonya ile paylaşmak durumundadır. Ancak, ABD yöneticileri küresel ekonominin idaresinde tek söz sahibi oldukları yönünde meydan okumaktadır⁷². Clinton 1998 yılında yaptığı bir konuşmada uluslararası entegrasyona vurgu yaparak, dünyanın en güçlü, en zengin ve en geniş ekonomisine sahip ülke olarak dünya ticaret sistemini oluşturacaklarını ve dünya ekonomisini ABD değerlerine uygun olarak yöneteceklerini ifade etmektedir.

Otonomi kavramına ilişkin tüm bu açıklamalar göstermektedir ki, küresel ekonomik sistemde devletler dar ve geniş anlamda otonomiye sahip olabilmektedirler. Dar anlamda

⁷¹ Smith, a.g.m., s. 187.

⁷² Lawrence H. Summers, "Distinguished Lecture on Economics in Government: Reflections on Managing Global Integration", *The Journal Economic Perspectives*, Vol. 13, Issue 2, (Spring 1999), s. 17.

otonomi, devletlerin ulusal hakimiyet alanlarında kullandıkları gücünü ifade eder. Geniş anlamda otonomi ise, devletlerin uluslararası ilişkilerde gösterdikleri hakimiyet gücüdür. Geniş anlamda otonomi çatışmacı ve rekabetçi bir ortamda gelişebilmekte ve dinamik bir yapı sergilemektedir⁷³.

Geniş anlamda otonominin varlığını devam ettirilebilmesi ve küresel ekonominin koşullarını hakim kılabilmesi için dar anlamda otonominin ulus devletler tarafından mutlaka tesis edilmesi gerekmektedir. Devletler hakim oldukları toprakları, vatandaşlarını yönetmede, alt yapı sağlamada, ekonomik ve siyasal istikrarı gerçekleştirmede, polis gücünü her alanda kullanarak güvenlik ve asayiş sağlamada, emek gücünün eğitiminde ve denetlenmesinde dar anlamda otonomiyi kullanmaktadır. Aslında tüm bunların gerçekleştirilmesi dünya ekonomisinin gelişimi için gerekli ve temel unsurlardır. Bu nedenle küresel ekonomi ulus devletlerin hakim oldukları vatandaşları üzerinde güç uygulamalarından yararlanmak amacıyla bunlara ihtiyaç duymaktadır. Dünya ekonomik forumlarının düzenlendiği ülkelerde küreselleşme aleyhindeki hareketlere karşı ilgili ülke polis güçlerinin takındığı tutum bu görüşümüzü destekler niteliktedir. Dolayısıyla, küresel gelişmenin içsel yapılarında devlet önemini devam ettirmektedir⁷⁴. Piyasalar ve ekonomik ilişkiler giderek küreselleştikleri için tüm devletler otonomilerini giderek daha az kullanır hale gelmişlerdir. Yoksa mutlak küreselleşmecilerin ifade ettiği gibi ulus devletler tümünden yok olmamaktadır. Aslında sistem kendi ihtiyaçlarından dolayı buna izin de vermemektedir.

McGrew'e göre ulus devlet, küresel ekonomik güçlerin kendi ürünüdür⁷⁵. Küreselleşmenin herkese iyi yaşam koşulları sağlamaya yönelik bir süreç olduğunu ileri süren liberal yaklaşımın aksine, günümüzün en büyük 100 Çok Uluslu Şirketi dünya genelindeki yatırımların %20'sini kontrol etmekte ve en zengin 447 kişi dünya nüfusunun toplam gelirinin yarısından fazlasını almaktadır. Bu veriler küresel ekonominin gidişatını belirleyen, kendi çıkarlarını en çoklaştırmaya çalışan uluslararası sermayenin sahibi çok uluslu şirketler ve finansal kurumlar olarak görülmektedir. Ancak, bu aktörlerin nihai olarak kontrolü birkaç gelişmiş ülkenin elinde bulunmaktadır⁷⁶. Bu da göstermektedir ki, çok uluslu şirketler ne vatansızlaşmakta ne de küresel ekonomiyi tek başlarına yönlendirmektedirler. Arkalarında, doğup geliştikleri ve desteklendikleri devletler vardır ve

⁷³ Arı, a.g.e., s. 123-124.

⁷⁴ Linda Weiss, "Globalization And State Power", *Development And Society*, Vol. 29 No. 1, June 2000, ss. 1-15.

⁷⁵ Anthony G. McGrew, "Conceptualizing Global Politics", *Global Politics: Globalization and The Nation State*, (Der: A. Giddens; P. McGrew; G. Levis.), Cambridge: Polity Press, 1992, s. 2.

⁷⁶ Thopson and Hirst, a.g.e., s. 16.

bu ana ülkeler küresel ekonomiye hakim olan gerçek güçlerdir. Küresel ekonomiye hakim olan bu güçlerin ortak özellikleri; serbest piyasa sistemine ve bu sistemi destekleyici köklü yasal düzenlemelere sahip olmaları, kapitalizm ve demokrasinin birbirinden ayrılmaz iki öge olduğu inancını benimsemeleri ve bu inancı yansıtan değer yargularına sahip olmaları, dünyanın tamamını pazar olarak kabul eden çok uluslu firmaların ana vatanları olmaları biçiminde sayılabilir.

Bu özellikler sisteme hakim olan devletlere sahip oldukları otonomi gücünü sağlamaktadır. Burada önemli olan nokta hakim otoritenin çıkarları ile çok uluslu firmaların ve küresel yatırımcıların çıkarlarının bütünleşmesidir. Çıkar ortaklığı dünya ticaret hacmi ve finans piyasalarındaki işlemlerin tümüne yakın kısmının bu dünya firmalarının dolaylı ve dolaysız yatırımlarının kontrolü altında yapılmasını sağlamaktadır. Dünya ticaret hacmine ve finans piyasalarına egemenlik ise hakim devletlerin güç kaynağını oluşturmaktadır.

Tüm bu temel özellikleri ile başta ABD olmak üzere, sisteme hakim olan güçler kendi çıkarlarını korumak amacıyla kapitalist değerlerin küreselleşmesi misyonunu üstlenmişlerdir. Bu misyon doğrultusunda sistemde geniş anlamda hegemonya sağlayamayan ülkelere, diğer bir ifade ile gelişmekte olan ülkelere, kendilerinin sahip olduğu değerleri benimsetip, onları kendi devlet sistemlerine adapte etmelerini önermektedirler. Dolayısıyla, hakim devletler çok uluslu firma ve yatırımcıların ulus ötesi pazarlarda faaliyetlerini serbestçe sürdürmelerini sağlayacak ortamı, koşulları hazırlamaya ve bu konuda çıkabilecek engelleri kaldırmaya öncelik vermektedirler.

Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik gelişmelerini sağlayabilmeleri veya en azından koruyabilmeleri için sisteme hakim devletlerin parasal yardımlarına, verecekleri dış borçlara, ve teknoloji transferlerine ihtiyaçları vardır. Aslında bu bağımlılık karşılıklı bağımlılığı da beraberinde getirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin ihtiyaçlarının karşılanamaması durumunda, ekonomik, sosyal ve siyasal yapılarının kökten değişimi ve bunun yaratacağı istikrarsızlıkları yaşamak istemeyen hakim devletler bu ülkelerin ihtiyaçlarına cevap vermek durumunda kalmaktadırlar. Buradaki karşılıklı bağımlılık sonuçta bir uzlaşmayı beraberinde getirmektedir. Gelişmekte olan ülkeler ihtiyaç duydukları yardımları bünyelerinde yapacakları radikal değişimleri gerçekleştirmek koşulu ile alabilmektedirler. Bu değişim talepleri tabii ki hakim devletlerin sahip olduğu değerlerin gelişmekte olan ülkelere adapte edilmesi yönünde olmaktadır. Bu karşılıklı bağımlılık gelişmekte olan ülkelere devlet sistemlerinde yeniden yapılanmayı öngören birtakım ödev adı altında dayatmalar yüklemektedir. Bu ödevler kısaca şöyle özetlenebilir:

- Uluslararası ekonomik güçlerin ve yatırımcıların özgürce hareket etmelerini sağlayacak koşulları ulusal sınırlar içinde sağlamak ve güvence altına almak,
- Ulusal sınırlar içinde yaşayan bireylerin küresel ekonominin felsefesine uyum gösterebilecek niteliklere uygun eğitiminin sağlanması. Bunu medya kanalı ve eğitim sistemi yardımıyla gerçekleştirebilirler.
- Özel sektör firmalarının ulusal ekonomik faaliyetlerden aldığı payı ve küresel pazar içinde rekabet güçlerini artırıcı her türlü önlemi almak,
- Devleti demokratik bağlamda yeniden yapılandırmak. Yani devletin ekonomideki rolünü azaltıcı her türlü önlemi almak gereklidir. Bu çerçevede, özellikle özelleştirmeye önem vermek, bütçe açıklarını en aza indirmek, harcamaları sınırlandırmak, devleti optimal büyüklüğüne kavuşturmak için gerekli dönüşümleri sağlamak kaçınılmaz olmaktadır.

Tüm bu açıklamalar göstermektedir ki, küresel ekonomik düzen içinde sisteme hakim gelişmiş ülkeler ile edilgen konumdaki ülkeler arasında karşılıklı bağımlılık vardır⁷⁷. Ancak; bu bağımlılık hakim devletler lehine işlemektedir. Bu devletler hakimiyetlerini korumak ve geliştirmek amacıyla gelişmekte olan ülkelerin pazarlarına bağımlı kalırken, gelişmekte olan ülkeler ise ekonomik gelişmelerini devam ettirmek ve yapılarından kaynaklanan potansiyel istikrarsızlıkları aşmak amacıyla hakim devletlerin yüklediği ödevleri yapmaya zorlanmaktadır.

Bu bağımlılıkların varlığı aşırı küreselleşmecilerin “ulus devlet bitti” yönündeki tezlerine temel oluşturmaktadır. Ancak, bu noktada kapitalist ekonomi anlayışının güven, büyüme ve istikrar arzuları küreselden yerele yayılan güç odaklarını gerekli kılmaktadır. Bu nedenle düzenin geneline egemen devletler hakim olurken yerel düzeyde ise gelişmekte olan ulus devletler hakim olmaktadır. Bu nedenle küresel ekonomi düzeni içinde devletin yok olması gibi bir tezin kabulü mümkün olmaktan uzak, ütopyik bir öngörü olarak değerlendirilebilir. Ancak, günümüz ulus devletleri de 1980’ler ve öncesi devletler değildir. Sisteme hakim devletlerin verdiği ödevlerle köklü değişime uğradıkları ve ekonomik yaşamdaki rollerinin yeniden tanımlandığı yeniden yapılanma dönemine girdiği de bir gerçektir⁷⁸.

⁷⁷ Stephen J. Korbin, “The Architecture of Globalization”, *Governments, Globalization and International Business*, (Ed. John H. Dunning), Oxford University Press, 1997, ss. 155-156.

⁷⁸ Mehmet Çivelek ve Banu Durukan, “Günümüzün Değişen Koşullarında Devletin Ekonomideki Rolü ve Ulusal Bağımsızlık”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 4, (Güz 1999), s. 20.

Gelişmiş ekonomilerde devletin ulusal çıkarlar doğrultusunda hareket ettiği varsayımı iki temel üzerine oturmaktadır⁷⁹. Birinci varsayım talep yönlü Keynesyen politikaların kapitalist ekonomileri büyük bunalımdan kurtararak bu ülkelerin güven kazanmasıdır. İkincisi ise sosyal devlet anlayışı çerçevesinde yürütülen gelir ve harcama politikaları ile yoksulluğun azaltılmasında devletin aktif rol alması gerektiğine olan inançtır. Bu iki temel varsayım, zamanla konjonktüründe etkisiyle, gelişmiş ülkelerin dışına yayılmış ve 1960'lı yıllardan başlayarak küreselleşmenin etkilerinin hissedilip neo liberalizmin yaygınlaştığı döneme kadar geçerliliğini koruyabilmiştir. Küreselleşme ile birlikte gözden düşen devletin aktif ekonomi politikaları içe dönük sanayileşme, planlamacılık, maliye politikalarıyla gelir dağılımının düzenlenmesi gibi ekonomik değişkenlerin yerini dışa dönük sanayileşme, bölgesel ekonomik birleşme, dünya finans kurumlarından yararlanma, dış ticaret, rekabetçi üstünlük, liberalizm gibi değişkenler hızla ikame etmiştir. Bu gelişmelerden doğrudan etkilenenler ise ulusal ekonomi ve onun aktörleri olmuştur.

Dünya ekonomisinde hakim olan ve olmayan devletler arasındaki bağımlılık ilişkisi ve devletlerarası çıkar çatışmaları küresel ekonomi içinde devletin aktif rol alması gerektiği fikrini ön plana çıkarmaktadır. Ancak, zaman içerisinde sermaye unsurlarının küreselleşerek ulusal pazarların dışında, dünya pazarlarında, kar aramaları devlet sistemlerinde birtakım dönüşümleri kaçınılmaz kılmıştır. Bu dönüşümler uluslararası düzeyde gerçekleştirilen anlaşmalar ve kurulan örgütler yardımıyla hız ve istikrar kazanmıştır⁸⁰.

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde devletin ekonomik olaylara bakışı ve bu alanda üstlenmiş olduğu görevlerdeki değişim incelenmeye çalışılacaktır. Ayrıca, küreselleşme sürecinde devletin ekonomik fonksiyonlarındaki değişimde rol oynayan, DTÖ'nün kamu maliyesi üzerindeki etkisinin araştırılması amaçlanmaktadır.

⁷⁹ Murat Ali Dulupçu, "Küreselleşmede Marjinalleşen Ulusal Ekonomi", *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, S. 4, Güz 1999, ss. 15-32.

⁸⁰ Weiss, "Globalization and National Governance:....", a.g.m., s. 64.

II- KÜRESEL EKONOMİK DÜZENDE KAMU MALİYESİ ANLAYIŞI VE YAŞANAN DÖNÜŞÜMLER

Küresel ekonomik düzenin kamu maliyesi anlayışı, özde klasik kamu maliyesi ile aynıdır. Ancak klasik ekonomiyi oluşturan koşullar ve günümüz koşullarının farklı oluşu anlayış farklılığını da beraberinde getirmektedir. Küresel ekonomi koşullarında sisteme uluslar üstü oluşumlar katılmıştır. Uluslararası kamusalılık içeren malların ortaya çıkmış olması farklılığı yaratan temel unsur olmuştur. Küresel ekonomi koşullarında, devletin ekonomideki yerini açıklamaya çalışan birbirinden farklı, ancak bir birini tamamlayan ve ekonomide minimal devleti öngören politika önerileri geliştirilmiştir⁸¹. Örneğin, Neo Klasik iktisadın en güçlü savunucularından Friedman, bireysel özgürlüklere dayanan ekonomik sistem önermektedir⁸². Bu sistemde serbest piyasa ekonomisini yönlendirecek olan unsur parasal ilişkilere dir. Bu parasal ilişkiler hukuk devletinin ilkelerine bağlı olarak faaliyet gösteren kural koyucular tarafından yönetilecektir. Önerilen bu sistemde hukuk devletine önem atfedilmesinin temel nedeni, bireysel özgürlüklerin kural koyucu konumundaki siyasi otoritenin keyfi davranışlarından korunmak istenmesidir. Friedman, rekabet, girişim ve mülk edinme özgürlüğünün ekonomide optimum etkinliği sağlayacağını ve bu konuda özel sektörün devlete oranla daha istikrarlı olduğunu belirterek, devletin geleneksel fonksiyonlarını yerine getirmesini; sosyal devletin gerektirdiği birtakım işlerin gönüllü özel sektör girişimcilerince yapılmasını ister. Vergi sistemine ilişkin olarak da haksızlığa, karmaşıklığa ve denetim güçlüğüne neden olan artan oranlı vergi gibi çoklu vergi uygulamalarına karşı çıkar. Bunun yerine geniş tabanlı düşük ve sabit oranlı tek vergi uygulamasını önermektedir.

Tüm Neo Klasik iktisat yaklaşımlarının politika önerilerini bu çalışmada ayrı ayrı vermek çalışmanın kapsam ve amacını aşacağı için burada bu yaklaşımların genel hatları ile toplu olarak değerlendirilmesi tercih edilmiştir.

⁸¹ Neo Klasik iktisat yaklaşımlarını, ekonomide maliye politikalarından ziyade para politikalarının başarılı olduğuna inanan Monetaristler, vergi indirimleri ile ekonominin arz cephesinin güçlendirilmesi gerektiğini savunan arz yanlı iktisatçılar, bireyin ekonomik kararlarında hata yapmayacağını ve kararlarında devlet politikalarındaki değişiklikleri dikkate aldığını bu nedenle devleti ekonomi politikalarının etkinliğinin zayıflayacağına inanan Rasyonel Beklentiler Ekolü ve kamu ekonomisinin hacmini tayin eden kamusal karar alma mekanizmalarındaki bürokrat, siyasetçi, seçmen ilişkilerinden hareketle devletin devamlı genişlediğini ve iktisadi rasyonaliteden uzaklaştığı için devletin harcama ve vergileme sınırlarını belirleyen bir ekonomi anayasasının uygulanmasını öneren Anayasal İktisat Ekolü olarak sayabiliriz. Ayrıntılı bilgi için bkz. Osman Demir, *Ekonomide Devlet*, Ankara: SPK Yayınları No: 71, Mayıs 1997, s. 23-37.

⁸² Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, USA: Chicago, The University of Chicago Press, 1971, s.27.

A. NEO KLASİK İKTİSAT YAKLAŞIMININ GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Noe Klasik İktisat, Keynesyen politikalarının eleştirileri ile ortaya çıkmıştır. Öncüleri Alan Walters ve Milton Friedman gibi iktisatçılardır. Avusturya ekolünün temsilcisi ve bireysel özgürlüğün en büyük savunucularından Hayek, devletin ekonomiye müdahalelerine karşı yaptığı eleştirilerle bunlara önemli destek sağlamıştır. Görüşleri başlangıçta fazla kabul görmemiştir. Ancak, gelişmiş ülkelerde 1970'li yıllarda yaşanan enflasyon sorununa parasal politikaların çözüm getirmesi durumu değiştirmiştir. Keynesyen politikalarla genişleyen devletin küçültülmesi yönündeki inanışlar bu dönemde hız kazanmıştır. Klasik iktisat politikaları, Keynesyen politikaların önünü kesmiştir⁸³.

Neo Klasik iktisat politikaları devletin ekonomideki kaynak kullanımını azaltmayı amaçladığı için daraltıcı bir niteliğe sahiptir. Bu nedenle, ilk uygulamalarının görüldüğü Almanya, Japonya ve İsveç gibi ülkeler bu politikaların ekonomideki daraltıcı etkilerini olumluya çevirme konusunda fazla başarılı olamamışlardır. Aslında bu başarısızlığın nedeni, Keynesyen politikalarla hayat bulan sosyal refah uygulamalarının güçlendirdiği sosyal demokrasi anlayışında yatmaktadır. Şöyle ki, sosyal refah programlarının toplumun çoğunluğunun katılımına ihtiyaç duyulması ve herkesin bundan yarar sağlayacağı hissiyatını uyandırması sosyal demokrasiyi güçlendirmiştir. Klasik iktisat politikaları sosyal refah programları içermediği için seçmen grupları oylarını kolektif sosyal yapılanmayı öngören partilere vermişlerdir. Neo Klasik iktisat politikalarında toplumun aradığı güvenlik ve korunma ihtiyacına cevap veren öneriler bulunmamaktadır. Zayıf ve bilinçsiz bir seçmen grubunun olduğu dönemlerde, “*bırakınız yapsınlar*” yaklaşımı siyasi partilerin ihtiyacına cevap verebiliyordu. Daha sonraları ise liberal partiler güçlü bir seçmen desteğini sağlayabilecek, belli çıkar gruplarına uygun gelebilecek, koruyucu ve toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek biçimde, iktisat politikalarını yeniden kurgulayarak sosyal demokrasi anlayışı karşısında güç kazanmışlardır. Bu konuda en büyük başarıyı 1980'li yıllarda İngiltere'de Thatcher, ABD'de Regan elde etmişlerdir. 1990'lı yıllarda beklenen nihai başarı sağlanmış ve devletin ekonomik yaşamdaki, özellikle kaynak kullanımındaki, ağırlığı hafifletilebilmiştir. 1990'lı yıllarda ABD ekonomisinin başarıyla uyguladığı Neo Klasik iktisat politikaları yeni dünya düzeninin, dolayısıyla küreselleşmenin ideolojisi haline gelmiştir.

⁸³ Andrew Gamble, “Neo Liberalism”, *Capital and Class*, Vol. 75, 2001, s. 127.

Artık günümüzde küresel düzeyde yapılan kapitalist analizlerde “ulusal kapitalizm” karşısı tartışmalar yapılmaktadır. Bu tartışmaların pek çoğu kapitalist ekonomik sistemin en eski tartışmalarına inmektedir. Bu tartışmalar özellikle kapitalist devletin doğası ve kapitalist toplumlarda politika ve ideolojinin rollerini anlama üzerine yoğunlaşmıştır. Neo Klasik analizler ulusal kapitalizm, üretim sermayesi (sanayi sermayesi) gibi belirli konular üzerinde odaklanmışlardır. Neo Klasik iktisadın mantığı, küresel birikim sistemi olarak kapitalizme bakışlarında ve yeniden yapılanma sürecinde geliştirilen ekonomik ve politik stratejilerinde açığa çıkmaktadır⁸⁴.

Politikalarında finansal sermayeye üretim sermayesinden daha fazla önem vermişlerdir. Bu strateji, hızlı bir yeniden yapılanma sürecinde korumacı ve teşvik edici politikaların bırakılmasına ve sermayenin serbest dolaşımına imkan tanıyan yeni politikalara kolayca uyum sağlamasını amaçlamaktadır. Finansal sermaye ile anlam kazanan kapitalizmin yeniden yapılanmasına Neo Klasik iktisat politikalarının sağladığı katkı Keynesyen dönemde elde edilmiş sosyal kazanımların, pozisyonların pek çoğundan vazgeçilmiş olmasıyla mümkün olabilecektir.

Neo Klasik iktisat politikalarının yönelişine, sermayenin gözüyle bakıldığında gayet basit ve uygulanabilir. Sermayenin beklentisi daima piyasaları canlandırarak tüm koşulların mümkün olan en geniş alanda yeniden oluşturulmasıdır. Bunun anlamı, rekabet üzerindeki olası pek çok baskının kaldırılması ve vergi yükünün azaltılmasıyla piyasa ajanlarına güç kazandırılmasıdır. Devletin tarafsızlığının kaybolması ve harcamacı bir nitelik kazanması beraberinde denk bütçe uygulamalarından da vazgeçmeyi gerektirmiştir. Bu gereklilikle mutlak gelir gider eşitliğini esas alan denk bütçe anlayışı yerini toplam tasarruf toplam yatırım denliğini ifade eden ekonomik dengeyi amaçlayan bütçe anlayışına bırakmıştır⁸⁵. Böyle bir politika, devlet yardımlarının verilmesi ve pazarın korunması yönündeki pek çok talebin direncini kırmış ve yeni devlet anlayışının oluşturulmasında etkili olmuştur. Diğer bir ifadeyle, Klasik iktisadın öngördüğü devletin tarafsızlığı ilkesinin sağlanmasına yardımcı olmuştur. Son yüz yıl boyunca genişleyen devlet, ayrımcı koruma ve teşvik politikalarının her alanda uygulanmasını sağlamıştır. Neo Klasik politikalar bu süreçte oluşan yapıyı kırmakta oldukça zorlanmışlar ve devlet anlayışı ile vergilemeye yönelik saldırılarında başarısız olmuşlardır. Çünkü, özellikle anayasal demokrasilerin güçlü olduğu ülkelerde, sosyal devlet anlayışı çok güçlü bir yapıya sahiptir. Bu ülkelerde, devlet

⁸⁴ Gamble, a.g.m., s.130.

⁸⁵ Gülşay Coşkun, *Devlet Bütçesi*, 4. baskı, Ankara: Turan Kitabevi, 1994, s. 32.

tarafından uygulanan sosyal refah programları kapitalizmin meşruluğunu koruması ve varlığını devam ettirmesinin diyeti olarak algılanmaktadır. Neo Klasik iktisat politikalarının eleştirildiği ana nokta; sosyal refah programlarının kaldırılması olmuştur. Sosyal refah programlarının kaldırılması kısa dönemde kapitalizmin yararına olabilir. Ancak, uzun dönemde zengin ve fakir arasındaki dengenin daha fazla açılmasına neden olabilecektir ve bu da beraberinde sistem krizi sorununu getirecektir. Bu eleştirilere Hayek “üçüncü sektör” tanımlamasıyla cevap vermektedir⁸⁶. Özellikle yarı kamusal niteliği taşıyan sosyal nitelikli mal ve hizmetlerin mümkün olduğunca, ekonomide üçüncü sektör olarak tanımlanan, sivil toplum örgütleri, sivil yardım dernekleri ve vakıflarca karşılanmasıyla zengin ve fakir arasındaki denge korunabilir. Üçüncü sektör ve devlet arasında oluşacak rekabet hizmet kalitesini yükselterek kaynak verimliliğini artıracaktır.

Coates, Neo Klasik iktisat politikalarına küreselleşmenin ideolojisini yansıttığı konusunda daha az önem atfetmektedir⁸⁷. Ona göre, Neo klasik iktisat politikalarının önemi; devletin sermaye birikim sürecindeki rolünün vurgulanmasıyla ilgilidir. Kapitalist birikim süreci, geniş bir açıdan küresel ekonominin temel kurumları çerçevesinde, Neo Klasik disiplinin söylemleriyle analiz edilmiştir. Özelleştirme, yeniden yapılanma, devam eden sosyal politika uygulamaları, esnek emek piyasası, ticaretin serbest bırakılması gibi uygulamalarla tüm ulusal ekonomilerin ve kapitalist modellerin rekabetçi sermaye birikimi baskıları, Neo Klasik iktisadın kurum ve politikalarıyla yakınlaşmaktadır. Kapitalist birikim modellerinin neo klasik temelde yakınlaşması gelirin dağılımını ulusal ve uluslararası düzeyde sermaye lehine değiştirmiştir⁸⁸. Sermayenin serbest dolaşım imkanına kavuşması ve özellikle gelişmekte olan ülkelerin yaşadıkları kamu finansman krizleri bu değişimde etkili olmuştur. Kamu finansman krizleri bir noktada sermaye birikiminin sağlanması ve bu birikimin sermaye tabanına aktarılması amacıyla bilinçli olarak yaratılmıştır. Ekonominin arz cephesinin güçlendirilmesi gerektiğini öneren arz yanlı politika uygulamalarıyla özel sektöre yüksek miktarda teşvik verilmiş, vergi afları, vergisel bağışıklıklarla vergi tahakkuk oranları düşürülmüş, aramalı üreten devlet işletmelerinin ürün fiyatları baskı altında tutularak sermayeye ucuz girdi imkanı sağlanmıştır. Bu uygulamalarla, emek lehine gerçekleştirilen bölüşüm ilişkileri sermaye çevreleri tarafından kabul edilir kılınmıştır. Bu ise neo klasik iktisat politikalarının uygulanmasını sağlayacak siyasal iradenin yönetime

⁸⁶ Friedrich A. Hayek, *Hukuk, Yasama ve Özgürlük*, Çev: Mehmet Öz, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları No: 357, s. 76.

⁸⁷ David Coates, *Models of Capitalism*, Cambridge, Polity, 2000, ss. 145-147.

⁸⁸ Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde...*, a.g.e., s. 27.

gelmesini ve orada kalmasını sağlamıştır. Uygulanan bu politikalar üzerinde güçlü tartışmalar vardır. Ancak, bu tartışmaların yaşandığı alanlarda bile Neo Klasik politikalar yaygın biçimde kabul görmektedir.

1990'lı yıllarda ABD ekonomisinin canlandırılması için kullanılan Neo Klasik iktisat politikalarının tüm dünyaya devletin küçültülmesi yönünde güçlü bir mesaj verdiği görülmüştür. ABD ekonomisinin istenilen başarıyı yakalaması ve IMF, DB ve DTÖ gibi uluslararası kurumların Neo Klasik iktisat politikalarını ön plana çıkarması bu politikaların küreselleşmeyle özdeşleştirilir hale gelmesinde etkili olmuştur. Bu bağlamda Neo Klasik iktisat politikaları küresel ekonomik düzenin mantığını ifade etmeye başlamıştır. DTÖ'nün genel direktörlüğünü yapmış olan Renato Rugglaro bir demecinde, "Biz parçalı ulusal ekonomiler arasındaki karşılıklı ilişkilerin kurallarını yazmaktayız" ifadesiyle aslında Neo Klasik İktisat politikalarının küresel ekonominin ideolojisini yansıttığını itiraf etmektedir⁸⁹. Uluslararası ekonomik kuruluşlar Neo Klasik iktisat politikalarının küresel ekonomi koşullarında hayat bulmasında etkili olduğu söylenebilir⁹⁰.

Küresel düzeyde dünya ekonomisini şekillendiren bu politikaların iki temel ayağı bulunmaktadır⁹¹. Bunlar; "Bireycilik" ile "Özelleştirme ve yeni yasal düzenlemeler"dir.

1. Bireycilik

İnsanın tüm davranışlarını kendi çıkarı için gerçekleştirildiğine inanılmaktadır. Bu nedenle bireyin çevreyle ve toplumu oluşturan diğer unsurlarla bağdaşmasına gerek yoktur. Bağdaşmanın olmaması bireyin yalnızca kendi doğası ile sınırlandırılabilceği kabulünü beraberinde getirmektedir. "toplum", "halk", "devlet", "millet" gibi bütünler hiçbir zaman bireyin üstünde kabul edilemez. Birey hiçbir kollektiviteye feda edilemez. İnsanların doğuştan sahip olduğu vazgeçilemez ve devredilemez "doğal hakları" mevcuttur. Yaşam hakkı, özgürlük hakkı, mülkiyet hakkı, baskıya karşı direnme hakkı gibi doğal haklar, devletin bir siyasi kurum olarak henüz ortaya çıkmadığı dönemlerde dahi varolmuştur. Bunlar insanın en "tabii" haklarıdır. İnsanların doğal yaşama döneminden çıkmalarının ve siyasi toplumun egemenliği altına girmelerinin tek nedeni doğal hakların güvence altına

⁸⁹ William K. Tabb, "After Seattle: Understanding the Politics of Globalization", *Monthly Review: An Independent Socialist Magazine*, Vol:51, Issue:10, s.1.

⁹⁰ Koray Değirmenci, *Özelleştirme ve Sosyal Devlet*, Türk-iş sendikası yayını, <http://www.türk-ış.org>.

⁹¹ Sue McGregor, "Neoliberalism and Health Care" *International Journal of Consumer Studies*, Vol: 25, Issue: 2, June 2001, s. 83.

alınmasıdır. Dolayısıyla devletin varoluş sebebi, insanın doğal haklarının ve özgürlüklerinin korunması olarak ifade edilmektedir⁹². Güvenlik, adalet ve yargı gibi hizmetleri üstlenecek bir minimal devlet, özgürlüklerin güvence altına alınması için gereklidir. Devletin varlığı, özgürlüklerin korunması için bir zorunluluktur.

Doğal haklar hiçbir zaman devlet tarafından bireye bahsedilmiş haklar değildir. Bu haklar bireye insan olmanın kazandırmış olduğu haklardır. Ancak bu hakların yanında bireyin sonradan sahip olduğu, devlet tarafından bireye sunulan haklar da söz konusudur. Sosyal güvenlik hakkı ya da eğitim hakkı bunlara örnek olarak verilebilir. Bireye sonradan sunulan bu haklar, devlete bir takım görev ve sorumluluklar yükleyerek mutlaka devletin bir takım edimler ifa etmesini ve somut önlemler almasını gerektirir.

Bireye sonradan tanınan ekonomik ve sosyal hakların kapsamının genişlemesi devletin görev ve fonksiyonlarını artırır. Devletin faaliyet alanının aşırı genişlemesi ise, insanın başkalarının hürriyetine zarar vermeyecek biçimde serbestçe hareket etmesini engellemektedir. Yani, devletin faaliyet alanı genişledikçe bireyin kendi faydasını maksimum kılacak faaliyet alanı daraldığı için birey kendisini ifade etmekte zorlanmaktadır. Bireyin kendini ifade edebilmesi için gerekli olan unsur ise özel mülkiyet hakkının korunması, rekabet ortamının yaratılması, sınırsız çalışma ve tüketim imkanlarının yaratılmasıdır. Bunlar serbest piyasa ekonomisi koşullarında sağlanabileceği için devletin ekonomik yaşamdaki yetki ve sorumlulukları bu koşulların sağlanmasıyla sınırlandırılmalıdır.

Bireyciliği esas alan neo klasik iktisat politikaları bireyin hareket alanını genişletmek adına kamusal malların üretiminin de piyasa ekonomisine bırakılmasını istemektedir. Özellikle yarı kamusal mal üretiminin bireysel ve ailevi sorumluluklara bırakılması gerektiğini savunmaktadır. Onlara göre, toplumdaki en fakir insanların eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi sorunlarını kendilerinin çözüm bulabileceğine inanırlar. Şayet, bu konuda başarısız olurlar ise bu kendi tembelliklerinin ve hatalarının sonucudur. Kısacası neo klasikler ulusal gelirin adil biçimde yeniden dağıtımını sağlayacak müdahale politikalarına gerek olmadığını öngörürler. Gelirin devlet tarafından bir sosyal gruptan alınıp başka bir sosyal guruba aktarılması piyasa koşullarını olumsuz olarak etkileyeceği düşünülmektedir⁹³. Çünkü, yeniden dağıtıcı politikalar toplumda yaratılan ve piyasada

⁹² Coşkun C. Aktan, "21. Yüzyıl, Türkiye ve Sivil Toplum", <http://www.liberal-dt.org.tr/idd/m1/DDcan.htm>

⁹³ S. McGregor, a.g.m., s.84.

dağıtılan faydayı piyasa aleyhine piyasa koşullarında hak etmeyen diğer bireylere aktarılması tamamen anlamsızdır. Yeniden dağıtımcı politikalar yarar sağlayan lehine sonuçlanan ayrımcı politikalar olduğu için uygulanmaması gereklidir. Bu politikalar bireyin rekabet ve çalışma arzusunu öldürmektedir. Bu nedenle devletin müdahalelerini tüm toplum bireyleri için eşit ve ayrımcı olmayan uygulamalar biçiminde gerçekleştirmesi gereklidir. Bu ise ancak tam kamusal malların üretim ve dağıtım konusunda mümkün olabilmektedir.

2. Yeni Yasal Düzenlemeler ve Özelleştirme

Neo klasik iktisat politikalarında yeni yasal düzenlemeler ve özelleştirme uygulamaları hayati önem taşımaktadır. Bireysel özgürlükler ancak minimal devlet hakimiyetinin var olduğu bir ortamda hayat bulabilmektedir. Devletin minimal ölçülere çekilmesi ise, ancak yeni yasal düzenlemeler ve özelleştirme uygulamaları ile gerçekleştirilebilecektir. Bireyi güçlendirecek olan serbest ticaret, özel mülkiyet ve sözleşme özgürlüğünün sağlanabilmesi gibi unsurların gerçekleştirilebilmesi için, tüm kamu girişimlerinin ve devlet işletmelerinin özelleştirilmesi ve bu alanlarda yeni yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Kaynak kullanan kamu işletmeciliği kadar bazı kurumların hükümet tarafından yönetilmesi de kamu müdahalesi olarak kabul edilmektedir ve hatta devlet ekonomik sorunların çözümü olarak değil kaynağı olarak değerlendirilmektedir⁹⁴. Devlet müdahaleleri serbest piyasa koşullarının oluşturulması ihtimalini azaltır. Serbest piyasada neyin, hangi kaynaklarla, nasıl üretileceğine ilişkin kararlar iş çevreleri tarafından alınır. Toplam tüketim harcamaları daha fazla üretimi gerektireceği için bunun toplum açısından daha yararlı olacağına inanılmaktadır. Devlet tarafından sunulan hizmetlerin piyasadan vergilerle toplanan paralarla finanse edilmesi bu inanca ters düşmektedir. Piyasadan kamusal nitelikte mal ve hizmet temin edenlerin hizmetler karşılığında para ödemeleri ayrımcılıkla sonuçlanmaktadır. Bu durumda kamusal hizmetlerin neden olduğu ayrımcılığın azaltılması için özel piyasadan kamusal hizmet alan bireylere vergi indirimlerinin yapılması gerekmektedir.

Yeni yasal düzenlemeler, kamu hizmetlerin sağlanması amacıyla hükümete imkan ve öncelik tanıyan hukuk normlarının kaldırılması veya özel sektöre daha geniş imkanlar

⁹⁴ Özhan Çetinkaya, *Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2001, s. 4.

sağlayan yeni hukuk normlarının belirlenmesini ifade eder. Kıt kaynakların dağıtımını piyasa koşullarında daha etkin gerçekleştirilebilir. Kamu ekonomisinin ve müdahalelerinin büyümesinin neden olduğu maliyetlerin azaltılmasıyla açığa çıkacak enerjinin ekonomik büyüme ve kalkınmaya kanalize edilmesi gereklidir. Bunun için ise özelleştirme ve yeni yasal düzenlemelerin yapılması şarttır. Özelleştirme, ekonomide kamu ekonomisi karşısında piyasa ekonomisinin önemini artırılması olarak tanımlanabilir. Özelleştirme uygulamaları mal ve hizmeti kimin sağlayacağına, neyin, nasıl üretileceğine kimin karar vereceğine, bedelini kimin ödeyeceğine ve çıktılara kimin sahip olacağına ilişkin sorulara cevap bulmak için gerçekleştirilmektedir. Amaç, devletin küçültülmesi olduğu için doğal olarak cevapta piyasa ekonomisi güçleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Çok fazla özelleştirme yöntemi olmasına rağmen, en temel olanları mülkiyetin transferi, düzenlemelerin kaldırılması ve daraltma biçiminde uygulananlardır⁹⁵. Mülkiyetin devri kamu işletmelerinin mülkiyet hakkının devletten gerçek veya tüzel kişilere aktarılması biçiminde gerçekleştirilirken, daralma yönteminde ise devletin hizmet sektörüne yönelik olarak gerçekleştirmiş olduğu faaliyet alanlarından çekilmesi biçiminde yapılmaktadır. Örneğin devlet, sağlık ve temizlik hizmetleriyle ilgili faaliyetleri bırakarak boşalttığı alanlara, piyasa ajanlarının girmesine müsaade edebilmektedir. Düzenlemelerin kaldırılması yoluyla özelleştirme ise devletin sahip olduğu bazı tekel haklarının kaldırılarak ilgili alanlarda bireysel faaliyetlerin yürütülmesine izin veren düzenlemelerin yapılması şeklinde gerçekleştirilmektedir. 1980 sonrası Türkiye’inde gerçekleştirilen finansal serbestleştirme ve liberal ticaret politikalarının uygulanması, düzenlemelerin kaldırılması, yoluyla özelleştirmeye örnek olarak verilebilir.

B. NEO KLASİK İKTİSAT POLİTİKALARINI TEMSİL EDEN AKIMLAR

Yukarıda temel özelliklerini vermeye çalıştığımız Neo Klasik iktisadı temsil eden bir takım yaklaşım bulunmaktadır. Esasen bu yaklaşımlar serbest piyasa koşullarını kabul ederek, devlet ve piyasa arasındaki ilişkileri değişik yönlerden açıklamaya çalışmaktadır. Burada, “Rasyonel Beklentiler Teorisi”, “Kamu Tercihleri Teorisi”, “Mometerist İktisat” ve “Arz Yönlü İktisat” yaklaşımı olmak üzere dört tanesi incelenecektir.

⁹⁵ İlker Parasız, *Türkiye Ekonomisi: 1929’dan Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Bursa Ezgi Kitapevi, 1998, s. 282.

1. Rasyonel Beklentiler Teorisi

Teorinin kurucu ve savunucuları arasında Thomas Sergent, Neil Wallence, Robert Barro ve Robert Lucas gibi isimler sayılabilir. Bu teoriye göre ekonomik ajanlar tam bilgi dolaşımının hakim olduğu durumlarda insanların kararlarında hata yapmayacaklarını ve başarılı olacaklarını kabul eder. Bu kabullerini şu varsayımlara dayandırmaktadırlar: İlk olarak ekonomide tam bir bilgi akışı söz konusu olmalıdır. Bilgi akışının tam olması bireylerin davranışlarına bir tutarlılık ve rasyonellik kazandırır. Bireylerin rasyonel karar verdiği bir ekonomide istikrarsızlıklar en alt düzeyde yaşanacaktır.

Teorinin ikinci kabulü ise piyasaların devamlı olarak dengede olduğu inancıdır. Dengenin sürekliliği, piyasada kararları etkileyen unsur olarak, fiyat ve ücretlerin esnekliğinden kaynaklanmaktadır. Esneklik, arz ve talep koşullarındaki değişikliklerin hemen dengeye gelmesini sağlar. Diğer bir ifadeyle, her piyasada belirli fiyat düzeyinde arz edilen miktar talep edilen miktara eşittir. Ancak, bu sonuca piyasalarda yasal sınırların olmaması ve devletin ekonomiye müdahale etmemesi halinde ulaşılabilir⁹⁶. Ekonomik birimler sahip oldukları bilgiye istinaden bekleyişlerini rasyonel olarak oluşturdukları için, iktisat politikalarının ekonomik sorunların çözümüne bir katkısı olmayacaktır. Örneğin, ekonomi politikaları sistematik olarak üretimi artırmayı ve işsizliği azaltmayı hedefliyorsa, ekonomik çevreler bu politikaları algılayarak fiyatları ve ücretleri duruma göre belirleyerek kendi pozisyonlarını korumaya çalışacaklardır. Diğer bir ifadeyle bireyler beklentileri dikkate alır ve uygulanan ekonomi politikasına ulaşmak için kararlarını politika amaçlarına göre değiştirir. Bu ise politikaların etkinsizliği sorununu ortaya çıkaracaktır⁹⁷. Rasyonel beklentiler teorisine göre, bir ekonomide ekonomik dalgalanmalar, kişilerin fiyat düzeyini öngörmedeki hatalarından kaynaklanmaktadır. Ancak bu hatalar tesadüfi hatalardır. Bu hatalar önceden ön görülemediği için bir ekonomiyi istikrara kavuşturmak için aktif müdahale politikalarının uygulanmasına gerek yoktur. Çünkü, uygulamaya koyulan tüm politikalar kişilerin davranışları nedeniyle, özellikle uzun dönemde, etkisiz kalacaktır. Ayrıca, müdahaleci politikalar nispi ve mutlak fiyatlar konusunda karışıklığa yol açarak kişinin tercihlerinde sapmalara neden olabilmektedir. Bu nedenle, devlet aktif politikalar yerine istikrarlı politikalar kullanmalıdır.

⁹⁶ Vural Savaş, *Keynesyen İktisat Yıkılırken*, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1986, s. 192.

⁹⁷ Aytaç Eker, Asuman Altay ve Mustafa Sakal, *Maliye Politikası*, Ankara: Takav Matbaacılık, 1994, s. 59.

Rasyonel beklentiler teorisi Keynesyen politikalarda beklentilerin irrasyonel olarak kabul edilmesi, ekonomik modellerin tutarsızlığı ve politika başarısının ölçümünde keyfi kriterlerin kullanıldığı, toplumda bilginin asimetrik olarak yayıldığı gibi noktalardan eleştirmektedir⁹⁸. Beklentiler hiçbir zaman irrasyonel değildir. Uyumlu bekleyişler gerekli düzenlemeleri gerçekleştirerek bekleyişlerdeki sapmaları ortadan kaldırarak rasyonelliği sağlar. Bu nedenle birey davranışlarında irrasyonellik söz konusu olamaz. Bu teoriye göre politika değerlendirmelerinin düzgün yapılması için, bireylerin gerçek davranışlarına uygun makro modellerdeki fonksiyonların belirlenmesi gerekmektedir. Çünkü, rasyonel beklentiler kişisel kararların bağımsız bir karaktere sahip olduğunu kabul eder.

2. Kamusal Tercihleri Teorisi

Kamu tercihleri teorisi, kaynak dağılımında karar alma eylemleri üzerine inşa edilmiş bir iktisat politikası yaklaşımıdır. Temel çıkış noktasını kamu kesimi üretim kararlarının verilmiş biçimidir. Bilindiği gibi, kamu ekonomisinde üretim kararları siyasal karar alma mekanizması içinde gerçekleşmektedir. Bu nedenle, kamu tercihleri teorisi aslında politika biliminin ekonomik analizi yada politikamın ekonomi teorisi olarak tanımlanabilir⁹⁹.

Kamu tercihleri teorisi “bireycilik”, “iktisadi insan” ve “politik mübadele” varsayımları üzerine inşa edilmiştir. Bireycilik inancına göre her şey bireysel tercihlerde toplanmaktadır. Ekonomik süreçte tercihlerin bireyler tarafından veriliyor olması nedeniyle, siyasi sürecin işleyişini de bireysel tercihler belirlemektedir. Makro ekonomik çözümlerinin ancak mikro temelli çözümlerden hareketle yapılması gerektiğine inanılmakta ve bu inanış şu ifadeyle dile getirilmektedir¹⁰⁰: “ulusal ekonomi kavramını anlamak isteyen bir kimse, onun gerçek öğelerine, bireysel ekonomilere inmeli ve ikinciden hareketle birincisini inşa edecek kamunlar araştırılmalıdır.”

Birey tercihlerini rasyonel olarak belirlemektedir. Yani, bireylerin tercihlerini kendilerine en düşük maliyetle en yüksek faydayı sağlayacak seçenektan yana kullanacakları kabul edilir. Bu kabul, siyasal ilişkilerin temeline oturtularak kamusal tercihlerin belirlenmesi süreci incelenmeye çalışılmaktadır. İktisadi rasyonalite peşinde

⁹⁸ Erişah Arıcan, “Rasyonel Beklentiler Teorisi”, *İktisat Politikası*, Der: Vildan Serin, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1998, ss. 183-186.

⁹⁹ James M. Buchanan, “Kamu Tercih ve Kamu Maliyesi”, (Çev: Coşkun C. Aktan), *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat*, İzmir, 1991, s.43.

¹⁰⁰ Turhan Yay, F.A. Hayek’te *İktisadi Düşünce*, Bursa: Ezgi kitabevi, 1993, s.46.

koşan bireylerin temsil ettiği seçmen, politikacı, bürokrat, baskı ve çıkar grupları arasındaki rant kollama faaliyetleri kamusal tercihin niteliğini, büyüklüğünü ve kaynakların etkin dağılımını belirleyici olmaktadır¹⁰¹.

Politikanın bir mübadele çeşidi olduğu varsayımı kamu tercihleri teorisinin en önemli temelini oluşturmaktadır. Piyasada alıcı ve satıcılar arasında varolan mübadele siyasette de geçerlidir. Politikacılar sundukları kamusal hizmetler karşılığında oy, seçmenler oy karşılığında daha fazla hizmet beklemektedirler. Bu davranış biçimi iktisadi insan varsayımı tarafından desteklenmektedir. Kamusal tercihler teorisi bireysel çıkarın olmadığı bir yerde başka çıkarların da olamayacağı dolayısıyla toplumsal çıkarların bireysel çıkarın toplamından oluştuğu yönündeki inancı yansıtmaktadır¹⁰².

Bu varsayımlara dayanarak kamu tercihlerini işleyen teorisyenler kamu ekonomisinin başarısızlığı kavramını geliştirmişlerdir. Buna göre, devlet müdahalelerinin politik mübadelelere bağlı olarak ekonomide kaynakların etkin ve adil dağılımını bozacağına ve ekonomik istikrarsızlıklara neden olacağına inanılmaktadır. Politik mübadele kamu harcamalarının artışı körüklerken kamu gelirlerinin tahakkuk oranını olumsuz etkilemektedir. Buna bağlı olarak kamu finansman açıkları ekonominin önemli bir sorunu haline dönüşmektedir. Kamu tercihleri teorisinin “Anayasal İktisat” yorumu politik mübadelenin beslediği istikrarsızlıklardan kurtulabilmek için iktisadi ve mali anayasa önerisini sunmaktadır. Anayasal iktisat görüşünü savunanlara göre, böyle bir anayasanın oluşturulmaması halinde politikacılar ve bürokratlar mali ve ekonomik yetkilerini kötüye kullanabileceklerdir. Bu nedenle, politikacı ve siyasetçilerin para basma, faiz oranları ve döviz kurları ile oynama, asgari ücret ve vergi oranlarının belirlenmesi, kamu harcamaları gibi bütçeleme konularındaki yetki ve sorumlulukları ekonomik anayasalarla hüküm altına alınmalıdır.

3. Monaterist İktisat Politikası Anlayışı

İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu harcama artışlarına bağlı olarak yaşanan enflasyonist istikrarsızlıklara ve para sistemindeki değişmelere bağlı olarak yeni bir boyut kazanan ekonomik krizlere çözüm arayışları Monaterist iktisat yaklaşımını gündeme taşımıştır. Yaşanan ekonomik istikrarsızlıkların kaynağı olarak uygulanan Keynesci istikrar

¹⁰¹ Coşkun C. Aktan, *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Ankara: Takav Matbaası, 1994, s.133.

¹⁰² James M. Buchanan, “İktisat Politikası Anayasası” Çev: Vural Fuat Savaş, *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat*, s. 302.

politikaları görülmüş ve çözümün etkin para politikası uygulamaları ile sağlanabileceği düşüncesiyle Monetarist iktisat politikası önerileri şu prensipler çerçevesinde geliştirilmiştir¹⁰³: Para talebi fonksiyonunun istikrarlı olduğuna ve bu nedenle ekonomik istikrarsızlıkların para arzındaki yanlış dalgalanmalardan kaynaklandığına ve bunun da reel ekonomideki istikrarsızlıklara bağlı olarak ortaya çıktığına inanılmaktadır. Genişletici maliye politikalarının sonucu olarak parasal genişleme ile yaratılan talep şokları ekonomik istikrarsızlıkların, özellikle enflasyonun, ana sebebidir. Maliye politikalarının etkinsizliğine inanan Monetarist iktisat anlayışı, tam istihdam sorunuyla fazla ilgilenmeyerek enflasyon meselesi üzerinde durmuştur. Ekonomide görülen tüm istikrarsızlıkların piyasa mekanizmasının işleyişine bağlı olduğunu kabul ederek, parasal şokların olmaması durumunda ekonomideki dalgalanmaların fazla olmayacağı vurgulanmaktadır. Tüm istikrarsızlıkların kaynağı ve çözümünde parayı esas alan Monetarist anlayışta maliye politikaları etkin değildir. Genişletici maliye politikalarının yarattığı dışlama etkisi maliye politikalarının etkinliğini azaltmaktadır. Bu nedenle devletin ekonomiye müdahale etmesine gerek yoktur. Çünkü, kaynaklar kıt ve özel kesim kullanacağı kaynaklar devletin kullanımına geçtiği için değişen bir şey olmayacaktır. Bu nedenle ekonomide, siyasal istikrarsızlardan fazlasıyla etkilenen, ince ayar politikaları yerine kurala göre politika uygulanması gerektiği vurgulanarak, bağımsız bir merkez bankasının denetiminde para arzı artışının bir kurala bağlanması önerilmektedir¹⁰⁴.

4- Arz Yönlü İktisat Anlayışı

Bu iktisat politikası yaklaşımının teorik alt yapısı politika uygulamalarına bağlı olarak gelişmiştir. Bu politika önerileri önce seçim malzemesi olarak kullanılmış daha sonra bazı yazarlar tarafından teorik temellere oturtulmuştur. Bu yazarlar arasında Arthur Lafer, Judi Wannishi, Paul Craig Robert, Norman Ture gibi iktisatçılar sayılabilir.

Arz Yönlü İktisat yaklaşımı, diğer yaklaşım ve teoriler gibi Keynesyen ekonomi politikalarının eleştirileri sonucunda ortaya çıkmıştır. Temel hareket noktası ekonominin talep güdümlü politikalarla yönetilemeyeceği, aksine ekonominin arz güdümlü politikalarla yönetilebileceğine olan inançtır. Keynesyen politikalarda kapasite sınırına ulaşıncaya kadar arz pasiftir ve toplam talebe karşılık vermektedir. Bu görüşün aksine arz ekonomisi

¹⁰³ İlker Parasız, *Monetarizm ve Ünlü Monetarist ve Keynesgil İktisatçılarla Söyleşiler*, Bursa. Ezgi Kitabevi, 1996, ss. 110-113.

¹⁰⁴ Demir, a.g.e., s. 81 ve ayrıca İlker Parasız, *Monetarizm...*, a.g.e., s. 170.

tarafarları, kamu harcama ve vergi büyüklüklerinde yapılacak ayarlamalar ve toplam arz arasındaki ilişki üzerinde durmaktadırlar. Keynesyen politikalar kısa dönemli olmaları ve nispi fiyatları dikkate almamaları nedeniyle yetersiz bulunmaktadır. Oysa arz yanlı ekonomi politikalarında bu gün yapılan ayarlamaların ilk etkileri nisbi fiyat değişiklikleri üzerinde olmakta ve buna bağlı olarak önce kaynak dağılımı değişmekte ve gelir değişiklikleri daha sonra ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım kabul edildiğinde, talep yönlü devlet müdahalelerinin kullanılabilir gelir düzeyinde meydana getirdiği değişiklikler yoluyla toplam talebi etkilediği, toplam talepteki bu değişikliklerin ise, toplam arz üzerinde etkili olacağı yolundaki Keynesyen düşünce ret edilmektedir. Esas olan bireyleri çalışmaya ve tasarrufa teşvik etmek için arz yönlü politikalara önem verilerek kişilerin kullanılabilir gelirini artırıcı vergi düzenlemelerine yer verilmesidir. Bu düzenlemeler çerçevesinde vergi oranları önemli ölçülerde indirilmeli ve kişileri tasarruf ve çalışmaya yönlendirecek teşvik sistemleri geliştirilmelidir.

Ekonomide mal ve hizmet üretimini canlandırmayı amaçlayan bu politikaların 1970'li ve 1980'li yıllarda fazla uygulama alanı bulmuş olmasına; Keynesyen politikalardan vazgeçilmesi, arz etkileri ve teşviklerin uygulamada ön plana çıkması ve çok büyük vergi uygulamalarının savunulması gibi üç temel sebep gösterilebilir¹⁰⁵. Arz yönlü politikaların bu özellikleriyle yatırım, tasarruf ve sermaye gelirlerini artırarak, vergi indirimleri şeklinde yapılacak düzenli reformların potansiyonel üretimi artıracığı ve stagflasyona giren ekonomileri bu durumdan kurtaracağı ön görülmüştür. Ancak, uygulama alanında istenilen sonuçları vermediği zaman içinde görülmüştür¹⁰⁶.

C. NEO KLASİK İKTİSAT ANLAYIŞININ KAMU MALİYESİNE YAKLAŞIMI

Küresel ekonomik düzenin ideolojisini temsil eden Neo Klasik İktisat yaklaşımlarının devletin yasal düzenleme biçimleri (regülasyonlar), kamu işletmeciliği, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe politikaları gibi konulardaki görüşlerini, temel varsayımları çerçevesinde, aşağıdaki gibi açıklayabiliriz.

¹⁰⁵ Eker ve diğerleri, *Maliye Politikası*, a.g.e., s. 67.

¹⁰⁶ L. Chimerine ve R.M. Young. "Economic Surprises and Messages of the 1980's", *American Economic Review*, Vol. 76, No.2, ss.31-36.

1. Kamu Harcamalarına İlişkin Değerlendirmeler

Neo klasiklere göre devlet iktisadi kararlarında rasyonel hareket etmemekte ve dolayısıyla, kaynak kullanımında israftan kaçınmamaktadır. Bu nedenle devletin kamu harcamalarını mümkün olan en alt seviyelere indirmesi gerekmektedir. Yapılan her kamu harcaması kaynaklarda sapma etkisi göstermektedir. Özel sektörün verimli olarak kullanabileceği kaynaklar devlet tarafından verimsiz alanlarda kullanılarak israf edilmektedir.

Kamu harcamalarının israfçı ve verimsiz oluşu harcamaların yapılacağı kamu hizmetlerinin tespitinin siyasal süreçte belirlenmesinden kaynaklanmaktadır. Anayasal iktisat yaklaşımına göre, seçmen, siyasetçi ve bürokrat üçgeninde yaşanan çıkar mücadeleleri, üçünü kamu harcamalarının artışında birleştirmektedir.

Anayasal iktisat yaklaşımına göre, bireysel tercihlerin toplumsal tercihlere dönüştüğü siyasal süreçte kamu harcamaları devamlı olarak artış göstermektedir. Buna ilaveten “mali farklılaşmaya”¹⁰⁷ bağlı olarak da kamu harcamalarında israfa varan artışlar görülmektedir. Mali farklılaşma ekonomik ve siyasal yozlaşmaya neden olduğu için kamu harcama eğiliminin artmasını kaçınılmaz kılmıştır. Bu nedenle kamu harcamalarının artışının frenlenmesi ve israfın önlenmesi için siyasilerin kamu maliyesine ilişkin büyüklükleri belirleme yetkilerinin mali ve ekonomik anayasalarla sınırlanması ve kamu kesimi hizmet çıktılarının performans değerlendirme yöntemleriyle değerlendirilmesi gerektiği savunulmaktadır.

2. Kamu Gelirlerine İlişkin Değerlendirme

Bireyin özgürlüğü ve maliye politikalarının etkisizliği üzerine inşa edilen neo klasik politika önerilerinin kamu gelirlerine yönelik yaklaşımları kısaca aşağıdaki gibi verilebilir. Geniş tabanlı düşük ve tek oranlı ağırlıklı olarak dolaylı vergilerden oluşan bir vergi sistemi önerilmektedir. Kamu gücüne dayalı olarak tahsil edilen vergilerin bireysel özgürlükleri sınırlandırdığı ve kamu harcamalarıyla nereye nasıl harcandığı belli olmadığı için mükellefler üzerinde en az baskı oluşturacak bir vergilemenin yapılması istenmektedir. Vergilerin bir sosyal politika aracı olarak değil, sınırlı devletin finansmanını sağlamak ve

¹⁰⁷ Mali farklılaşma kamu mal ve hizmetlerinin bedellerinin piyasada olduğu gibi yararlananlar tarafından ödenmemesinden kaynaklanmaktadır. Yararlanan ve bedeli ödeyen bireylerin farklı kişiler olması mali farklılaşma olarak ifade edilmektedir.

ekonomideki bazı istikrarsızlıkların önlenmesinde iktisadi amaçlı olarak kullanılması gerektiği yönünde öneriler içermektedir. Küreselleşme sürecinde artan ekonomik ilişkiler vergi sistemlerini iki yönlü olarak etkilemektedir. İlki ulus devletlerin vergileme yetkileri uluslararası sermaye odakları ve uluslararası ekonomik kuruluşlar ve anlaşmalar tarafından sınırlandırılmasıdır. Bunlara bağlı olarak, kalkınma amaçlı finansman ihtiyacı özellikle gelişmekte olan ülkelerin arasında vergi rekabetine neden olmakta ve böylece devletin vergileme gücü ve imkanları baskı altına girmektedir. İkincisi ise devletler arasında vergisel bağlılık tanıma noktasında yaşanan rekabettir. Finansal serbestleşmeye bağlı olarak hareketlenen sermayenin kendi ülkelerinden çıkmasını engellemek ve yabancı sermaye transferlerini artırmak amacıyla devletler özellikle vergi indirimleri doğrultusunda rekabeti artırmıştır. Bu rekabet ilişkisi devletleri vergilerde indirim yapmaya, harcamalarda kısıntıya gitmeye, özel sektörün önünü açmaya yönelik regülasyonlar yapmaya ve en alt düzeyde ticari engeller uygulamaya zorlamıştır. Düzenleme yetkisinin ve mali gücün kaybedilmesinin sonucu olarak devletlerin yönetim kabiliyetlerinde de önemli sapmalar ortaya çıkmıştır.

Kurumların vergilendirilmesi ve sermaye hareketleri arasındaki açıklamaya yönelik yapılan çalışmalar, güçlü kanıtlar olmamasına rağmen, sermaye hareketlerinin artışı ve vergi indirimleri arasında sistematik bir ilişkinin var olduğunu göstermektedir. Vergi oranlarındaki indirimler finans piyasalarının yaygınlaşmasında ve işlem hacmi itibari ile derinleşmesinde önemli rol oynamaktadır. Aşlında bu, vergi politikaları alanında piyasa düzenlemelerinden piyasa kurallarına uymaya yönelen anlayışın gelişmesinde etkili olmuştur. Küresel düzeydeki bu politika uyumlaştırması vergi politikalarının ekonomi yönetim fonksiyonlarını azaltmıştır¹⁰⁸.

Sosyal devlet anlayışının gelişimine bağlı olarak ortaya çıkan, vergilemenin sosyal amaçları ihmal edilerek sosyal boyuttan yoksun, ağırlıklı olarak mali amaca yönelik vergi sisteminin oluşturulması sağlanmıştır. Örneğin, bu amaçla Monetaristler tarafından bireylerin iktisadi kararlarını en alt düzeyde etkileyecek biçimde, fiyat mekanizması içinde tahsil edilen dolaylı vergilerin kullanılması önerilmektedir¹⁰⁹. Kaynakta vergileme vergi tekniği açısından vergilemenin zaman maliyetini ve tahsil maliyetlerini en aza indirmektedir. Ayrıca, arz yanlı iktisat politikalarının öngörüsü doğrultusunda, kapasite

¹⁰⁸ Duane Svank - Sven Sveinmo, "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies", *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No: 3, July 2002, ss. 642-643.

¹⁰⁹ Parasız, *Monetarizm...*, a.g.e., s. 164.

kullanım imkanı artıracak ve uzun dönemde artan işlem hacmine bağlı olarak düşük oranlarla daha yüksek vergi tahsilatı gerçekleştirilebilecektir.

Dünya Ticaret Örgütü kuruluş anlaşmasına taraf olan ülkeler başta gümrük vergileri alanında olmak üzere vergileme yetkilerini neredeyse tamamen kaybetmişlerdir. Bu çerçevede üye ülkeler ve üye olma yolundaki ülkeler ticaretle bağlantılı konularda vergi sistemini ve idaresini basitleştirici önemli reformlar gerçekleştirmişlerdir¹¹⁰. Bu reformlar kapsamında gümrük vergisi oranları önemli ölçüde azaltılmıştır. Monetaristlerin dolaylı vergilerin yaygınlaştırılması önerisine uygun olarak, ticaret, üretim ve vergi kaçığını önleme konularında etkili olan katma değer vergisinin kullanımını yaygınlaştırılmış, başta vergi yönetimine ilişkin olarak ticaret ve diğer alanlarda bürokratik engeller azaltılmıştır.

Ancak, bu reformlarla devletin vergileme yetkisi daraltılırken diğer taraftan devlete, düzenleyici vergiler olarak kabul edilen ve uygulama prosedürleri DTÖ anlaşmalarında belirlenen vergiler koyabilme imkanı tanınmaktadır. Fakat, hükümetler bu düzenleyici vergileri vergileme yetkisi kapsamında uygulayamamaktadırlar. Burada esas olan, küresel ekonomi koşullarında uluslararası kuruluşlara tanınan vergileme yetkisinin hükümetlere şartlı ve sınırlı olarak kullanılmasıdır başka bir şey değildir.

III. GÜNÜMÜZDE DIŞ TİCARET POLİTİKALARI VE KAMU MALİYESİ ETKİLEŞİMİ

Çalışmanın bu noktasına kadar yapılan açıklamalarda küresel düzeyde ekonomik işlemlerin çeşitlilik ve hacim itibari ile arttığını ve bunun da küreselleşme olgusuyla birlikte devletin ekonomik fonksiyonlarını nasıl etkilediği açıklanmaya çalışılmıştır. Küreselleşme sürecinde, devletin fonksiyonlarının ve kullandığı politika araçlarının çeşitliliği ve kapsamı bakımından oldukça farklılaştığını görmekteyiz. Devlet anlayışının müdahaleci anlayıştan tarafsız devlet anlayışına doğru değişmesi, bazı müdahale politika araçlarının bırakılmasını, en azından aktif olarak kullanılmasından vazgeçilmesini gerektirmiştir. Yani günümüz iktisat politikalarında kamu harcamaların ve gelirlerin belirli politika hedefleri doğrultusunda aktif kullanımı uygun görülmemektedir.

¹¹⁰ Zdenek Drabek, Sam Laird, "Trade Policy Developments in Emerging Markets", WTO Economic Research and Analysis Division Staff Working Paper ERAD9707.WPF, January, 1997, s.7.

Devletler, dış ticaret işlemleri ile küreselleşme sürecine önemli ölçüde katılmakta ve dış ticaret işlem hacminin artışına paralel olarak küreselleşme süreci hızlanmaktadır. Devletin şu veya bu nedenle ekonomi politikalarını serbestleştirilmesi, ekonomi üzerindeki kamu baskısının azaltılması, bireyci felsefeye uygun ticaret politikalarının geliştirilip ona uygun araçların kullanımı küreselleşme sürecinin hızlanmasında etkili olmuştur. Hızlanan bu süreçte devletin izlediği dış ticaret politikaları ve kullandığı araçlar da farklılaşmaya başlamıştır. Aslında burada araçların çeşitlilik anlamında değil kombinasyon ve etkinlik anlamında farklılaşması söz konusudur. Dış ticaret politikalarının kombinasyonundaki değişim günümüz kamu maliyesi anlayışı ile ilgilidir. Küreselleşmenin ekonomi politikasını şekillendiren neo klasik temelli iktisat politikaları tarafsız ve minimal devletin varlığına ihtiyaç duymaktadır. Tüm politika önerileri tarafsız devlet kabulü üzerine kurulmuştur. Bu çerçevede, dış ticaret politikaları da devletin müdahalelerinden en az etkilenecek biçimde tasarlanmış ve uygulamaya koyulmuştur.

Serbest ticaret politikalarının temel hareket noktası, koruyucu politikaların nispi fiyat yapısını bozarak kaynak dağılımında etkinlikten uzaklaşılmasına neden olmasıdır. Serbest ticaret savunucularına göre, uluslararası düzeyde kaynak dağılım etkinliği iki yolla sağlanabilir. Bunlardan ilki, uluslararası uzmanlaşmaya dayalı faktör donanım farklılıklarına ve karşılaştırmalı üstünlüklere bağlı ekonomik yapıların tesis edilmesidir. İkincisi ise, nispi fiyat yapısını etkileyerek piyasa koşullarını olumsuz etkileyen, müdahaleci politikalardan vazgeçilmesidir. Örneğin; yerli sanayiye korumaya yönelik olarak verilen bir teşvik malın gerçek maliyetini ve ihrac fiyatını düşüreceği için rekabeti bozacaktır. Ayrıca, maliyetin altında satışların yapılmasına ve buradan doğan zararın devlet tarafından üstlenilerek vergi mükelleflerine yansıtılması adil olmayan gelir paylaşımına neden olur. Bu ve benzeri aksaklıkların önlenmesi adına serbest ticaret politikalarının uygulamaya sokulması ve bu alandaki kamu müdahalelerinin en aza indirilmesi gerekmektedir.

Özellikle, ikinci dünya savaşını takiben gelişen ve yaygınlaşan korumacı akım, kamusal düzenlemelerin gerçekleştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır. Dış ticarete korumacı eğilimlerin önüne geçilmesi ve serbest ticaret politikalarının uygulamaya koyulması ile ilgili düzenleme çalışmaları GATT'la başlamış ve günümüzde DTÖ ile uluslar üstü kurumsal yapı içinde yürütülmektedir. Bu niteliği ile DTÖ'nün düzenlemeleri, mal ve

hizmet ticaretinden fikri mülkiyet haklarına kadar geniş bir alanda gerçekleştirilen ticari faaliyetlerin adeta “anayasasını” oluşturmaktadır. Dünya ekonomisinin küreselleşmesinde önemli bir ajan olan DTÖ, devletin dış ticaret politikalarında kullandığı kamu maliyesi araçlarının kullanım inisiyatifini ve kombinasyonunu önemli ölçüde etkilemektedir. Bu etkileşim kamu harcamaları ve gelirleri açısından nasıl gerçekleştiğinin DTÖ anlaşmaları ve mekanizmaları bağlamında araştırılması bu çalışmanın özünü oluşturmaktadır. İkinci bölümde DTÖ’nün kamu maliyesi büyüklükleri üzerindeki etkileri ek anlaşmalar özelinde incelenmeye çalışılacaktır. Ancak ikinci bölüm hakkında fikir vermesi açısından etkileşimin hangi noktalarda ortaya çıktığı hakkında genel bir açıklama yapmak yerinde olacaktır.

Dış ticaret politikaları ve kamu harcamalarındaki etkileşim şu noktalarda ortaya çıkmaktadır: Dış ticaret teşvik uygulamaları, kamu alımları, vergi harcaması olarak ifade edilen vergi tahakkuk oranını azaltıcı yöndeki dış ticaret şirketlerine tanınan ayrıcalıklı vergi uygulamalarıdır. DTÖ, Sübvansiyonlar Anlaşması ile teşvik uygulamalarını, Kamu Alımları Anlaşması ile kamu alımlarına yönelik harcamaları disiplin altına alarak toplam kamu harcamalarının azaltılmasını ve piyasalar arasında ayrımcı olmayan bir harcama anlayışının gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Aslında bu amaçla küresel ekonomik düzenin gerek duyduğu minimal devletin kurulmasına yardımcı olunmaktadır.

Kamu gelirleri açısından baktığımızda ise, etkileşimin gümrük vergileri, ithalde alınan katma değer vergisi (KDV), düzenleyici vergi olarak ifade edilen anti damping ve telafi edici vergi uygulamalarında görülmektedir. GATT 94 anlaşması ile taraflar gümrük tarifesi oranlarını sıfıra yaklaştırmaya, bölgesel ekonomik entegrasyonlar kapsamında entegrasyon içi ticari işlemlerinde KDV uygulama istisnalarına ve DTÖ prosedürlerine ve iznine bağlı olarak uygulanan anti damping ve telafi edici vergi uygulamaları kamu maliyesi araçlarının kullanım inisiyatifini, büyüklüğünü ve kombinasyonunu şekillendirmektedir.

A. DIŞ TİCARET POLİTİKASININ KAPSAMI VE ARAÇLARI

Dış ticaret ve maliye politikası araçları arasındaki etkileşimin nasıl olduğuna ilişkin açıklamalara girmeden önce uluslararası ekonomi politikasının neyi ifade ettiği, kapsamının ve araçlarının neler olduğu hakkında açıklamalar yapmak yerinde olacaktır.

Uluslararası ekonomi politikası, hükümetlerin ticaret ve üretim faktörü hareketlerinin yönüne, bileşimine ve hacmine müdahale eden tüm faaliyetler olarak

tanımlanabilir. Bu müdahaleler kapsamında hükümetler reel ve finansal anlamda iç ve dış yatırımlar ile dış ticareti teşvik etmesi, sınırlandırması ve uygulama prosedürlerini düzenlenmesi gibi politika amaçları doğrultusunda uygulamalarda bulunur. Bu tanımlama bize, uluslararası ekonomi politikalarının para ve maliye politikaları gibi genel ekonomi politikalarından bağımsız olarak değerlendirilemeyeceğini göstermektedir. Bu nedenle, dış ekonomi politikaları ve genel ekonomi politikaları arasında tutarlılığın ve uyumun sağlanması gerekmektedir. Çünkü; uluslararası ekonomi politikası ülkedeki tüm ekonomik işleyişle ilgili olup günlük hayatın her aşamasında etkili olmaktadır. Örneğin; ithal ikameci politika uygulamaları, iç tasarruf yaratmak adına, toplumun tüketim eğilimini kısıtığ için toplumsal refah açısından olumsuz bir etkiye sahip olabilir.

Uluslararası ekonomi politikaları otarşi, ekonomik büyüme, kalkınma ve refah düzeyinin iyileştirilmesi, yerli sanayi ve diğer kesimlerin korunması, ödemeler bilançosu ve tam istihdam dengesinin sağlanması gibi hedefleri gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi ise mal ve hizmet hareketlerini düzenleyen dış ticaret politikaları, ödemeler bilançosu politikaları, dış yatırım ve yardım politikaları gibi alt düzeyde uluslararası ekonomik ilişkilerin yönünü tayin eden politikalarla uygulanmaya çalışılmaktadır. Aslında bu alt politikalar korumacı veya serbest ekonomi politikası hedefleri doğrultusunda şekillenmektedir. Örneğin; liberal ekonomi politikaları çerçevesinde dış yatırım uygulamalarının belirli ölçülerde serbestleştirilmesi sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılmasını gerektirmektedir. İster genel ekonomi politikası amaçlarını isterse alt ekonomi politikası amaçlarını gerçekleştirmek için olsun, bir takım araçlar kullanılmaktadır. Bu araçların iktisat politikası aracı olabilmesi sadece devlet kararlarından etkilenmesini gerektirir. Bu araçların kontrol edilebilme imkanına göre üçlü bir tasnif yapılabilir¹¹¹. Denetim imkanı olmayan değişkenler ilk grubu oluşturmaktadır. Bunlar iktisat politikası açısından sistem dışı parametrelerdir. Diğer devletlerin uyguladığı politikalar bunlardan biridir. Günümüz küresel ekonomi koşullarında devletler arasında gerçekleştirilmeye çalışılan koordinasyon çabaları, iktisat politikalarını etkileyen ancak kontrol dışı olan bu değişkenleri kontrol altına almayı amaçlamaktadır. Bu amaçla DTÖ, üye devletler arasında politika koordinasyonunu sağlama ve geliştirme çabası içinde bulunmaktadır.

İkinci grup değişken ise denetim imkanı olan ancak düzenleme yetkisi verilmemiş değişkenlerden ibarettir. Bunlar ülkelerin siyasal düzenlerine göre farklılık göstermektedir.

¹¹¹ Aksoy, a.g.e., 437.

Ülkelerin anayasalarında tanımlanmış haklar, o toplumu oluşturan kişilerin ekonomik davranışlarını sınırlayabilir; ve bu sınırlamalar ülkenin politik yapılarına bağlı olarak değişebilmektedir. Ancak, küreselleşen dünyada devletler arasında var olan bu türden farklılıklar giderek azalmaktadır.

Üçüncü grup değişken ise, denetim imkanı olan ve politik düzenin denetimine izin verdiği değişkenlerdir. Bu değişkenler iktisat politikasının araçlarını oluşturmaktadır. Kamu harcamaları ve gelirleri, faiz hadleri, dış ticaret kotaları kamu iktisadi kuruluşlarının uyguladığı ürün fiyat politikaları, teşvik uygulamaları gibi araçlar devlet tarafından kontrolü mümkün olan ve devlet tarafından kontrolüne izin verilen değişkenlere örnek verilebilir. Küresel ekonomi koşullarında bu araçlar üzerindeki devletin kontrol gücü uluslararası anlaşmalar ve kuruluşlar tarafından yeniden tanımlanmakta ve değiştirilmektedir. Günümüz dünyasında bu tarzdan değişimin temel nedeni serbest piyasa ekonomisine olan inanç ve devlet tarafından alınan ekonomik kararların ve yürütülen faaliyetlerin neden olduğu istikrarsızlıkların ve sapmaların en aza indirilmek istenmesidir¹¹².

Uluslararası iktisat literatüründe kontrol imkanı bulunan politika araçları; tarifeler, miktar kısıtlamaları, teşvik araçları, parasal kontroller gibi gruplar altında sınıflandırılarak, belirlenen politika hedefleri doğrultusunda ne türden etkilerde buldukları araştırılmaktadır. Çalışmanın niteliği gereği, uluslararası ekonomi politikası araçları, maliye nosyonu açısından değerlendirilerek, farklı bir tasnif çerçevesinde incelenmesi tercih edilmiştir. Buna göre, uluslararası ekonomi politikası araçları kamu gelirleri ve kamu harcamaları açısından ele alınarak incelenebilir. Böyle bir sınıflandırmaya, küreselleşmenin önemli bir ajanı olan DTÖ politikalarının ve anlaşmalarının ulus devletlerin politika geliştirme ve uygulama inisiyatiflerini daraltıcı etkilerinin daha kolay anlaşılmasının sağlanması amacıyla gidilmiştir. Bu tasnif çerçevesinde DTÖ'nün ulusal ekonomi politikaları üzerindeki etkisi, DTÖ kapsamında yer alan anlaşmalar bağlamında incelenecektir.

Hangi anlaşmanın hangi yollarla ulus devletin kamu maliyesi büyüklükleri üzerinde etkili olduğu ikinci bölümde ayrıntılı olarak incelenecektir. Ancak burada bir sınırlandırmayı yapmak gereklidir. Bu çalışma kapsamında, tüm uluslararası ekonomi politika araçları ve maliye politikası araçları incelenmeyecektir. Yalnızca dış ticaretle ve

¹¹² Devletin dış ticarete müdahalesinin uluslararası ekonomide neden olduğu piyasa aksaklıkları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Richard H. Snape, "The Importance of Frontier Barriers", *Protection and Competition in International Trade*, (Der: Henryk Kierzkowski), USA : Blackwell, 1987, ss. 214-231, s.220.

kamu maliyesi ile alakalı olan araçlar ve bunların DTÖ kapsamında düzenlenmiş olanlar üzerinde durulacaktır.

B. DIŞ TİCARETLE BAĞLANTILI KAMU MALİYESİ ARAÇLARI

1. Dış Ticaretle Bağlantılı Kamu Gelirleri

Maliye politikasının üç temel aracından biri kamu gelirleridir. Bu araçlardan değişik politika amaçları doğrultusunda yararlanılmakta ve bu bağlamda bazı kamu geliri unsurları dış ticaret politikası hedefleri doğrultusunda kullanılmaktadır. Bu noktada şu soru akla gelmektedir: acaba, kamu gelirleri bağlamında değerlendirilebilecek dış ticaret politikası araçları nelerdir? Yine cevaplanması gereken bir diğer soru ise dış ticaret politikalarında etkili olan kamu gelir türleri nelerdir? Bu sorulara cevap üç kamu geliri türünden gelmektedir. Bunlar; 1) Doğrudan dış ticaret politikası aracı olarak kullanılan Gümrük Vergileri (Tarifeler), 2) Piyasadaki aksaklıkları düzenlemek amacıyla uygulanan, Anti-Damping Vergisi ile Telafi Edici Vergi ve 3) Dolaylı olarak dış ticareti harcama türü vergilerdir. Bu bağlamda KDV, ÖTV gibi belirli malların ithalatından alınan vergiler sayılabilir.

a. Gümrük Vergileri

1) Tanım, Amaç, Kapsam ve İşleyiş

Gümrük vergileri¹¹³, devletin hükümlerine dayalı olarak, dış ticari faaliyetlerin gümrük işlemleri aşamasında tahsil edilen bir kamu gelir türüdür. Kamu gelir türü olmanın yanında en eski dış ticaret politikası ve kamu gelir politikası aracı olarak kullanılmaktadır¹¹⁴. Temel iktisat politikası aracı olarak kullanılması iki nedene dayandırılabilir. İlki çok eski devirlerden günümüze kadar uygulanıyor olması ve ikincisi ise; günümüzde uluslararası ekonomi alanında korunma gerektiren hallerde tek koruma aracı olarak gümrük vergilerinin kullanılması gereğinin, DTÖ ilke kararı olarak, üye taraflarca kabul edilmiş olmasıdır. Aşağıda detaylı olarak açıklanacağı gibi, dış ticarete tarife dışı araçların koruma amacıyla kullanılmaması gerektiği, korumanın kaçınılmaz olduğu

¹¹³ Gümrük vergisi kavramı içinde gümrük ve tarife olmak üzere iki anlam taşımaktadır. Gümrük, belli bir malın gümrük bölgesine giriş ve çıkışında ödenen vergi resim, harç vb. mali yükümlülükleri ifade ederken, tarife de dış ticarete konu olan tüm mallara ödenen vergileri oran ve/veya miktar olarak sınıflayan çizelgelerdir. Tarife türleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Rıdvan Karluk, *Uluslararası Ekonomi*, 5. Baskı İstanbul: Beta, 1998, s. 138.

¹¹⁴ Salih Turan, *Vergi Teorisi ve Politikası*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1993, s. 166.

durumlarda ise, bunun gümrük vergileri ile gerçekleştirilmesi, gerektiği GATT prensibi olarak kabul edilmiş ve anlaşma hükümleri arasına konulmuştur¹¹⁵.

Bilindiği gibi vergi, kamu harcamalarının finansmanına katkı sağlamak, sosyal ve ekonomik politika amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla kişilerden kanuna uygun olarak tahsil edilen zorunlu, nakdi ve nihai ödemelerdir. Kuramsal açıdan bu vergiler harcama vergileri kapsamında değerlendirilebilir. Gümrük işlemleri aşamasında tahsil edilen bu vergiler, malların iç piyasadaki satış fiyatı üzerinden alınan vergi arasında bir fark yoktur. Ancak, vergi tekniği açısından gümrük vergilerinin matrahına, konusuna ve ödenmesine ilişkin özellikleri nedeniyle ayrı bir kategoride değerlendirilmesi gerekmektedir¹¹⁶.

Gümrük vergileri de; mali ve sosyo ekonomik amaçlarla gümrük bölgesi sınırlarında gerçekleştirilen mal ve hizmet hareketlerinden alınmaktadır. Vergilerin mali amacı devlete gelir sağlamasını ifade etmektedir. Gümrük vergileri kaynaktan tahsil edilebilmeleri, mükellef gurubunun nitelikli oluşu, gümrük kapılarındaki görevli elemanlar tarafından tahsil edilmeleri dolayısıyla tahsil maliyetleri düşük olduğu için mali amaca oldukça iyi hizmet edebilmektedirler¹¹⁷. Bu vergilerin mali amaçla kullanılması durumunda uygulanacak malların talep miktarlarının ve talep fiyat elastikiyetinin bilinerek ona uygun bir oranın belirlenmesi gerekmektedir. Aksi takdirde, maliye biliminde "Lafer Etkisi" olarak bilinen etki ortaya çıkacaktır. Şöyle ki; talebi fiyat değişmelerine duyarlı olan mallara yüksek vergi oranının uygulanması belli bir orandan sonra vergi hasılatını azaltacaktır. Çünkü, vergi fiyatın içine yansiyarak fiyat düzeyini yükseltmektedir. Fiyatların yükselmesi iç talebi düşüreceği ve dolayısıyla ithalat hacmini daraltacağı için, yüksek vergi oranı uygulanmasına rağmen, düşük vergi hasılatına ulaşılacaktır.

Ekonomik faaliyetlerin çeşitlenip hacim olarak artması, devlete yeni gelir kaynakları yaratması ve dış ticaret işlemlerin serbestleştirilmesi amacıyla yapılan uluslararası anlaşmalarla gümrük vergileri mali amaçtan ziyade ekonomik amaçlarla tahsil edilmeye başlanmıştır. Örneğin, ithalatın yerli sanayi üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak amacıyla gümrük vergileri sektörel bazda yerli sanayiye koruyacak biçimde oran ve miktarlar farklılaştırılarak uygulamaya koyulabilir. Yine, serbest dış ticaret politikalarının geçerli olduğu ülkelerde ve dönemlerde ise mali amaçlardan uzaklaşarak ekonomik amaçlar

¹¹⁵ Şener Büyüktaşkın, *Dünya Ticaret Sistemi (GATT, Dünya Ticaret Örgütü ve Türkiye)*, Ankara: Esbank, 1997, s. 26.

¹¹⁶ Nihat Edizdoğan, *Kamu Maliyesi 2*, 4.baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 1998, s.226.

¹¹⁷ John F. Due, "Custom Duties in Developing Countries", *Readings on Taxation in Developing Countries*, Third Edition, (Ed.: Richard M. Bird ve Oliver Oldman), The John Hopkins Press, Baltimore 1975, ss.175-176.

doğrultusunda kaynak dağıtım etkinliğinin sağlanması amacıyla gümrük vergisi oranları indirilebilir ve hatta sıfır orana kadar çekilebilir.

2) Gümrük Vergilerinin Ekonomik Etkileri

Gümrük vergilerinin ekonomik etkileri mikro düzeyden başlayarak makro boyutlara ulaşmaktadır. Makro etkiler ödemeler bilançosu, tam istihdam ve kaynak dağılımı gibi konularda ortaya çıkmaktadır. Aslında bu makro düzeydeki etkiler, mikro etkilerin toplu sonucu olarak meydana gelmektedir. Hangi koşullarda ne gibi makro etkilerin oluşacağını araştırılması çalışmanın amacı ve kapsamı dışında kalmaktadır. Bu nedenle yalnızca kısmi denge analizi yardımıyla mikro etkiler incelenecektir. Uluslararası ekonomi literatüründe gümrük vergilerinin mikro etkileri koruma, gelir, tüketim ve yeniden dağıtım etkileri olarak sayılmaktadır. Bu dört etki belirli kısıtlama ve varsayımlar altında somuta indirgenerek kısmi denge analizi yardımıyla açıklanmaktadır. Kısıtlamalar dünyada iki ülke arasında iki malın ticaretinin gerçekleştirildiği varsayımına dayanmaktadır. Bu iki mal hem ithalata hem de ihracata konu olmaktadır. Ayrıca, üretim ve tüketim koşullarını etkileyecek faktörler ile görece fiyatlar ve ücretle sabittir. Bu koşullarda bir mala uygulanacak gümrük vergisinin oluşturacağı etkileri bir şekil yardımıyla daha rahat açıklanabilir. Şekil 2'de vergi öncesi arz talep koşulları ve vergi sonrası arz talep koşulları ile dış ticaret yapılmadığı durumdaki arz talep koşulları bir arada verilmiş ve denge noktaları E, E1 ve E2 noktaları ile gösterilmiştir.

i. Koruma Etkisi

Koruma etkisi vergilemenin iktisadi amacına hizmet etmektedir. Gümrük vergilerinin yansıma mekanizmasından yararlanılarak fiyata yüklenmesi ile iki sonuç doğurmaktadır. Bunlardan ilki, ithalat hacminin daralması ve ikincisi ise fiyat artışlarından gelir sağlamak isteyen yerli üreticilerin üretim kapasitelerini artırmalarıdır. Yerli üreticilerin kapasite artırımına gitmeleri koruma etkisinin bir sonucudur. Vergiler yardımıyla suni olarak ithalat hacmi daraltılarak yerli sanayiye faaliyet alanı açılmaktadır. Aslında gümrük vergileri yerli firmaların yüksek marjinal maliyetler altında üretim yapmalarını sağlamaktadır. Bu nedenle koruma etkisinin kaynak dağılım etkinliğini bozduğu ve bu nedenle olumsuz bir etki olduğu savunulmaktadır¹¹⁸.

¹¹⁸ David Greenway, *International Trade Policy: From Tariffs To The New Protectionism*, London: Macmillan Press, 1983, s. 101.

ii. Gelir Etkisi

Gelir etkisi aslında gümrük vergilerinin mali amacının bir ürünüdür. Devletin gümrük vergilerinden gelir sağlamasını ifade eder. Gelir etkisi verginin konusu olan mal ve hizmetlerin işlem hacmi, uygulanan oran ve malın fiyat talep esnekliğine bağlıdır. İşlem hacmi ve oranın çarpımı $((Q^2 - Q^1) \times V)$ gelir etkisinin parasal büyüklüğünü gösterirken oranın yüksekliği ve malın fiyat talep elastikiyeti de potansiyel gelir etkisinin tespitinde etkili olmaktadır. Şekil 2’de “G” alanı devletin gümrük vergilerinden sağlamış olduğu geliri ve aynı zamanda gelir etkisinin parasal büyüklüğünü göstermektedir. Potansiyel gelirin tamamının kavranabilmesi ancak vergi sınırını belirleyen optimal oranın tespiti ve malın talep elastikiyet şiddetinin bilinmesi ile mümkündür.

iii. Tüketim Etkisi

Tüketim etkisi gümrük vergilerin toplam tüketimi azaltıcı etkisini ifade etmektedir. İthalat maliyetlerine gümrük vergisinin girmesi ithalatı pahalılaştırmaktadır. Bu ise iki sonucu beraberinde getirmektedir. İlki ithalat hacminde görülen daralmadır. İkincisi ise vergi maliyetinin fiyata yansıtılması ve toplam arzın toplam talebi karşılayamamasına bağlı olarak yaşanan fiyat artışlarıdır. Hem fiyat artışları hem de toplam arzın düşmesine bağlı olarak bireyler tüketimlerini kısmak durumunda kalmaktadırlar. Yaşanan bu durum verginin tüketim etkisinin bir sonucudur. Şekil 2’deki “T” alanı tüketim etkisini göstermektedir. Gümrük vergisinin uygulanması ithalat hacminde $Q^4 - Q^5$ -miktarında bir azalmaya ve fiyatlarda $P^1 - P^2$ kadar bir artışa neden olmuştur. Bu iki gelişme, sonuçta tüketimin daralmasına neden olmaktadır. Tüketim kayıplarını ifade eden tüketim etkisi tıpkı koruma etkisinde olduğu gibi olumsuz olarak kabul edilmektedir. Verginin neden olduğu refah kaybının ortadan kaldırılması ancak uzun dönemde yerli üretim artışı veya ithalat maliyetlerindeki azalmayla mümkün olacaktır. Bunun için özellikle bebek sanayilerde gümrük vergisi uygulamasının neden olduğu refah kayıpları maliyetlerin düşürülmesi ve bunun tüketicilere yansıtılması gerekmektedir.

iv. Yeniden Dağıtım Etkisi

Gümrük vergilerinin uygulanması üretici rantı yaratarak gelirin yeniden dağıtılmasını sağlar. Buna yeniden dağıtım etkisi denir ve Şekil 2’de “R” alanı ile temsil edilmektedir. P^1 fiyat ve marjinal maliyet düzeyinde firmalar üretim yaparken fiyatların yükselmesi ile üretimde bulunan firmalar marjinal maliyetinin üzerinde fiyattan mal satabildikleri için karlılıkları artmıştır. Bu durumda tüketicilerden üreticilere bir gelir

aktarımı gerçekleşmektedir. Piyasaya yeni giren firmalar marjinal maliyetle üretim gerçekleştirirken daha önceki dönemlerden üretime devam eden firmalar normal üstü kar edeceklendir. Fazla kar durumu vergilerle değişen dengenin yeniden tesis edilmesine kadar sürecektir. Şekilde E² noktasında denge kurulmuş ve tüketicilerden üreticilere gelir transferi sona ermiştir. Çünkü; denge durumunda P² fiyat düzeyinde tüketiciler Q⁴ miktarında mal tüketebilmektedirler. Bu durumda denge kurulduğu için yeniden dağıtım etkisi sona ermiştir.

b. Tarife Dışı Vergiler

1. Anti-Damping Vergisi ve Telafi Edici Vergiler

Anti Damping ve telafi edici vergiler kavramı aslında damping ve sübvansiyon kavramları ile ilgilidir. Damping ve sübvansiyon ise uluslararası piyasalarda oluşan fiyat yapısını bozarak rekabet üstünlüğü elde etmeyi amaçlayan ticari uygulamalar olarak tanımlanabilir. Bu iki kavramı biraz açacak olursak anti damping ve telafi edici vergilerin uygulanma gerekçeleri daha iyi kavranabilir.

Damping, bir malın yurt içine göre, yurt dışında daha düşük fiyatla satılmasıdır. Her firma yurt içi ve yurt dışı piyasalarda farklı fiyat uygulayabilir. Ancak burada önemli olan nokta yurt dışına satış fiyatının üretim maliyetlerinin altında belirleniyor olmasıdır. Damping uygulaması farklı amaçlarla yıkıcı, geçici ve sürekli dampingler gibi değişik biçimlerde uygulanmaktadır¹¹⁹.

Aslında dampingli mal ithal eden tüm ülkelerdeki tüketiciler dampingli ithalat öncesi döneme göre daha ucuz tüketim gerçekleştirme imkanına sahiptir. Ancak, fiyat saptırıcı ticari uygulamalar olarak kabul edildikleri için karşı çıkmaktadır. Damping uygulamalarına istisnai olarak ekonominin daralma dönemlerinde geçici olması kaydıyla izin verilmesi gerektiği yönünde tartışmalar vardır¹²⁰. Bu tartışmalara rağmen tüm damping uygulamalarının ithalatçı ülkenin yerli üreticilerine zarar vermesi halinde karşı önlem olarak anti-damping vergilerinin konulabileceği DTÖ tarafından bir anlaşmayla hüküm altına alınmıştır.

Ekonomi literatüründe sübvansiyon kavramı, belirli ekonomik faaliyetlerin diğerlerine oranla daha fazla ve hızlı gelişmesini sağlamak amacıyla *devlet tarafından çeşitli yöntemlerle*

¹¹⁹ Damping türleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İyibozkurt, a.g.e., s. 206.

¹²⁰ Robert E. Baldwin, "Trade Policies in Developed Countries", *Handbook of International Economics*, Vol. 1, (Der. R.W.Jones; P.B. Kenene) Elsevier Science Publishers, 1994, s. 605.

verilen maddi ve/veya maddi olmayan destek, yardım ve özendirmeler olarak tanımlanmaktadır. Teşvik uygulamalarında temel amaç ekonomik kalkınmayı, sosyal gelişmeyi ve toplumsal refahı olabildiğince artırmaktır. Ancak, ulusal ekonomiler açısından beklentiler değerlendirildiğinde teşvikler olumlu gibi görünmesine rağmen, özellikle ihracat teşvikleri, uluslararası düzeyde neden olduğu fiyat saptırıcı etkisi nedeniyle olumlu karşılanmamaktadır. Her ülkenin bireysel olarak ekonomik kalkınmasını hızlandırmak amacıyla teşvik yarışına girmesi, ulusal ve uluslararası düzeyde, kaynak dağılım etkinliğinin bozulmasına neden olmaktadır. Bu nedenle teşvik uygulamaları DTÖ önderliğinde sınıflandırılarak baskı altına alınmaya çalışılmış ve teşvik uygulamalarının önlenmesi amacıyla karşı önlem olarak *telafi edici vergilerin* uygulanması kararlaştırılmıştır.

2. Anti-Damping Vergisinin ve Telafi Edici Vergilerin Özellikleri

Uluslararası ekonomi açısından bakılırsa, bu vergilerinin refah artırıcı bir etkisinin olduğu görülmektedir¹²¹. Şöyle ki, sübvansiyon uygulanmaya başlandığında ihracatçı ülkelerin katlandığı maliyetler ithalatçı ülkenin sağladığı yararı aşmaktadır. Telafi edici ve anti-damping vergilerinin uygulanması ise durumu tersine çevirici etkiye sahiptir. Bu vergiler damping ve sübvansiyon uygulamalarının üretim ve tüketim üzerinde neden olduğu olumsuzlukları ortadan kaldırmakta ve bu yolla dünya refahını artırıcı bir etkiye sahip olmaktadır.

Gerek damping gerekse sübvansiyonların neden olduğu olumsuzlukları engellemek adına uygulanan anti-damping ve telafi edici vergiler mali amaçtan ziyade ekonomik amaçla alınmaktadır. Her iki verginin teorik mantığı ortaya çıkan uluslararası fiyat farkının zarar gören lehine çevrilmesini ve müdahalelerle sapmaya uğrayan fiyatın piyasa fiyatlarına yaklaştırılmasını sağlamaktır. Bu nedenle zarar gören ithalatçı ülke ilgili malın girişinde anlaşmanın öngördüğü koşullarda giriş vergisi alabilmektedir. Burada, vergilemeden temel amaç, yukarıda da belirtildiği gibi, mali olmayıp ekonomiktir. Çünkü; anti damping vergisi ve telafi edici vergiler koruma amaçlı olarak kullanılmaktadır. Koruma talebi ise ekonomide kamu kaynaklarının dağıtımını belirleyen siyasal karar alma mekanizmasını etkileyen baskı ve çıkar gruplarından ve stratejik alanda faaliyet gösteren kesimlerden gelmektedir¹²².

¹²¹ Nazım Engin, *Uluslararası Ticarete Korunacı Eğilimler*, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1992/4, 1992, s. 99.

¹²² Howard P. Marvel ve Edward J. Ray, "Countervailing Duties", *The Economic Journal*, Vol. 105, Issue 433, November. 1995, s. 1591.

İktisadi amaçla tahsil edilen bu iki vergi, vergileme yetkisi açısından tam bir vergi niteliğine sahip değildir. Çünkü, vergileme yetkisi devlet otoritesine bağlı olarak yürütme organı tarafından halk adına kullanılmaktadır. Yani devlet halktan aldığı yetki ile verginin konusunu, kapsamını, sınırını ve uygulama esaslarını belirleme yetkisine sahiptir. Sahip olduğu kamu otoritesi ile vergileme yetkisini kullanır. Ancak, anti-damping ve telafi edici vergilerde vergileme yetkisi belirli şartların olgunlaşması halinde devlet tarafından kullanılabilir. Örneğin, anti-damping vergisinin soruşturma sonunda belirlenecek olan damping miktarını aşmayacağı, anlaşmada belirlenen zarar kriterlerine uygun bir durumun ortaya çıkması ve kanıtlanması gerekliliği Anti-damping Anlaşmasıyla hüküm altına alınmıştır. Diğer bir ifadeyle, bu anlaşma devletin vergileme yetkisini sınırlandırmaktadır.

c. Harcama Türü Vergileri

Gümrük vergileri, anti-damping vergileri ve telafi edici vergiler dışında dış ticaretle bağlantılı başka vergi uygulamalarına da rastlanmaktadır. Bu vergi uygulamalarının dış ticaret işlemleri üzerinde doğrudan etkisi olmadığı gibi dünya genelinde de yeknesak uygulama alanı bulunmamaktadır. Örneğin, bu kapsamda Avrupa Birliği ve bağlantılı ülkelerde “katma değer vergisi”, “özel tüketim vergisi”, ABD’de “satış vergileri” adı altında değişik vergiler uygulanmaktadır. Harcama türü vergiler olarak adlandırılacak bu vergiler aslında iç fiyat düzeyini etkilemekte ve gerek mali gerekse iktisadi amaçlı olarak alınmaktadır. Dış ticaretle bağlantıları, vergiye konu malın ithalat ve ihracat işlemlerine tabi olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Örneğin, özel tüketim vergisine konu bir malın ithal edilmesi durumunda, ithalat işlemleri aşamasında özel tüketim vergisi alınmaktadır. İç fiyat politikaları ve dahili ticari işlemler açısından bir sakınca doğurmamaktadır. Ancak, özel tüketim vergisinin uygulanması gümrük vergilerinde olduğu gibi, ithalatı pahalılaştırarak ithalat hacminin daralmasına ve dolayısıyla uluslararası serbest ticaret koşullarını olumsuz etkilenmektedir. Özel tüketim vergisi uygulanan ithal malının ihracı gündeme geldiğinde, vergi ihrac fiyatına yansıtılacağı için, uluslararası fiyat düzeyini şişirici bir etki ortaya çıkacaktır. Gerçi bu sorun vergi iade sistemi veya yeniden ihrac şartına bağlı muafiyet tanınan ithalat uygulamalarıyla belli ölçüde aşılmaktadır. Ancak bu durumda da idari işlem maliyetleriyle karşılaşmaktadır. Katma değer ve benzeri satış vergilerinde de aynı sorunlarla karşılaşmaktadır. Özellikle harcama vergilerinin oranlarının yüksek olması

uluslararası rekabetin ülke aleyhine işemesine yol açarak, ödemeler bilançosu dengesini olumsuz etkilemektedir¹²³.

Bu tür vergilerin dış ticaret üzerindeki bir diğer olumsuz etkisi ise vergilerin uygulandığı ülkelerdeki vergi oran ve kapsam farklılıklarının uluslararası düzeyde ticaret sapmalarına neden olmasıdır. Özel tüketim vergileri ve diğer harcama türü vergiler, doğrudan ekonomi politikalarına bağlı olduğu için, ulusallığa dayalı ayrımcılık yaratarak ticarete taraf devletler arasındaki rekabeti önemli ölçüde bozmaktadır¹²⁴. Özellikle bölgesel ekonomik işbirliği oluşturmuş ülkelerde bu sorun açık olarak yaşanmakta ve bölge içi dolaylı vergi uyumlaştırmalarını gerekli kılmaktadır¹²⁵. Vergi uyumlaştırmaları yalnızca harcama vergileri için gerekli olmayıp günümüz küresel ekonomi koşullarında tüm vergi sistemlerinin uyumlaştırılmasına gereksinim duyulmaktadır. Çünkü; günümüzde serbestleşerek hareket özgürlüğünü kazanan sermaye dünyanın her bölgesine rahatça ulaşabilmektedir. Dolayısıyla sermaye ihtiyacı olan ülkeler arasında vergi rekabeti yaşanmakta ve sonuçta tüm vergi sistemlerinde vergi uyumlaştırmalarını gerekli kılmaktadır. Ancak, ülkelerin vergileme konusundaki yaklaşımları ve ekonomik yapılarındaki farklılıklar uyumlaştırmayı zorlaştırmakta ve ekonomik olarak etkinliğin kaybolmasına neden olduğu düşünülmektedir¹²⁶.

Harcama türü vergilerin dış ticaret üzerindeki olumsuz etkileri bölgesel ekonomik işbirlikleri ve ikili ticari anlaşmalarla aşılmaya çalışılmaktadır. DTÖ kapsamında yapılan anlaşma metinleri içinde bunlara ilişkin özel düzenlemeler yer almamaktadır. Ancak, sübvansiyonlar anlaşması ile ayrımcı vergisel teşviklerin uygulanması büyük ölçüde yasaklanmış veya sınırlandırılmıştır. Aşağıda bu konu üzerinde ayrıca durulacaktır.

2. Dış Ticaretle Bağlantılı Kamu Harcamaları

a. Genel Olarak Kamu Harcamaları

Toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla organize olan devlet aygıtı iktisadi görev ve fonksiyonlarını yerine getirebilmek amacıyla kaynak kullanmak zorundadır. Çünkü;

¹²³ Şener, a.g.e., s. 287.

¹²⁴ Turhan, *Vergi Politikası*, a.g.e., s. 395.

¹²⁵ Vergi uyumlaştırmaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Turhan, *Vergi Politikası*, a.g.e., ss. 391-407; Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 5. baskı, İstanbul: Beta Basın Yayın Dağıtım, 1998, s. 298.

¹²⁶ Wolfgang Eggert, "Is Tax Harmonisation Useful?", *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, No. 3, May 2001, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, s. 525.

devletin varlığının temelini oluşturan toplumsal ihtiyaçların giderilmesi bazı mal ve hizmetlerin devlet tarafından kullanımını gerektirmekte ve dolayısıyla, harcama yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Devletin harcama zorunluluğu ister klasik anlayışta olsun isterse modern anlamda olsun geçerlidir. Ancak, harcamaların, miktar ve bileşimine yaklaşımda farklıklar söz konusu olabilmektedir. Zaman içinde toplumsal mal ve hizmetlerin karşılanması görevinin yanında ekonomik ve sosyal amaçlı görevlerinde eklenmesi devletin harcama bileşimini değiştirmiştir. Bu kapsamda yapılan harcamalar mal ve hizmet alımlarına yönelik olduğu kadar özel kesime karşılıksız olarak yapılan ödemeler şeklinde de olabilmektedir. Özetle kamu harcamaları; tam istihdamı gerçekleştirme, ekonomik kalkınmayı sağlama ve geliri yeniden dağıtma gibi belirli hedeflere ulaşmak için devlet tarafından kullanılan bir mali araçtır.

Devlet yapılarının farklılığı, toplumsal ihtiyaçların çeşitliliği ve konjonktürel olarak yaşanan gelişmeler devletin harcama ihtiyacını günden güne artırmıştır. Harcama ihtiyacının artması beraberinde kamu harcaması kavramının tanımlanmasını gerektirmiştir¹²⁷. Acaba, devletin gerçekleştirdiği tüm harcamalar kamu harcaması olarak kabul edilebilir mi? Bu sorunun cevabı elbette ki hayırdır. Çünkü; geniş anlamda düşünüldüğünde özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren kamu iktisadi kuruluşlarının faaliyetleri gereği yaptığı harcamaların kamu harcaması olarak kabul edilemeyeceği görülmüştür¹²⁸. Diğer taraftan devlet bütçesinden para çıkışını gerektirmeyen kamu harcamaları da söz konusudur. Vergi istisna ve muafiyetleri ya da sair yollarla oluşan vergi kayıp ve kaçakları, bütçede görülmeyen kalemler olarak gizli harcamalardır. Vergi istisna ve muafiyetleri ile ortaya çıkan vergi kayıplarına teoride "vergi harcaması" adı verilmektedir¹²⁹. Vergi harcaması olarak literatüre giren vergi indirimi, vergi muafiyeti uygulamaları dolaylı kamu harcaması olarak kabul edilmektedir. Şöyle ki, devlet ana gelir kaynağı olan vergileri toplayarak harcamalarının finansmanını sağlamaktadır. Vergi bağımsızlıkları ile tahakkuk oranını düşürerek, toplayıp harcayacağı vergiyi tahsil etmeyerek dolaylı biçimde harcamaktadır. Bu tür harcamalar ekonomide verimliliği arttırmaktan çok, gelir dağılımı bozulmakta ve vergi yükü dağılımında adaletsizliklere neden olmaktadır. Bu olumsuz etkiler aşağıda ifade edileceği gibi günümüzün küresel ekonomik ilişkilerine de

¹²⁷ Kamu harcamalarının tanımlanması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Halil Nadaroğlu, **Kamu Maliyesi Teorisi**, 8. Baskı, İstanbul: Beta, 1992, ss. 36-42.; Şerafettin Aksoy, **Kamu Maliyesi**, 3. baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998, ss. 26-35. Selahattin Tuncer, **Kamu Maliyesi**, 2. baskı, Eskişehir: İ.T.İ.A. Yayını No: 41, 1971, s. 40.

¹²⁸ Nihat Edizdoğan, **Kamu maliyesi I**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 1995, s. 45

¹²⁹ İzzettin Önder, "Bütçe Politikaları", http://www.guncel.ato.org.tr/dosya6/izzettin_onder.html (15/06/2003)

yansımaktadır. Bu nedenle klasik yaklaşıma göre devlet israfçı olduğu için kamu harcamaları mümkün olan en alt düzeyde tutulmalı ve devlet faaliyetleri daraltılarak ve sıkı bir biçimde kontrol edilmelidir. Devletin üretici yönünü temsil eden kamu ekonomisi açısından komuyu değerlendirecek olursak, devlet yalnızca tam kamusal nitelikteki malların üretimi için kaynak kullanılmalı ve harcama yapılmalıdır. Kamu harcama alanlarının siyasal süreçte belirlenmesi ekonomik etkinliğe zarar vereceği için mutlaka sıkı bir biçimde denetlenmelidir¹³⁰.

Bir ekonomide devletin müdahale alanının büyüklüğüne ilişkin değerlendirmeler kamu harcamalarının miktar ve bileşimine bakılarak yapılabilir. Çünkü, kamu harcamalarının artışı kamu sektöründe piyasadan alınan mal ve hizmetlerin, kişilerin satın alım güçlerinin artırılmasına yönelik yapılan dolaylı ve dolaysız harcamaların artışı demektir. Devlet artan kamu harcamalarının miktar ve bileşiminde yaptığı ayarlamalarla ekonomi politikalarını yönlendirmektedir. Ekonomi politikası aracı olarak kamu harcamaları mali politika amaçları yanında dış ekonomi politikası amaçları üzerinde de etkili olabilmektedir¹³¹. Kaynak kullanımı için yapılan kamu harcamalarında yerli ve yabancı tedarikçi ayrımı gözetilmesi dış ticaret hacmini etkilemektedir. Ayrımın yönü ve şiddeti etkinin derecesi ve istikametini tayin edecektir. Alımlarda tercihin yerli üreticiler lehine kullanılması durumunda dış ticaret hacmi daralacaktır. Aksi durumda ise dış ticaret hacmi genişleyecek ve dış ödemeler bilançosu da dış ticaret hadlerine bağlı olarak etkilenecektir. Ulusal sanayi koruma amaçlı olarak yerli malların lehine izlenen bir harcama politikası, sonuçta uluslararası kaynak dağılımını olumsuz olarak etkileyecektir.

Benzer biçimde harcamalar yoluyla üretime ve dış ticarete verilen teşvikler gerçek üretim maliyetlerinin altında fiyatlarla gerçekleştirilen ticari ilişkilerin yaşanmasına neden olarak, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde kaynak dağılım etkinliğini bozacaktır. Aşağıda devlet alımları ve sübvansiyonlarla yapılan harcamaların dış ticaret ve dolayısıyla uluslararası ekonomi üzerindeki etkileri açıklanmaya çalışılacaktır.

¹³⁰ Eker ve diğerleri, **Maliye Politikası** a.g.e.s. 282.

¹³¹ Bu etkiyi 16. yy Merkantalist politikalarında ve günümüzün stratejik konulu ticari faaliyetlerde açık olarak görmekteyiz. Ayrıntılı bilgi için bkz. Doaglas A. Irwin, "Strategic Trade Policy and Mercantilist Trade Rivalries", **The American Economic Review**, Vol. 82, Issue 2, May 1992, ss.134-139

b. Devlet Satın Alımları Yoluyla Yapılan Harcamalar

Çoğu gelişmiş piyasa ekonomisinde devlet, mal ve hizmetlerin önemli alıcılarından. Devletin giriştiği üretim faaliyetlerin girdi olarak kullandığı mallar aynı zamanda dış ticarete de konu olabilmektedir. Dolayısıyla devlet, bir alıcı olarak, dış ticaret üzerinde belli etkiler yaratabilecek güçtedir. Devletin mal ve hizmet alımları sırasında, yerli üreticilere tarife dışı koruma sağlamak amacıyla, ulusal ve yabancı firmalar arasında ayrıma gitmesi oldukça yaygın olarak rastlanan bir uygulamadır. Devletlerin ayrımcı alım politikaları iki türlü uygulanmaktadır. İlki, kamu hizmet birimlerinin alımlarının belli bir yüzdesini iç piyasadan yapması ve ikincisi ise belli bir kamu kurumunun alımlarını ithalat yerine bir başka kamu kurumundan yapması biçimindedir. Devletlerin bu tür uygulamaları aslında belli bir yasal zeminde gerçekleşmemektedir. Yani, askeri harcamalar gibi stratejik konularda yapılan alımlar dışında, kamu kurumlarının alımlarının belli bir bölümünü yerli firmalardan yapmaya zorlayan yasal düzenlemeler söz konusu değildir. 1950'li yıllarda ortaya çıkan yeni korumacılık akımının gereği olarak, ayrımcı alım politikaları ulusal firmalara uygulanmaktadır. Hangi biçimde uygulanırsa uygulansın ayrımcı alım politikalarının uluslararası mal ve hizmet akımlarının piyasa mekanizması dışında gerçekleşmesine neden olmaktadır¹³².

Diğer taraftan devlet, içeride ve dışarıda ayrımcı sonuç doğuracak alım politikaları uygularsa üretim ve ticaret akımları üzerinde reel etkiler ortaya çıkacaktır¹³³. Devletler ayrımcı satın alımlarını ithalatı azaltarak yerli üretimi artırmak ve bu üretim artışını ihracata yönlendirmek amacıyla gerçekleştirmektedirler. Ancak, yapılan araştırmalar göstermektedir ki, serbest piyasa ekonomisi koşullarında yerli ve ithal mallar arasında tam ikamenin var olduğu ve özel kesim talebinin yüksek olduğu bir sektörde yerli sanayiye kayırcı kamu alımları ne ithalatı azaltmakta ne de istihdamı ve yerli üretimi artırmaktadır¹³⁴. Ayrımcı alımlar kamu talebine odaklı ürün fiyatlarının artmasına bağlı olarak özel kesim talebinin ithal mallarına kaymasına neden olacağı için, beklenen ithalatı kısıcı etki, gerçekleşmeyecektir. Sonuçta her hangi bir tercihli alım politikası yerli üretime sağlanan bir destek anlamına gelmektedir.

Ancak, devletin piyasadan yaptığı tüm mal ve hizmet alımlarının, mutlak olarak dış ticareti etkileyecek diye bir kural söz konusu değildir. Burada önemli olan, alımların

¹³² Baldwin, a.g.e., s. 146.

¹³³ Greenaway, a.g.e., s.145.

¹³⁴ .Aaditya Mutta, "The Government Procurement Agreement: Implications of Economic Theory", Staff Working Paper, TISD 96-03, World Trade Organization: Trade in Services, October 1996, s. 4.

niteliğidir. Serbest piyasa ekonomisi koşullarında, devletin üretim ve ticareti etkilemeyecek satın alım politikası uygulaması durumunda uluslararası mal ve hizmet akımlarında bir sorun yaratmayacaktır. Şayet devletler ayrımcı olmayan alım politikaları uyguluyorlarsa aşağıda incelenecek olan ve DTÖ kapsamında imzalanan “Devlet Alımları Anlaşması”na gerek olmayacaktır. Böyle bir durumda anlaşma o ülke için idari maliyetler yüklemekten başka bir işe yaramayacaktır¹³⁵.

Uluslararası kaynak dağılımı açısından önemli olan, kamu alımlarının ayrımcı temelde uygulanmasının neden olduğu olumsuzlukların önüne geçilmek istenmesidir. Kamusal talebin yerli ürünlere kaymasıyla yükselme eğilimine giren iç piyasa fiyatları özel talebin ithal mallarına kaymasıyla dengeye gelecektir. Bu durumda tüketiciler başlangıçtaki fiyat düzeyinin altında tüketim imkanı bulurken kamusal talep daha üst fiyat düzeylerinden karşılanacaktır. Askeri ihtiyaçların dışındaki alımlara yönelik ayrımcı kamu alım politikalarının yerli üreticiler tarafından fiyatların yükselmesine neden olmak gibi olumsuz bir etkisi vardır. Aynı zamanda bu politikalar istihdam, büyüme, üretim ve karlılık düzeylerini etkilemektedir. Ancak, ithal malları tam ikame değil veya yerli üreticiler hükümete karşı monopolistik hareket etmeleri durumunda ayrımcı alım politikalarının bu etkileri zayıflayacaktır.

Ayrımcı kamu alımlarının dış ticaret ve iç ekonomide kaynak dağılımını olumsuz etkilediği gerçeğinden hareketle D.T.Ö. kapsamında üye ülkelerin ayrımcı politikaları bırakmaları ve alım politikalarına şeffaflık kazandırmak amacıyla Kamu Alımları Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmayla devlet alımlarına bir serbestlik getirilmiştir. Bu serbestleştirmenin sağlayacağı refah artışının sanayi sektörü ile ilgili tarife serbestleştirmelerinden sağlanacak refah artışından daha fazla olacağı tespit edilmiştir¹³⁶.

c. Devlet Yardımları Yoluyla Yapılan Harcamalar

Küresel ekonomiye adaptasyon amacıyla gerçekleştirilecek liberalizasyon politikalarında konu, kaynak ve teknolojik imkanlara göre sosyal faydayı artırmaya yönelik kamusal tedbirlerin belirlenmesi ve uygulanması noktasında öncelik sıralaması sorunu çıkmaktadır. Bu sorun, devletin kendi çıkarlarını düşünen kişiler ve özel teşebbüslerle stratejik yönden karşılıklı etkileşim içinde olan gruplardan oluştuğu yönündeki “yeni politik

¹³⁵ Mutta, a.g.m., s. 2.

¹³⁶ Baldwin, a.g.m., s. 603.

ekonomi” görüşünün benimsenmesi ile aşılabilir¹³⁷. “Yeni Politik Ekonomi” açısından bakıldığında, vatandaşın refahını değil kendi faydasını (gelirini, imtiyazlarını ve gücünü) arttırmaya çabalayan bir devlet görüntüsü ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, devlet ve halk arasındaki ilişkide, (farklı zamanlarda hem işbirliğine yönelik hareket tarzı hem de birbirinden farklı hareket tarzlarına ait unsurlara sahip olmak suretiyle), halk, çeşitli stratejileri öngörür ve devlet de bu öngörüye uygun olarak halkın çıkarlarına hizmet eder. Devlet halkın çıkarlarına kamu gücüne dayanan sosyo ekonomik politika araçlarını kullanarak destekleyici yönde hizmet etmektedir. Böylece, “Yeni Politik Ekonomi” bir çok durumda, karşılıklı olarak faydalı sonuçlar elde etmek mümkün olacaktır. Ancak, özel sektörün desteklenmesi ve bu sayede toplumsal refahın artırılması amacıyla uygulanan teşvik politikalarının karşılıklı yarar sağladığı konusu oldukça tartışmalı bir meseledir. Teşvikler, teoriden çok pratikte kabul gören bir konudur. Yararlarının maliyetini karşılayıp karşılamadığı ve hangi koşullarda başvurulması gerektiği hem akademik alanda, hem de uygulamacılar arasında sürüp giden bir tartışma konusudur.

Pratikte yaygın olarak kullanılan teşvik uygulamaları için öne sürülen gerekçeler, ülkelerin benimsedikleri ekonomi politikasına ve gelişmişlik düzeylerine göre değişebilmektedir¹³⁸. Gelişmekte olan ülkeler, ekonomik kalkınma, geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, uluslararası rekabet gücü kazanma, verimlilik artışı, istihdam imkanlarını genişletme, teknoloji transferi, ihracatı arttırmak, sanayileşme ve yabancı sermaye çekme gibi amaçlara ulaşabilmek için gereksinin duymaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise; rekabet gücünü korumak, teknolojik gelişmeyi sürdürmek, sermaye kaçışını engellemek, bölgesel dengesizlikleri gidermek, verimlilik artışı, sorunlu sektörleri desteklemek, işsizliği azaltmak gibi amaçlar için başvurulmaktadır.

Ülkeler, bu türeden temel ekonomik amaçların yanında, uluslararası ekonomik gelişmelere de bağlı olarak teşvik araçlarını kullanmakta ve yine uluslararası gelişmeler doğrultusunda teşvik politikalarını şekillendirilmektedir. Küresel ekonomik sistem bir çok değişkene bağlı olarak işlemektedir. Doğal kaynaklar, finansman yapısı, eğitim durumu ve

¹³⁷ “Yeni Politik Ekonomi” hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., R. Findlay, “Trade, Development and The State”, **The State of Development Economics: Progress and Perspectives**, Economic Growth Center Twenty-Fifth Anniversary Symposium, April: 1986, Yale University; Lal D. Conn, “The Political Economy of the Predatory State.” **World Bank Development Research Department Discussion Paper 105**, Washington, D.C. 1984; T.N. Srinivasan, “Neo-Classical Political Economy, the State and Economic Development.” **Asian Development Review**, 1985, Vol. 3, No 2, ss. 38-58.

¹³⁸ Mustafa Duran, **Teşvik Politikaları ve Doğrudan Sermaye Yatırımları**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi 33, Ocak 2003, s. 8.

nüfus yapısı gibi ulusal özellikler yanında bölgesel entegrasyonların yaygınlaşması ve üretimin küreselleşmesine bağlı olarak üretim faktörlerinin uluslararası dolaşımının artması ve bu kaynakların paylaşımında yaşanan krizler, ulusal ekonomilerin işleyişini yakından etkilemektedir. Bu nedenle ülkeler teşvik sistemleriyle ülke ekonomisinin dış rekabete karşı yapısal uyumunun sağlanmasını ve yerli sanayinin dış pazarlarda desteklenmesini amaçlamaktadır.

Hangi gerekçeyle uygulanırsa uygulansın, “teşvikler” yada “devlet yardımları” devlet tarafından desteklenmesi öngörülen faaliyetlerin kısmen veya tamamen kamu kaynaklarından finanse edilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Teşviklerin finansman aracı olarak hibe ve düşük faizli krediler gibi nakdi yardımlar yanında vergi muafiyeti ve istisnaları sıkça kullanılan araçlardır. Hangi araç kullanılırsa kullanılsın sonuçta bir kamu harcaması gerçekleştirilmiş olmaktadır. Bu nedenle, gerek bütçeden finanse edilmiş olsun gerekse kamu gelirlerini azaltıcı nitelikte mali araçlarla finanse edilmiş olsun teşviklerin bütçe ilkelerine uygun olarak verilmesi gerekmektedir¹³⁹.

Kamu harcaması niteliğinde olan teşviklerin tabi olması gereken ilkelere en temeli “açıklık”tır. Bu ilke, teşvikin düzenlendiği yasa unsurunun, uygulama prosedürlerinin ve uygulama sonuçlarının açık olmasını öngörmektedir. Diğer bir ifadeyle, teşvik uygulamasının miktarı, nasıl ve kimin yararlandırıldığı hakkında vergi mükelleflerinin ve kamuoyunun bilgilendirilmesi gerektiğini ifade etmektedir.

Teşvik politikalarının uyması gereken ikinci ilke ise genellik ilkesidir. Bu ilkeyle desteklenmesi planlanan faaliyet alanlarında faaliyet gösteren tüm işletmelerin destek kapsamına alınması, bu birimlerin eşit olarak desteklenmesi ve rekabet eşitliğinin bozulmaması amaçlanmaktadır.

Yasal anlamda genelliğin sağlanması yanında uygulamada genelliğin sağlanması önemli bir meseledir. Ancak uygulamada genelliğin sağlanmasıyla mevcut rekabet sistemi bozulmaksızın eşit oranda ve dengeli destekleme gerçekleştirilebilecektir.

Küresel ekonomi koşullarının gelişmesi ve ulusal politikalara damgasını vurması piyasa ekonomisi kurallarına işlerlik kazandırmayı amaçlayan, bütçe ilkelerinin uluslararası

¹³⁹ İsmail Çiloğlu, “Teşvik Sisteminin Değerlendirilmesi”, *Hazine Dergisi*, Ekim 1997, S. 8, s. 3.

düzeşde hayat bulmasına yardımcı olmaktadır¹⁴⁰. Bu çerçevede DTÖ kapsamında kabul edilen “Sübvansiyonlar Anlaşması” önemli rol oynamaktadır.

Buraya kadar yapılan açıklamalarda, küreselleşme kavramı temelinde devletin fonksiyonlarında ve işlevlerinde birtakım değişmelerin yaşandığı kamu maliyesi anlayışındaki değişimler özelinde vurgulanmıştır. Yapılan açıklamalarda, dış ticaret politikalarının kamu maliyesi anlayışına yansımaları hareket noktası olarak alınmıştır. Çünkü; bir ulsal ekonominin küresel ekonomiye entegrasyonu, en kısa ve reel olarak serbest piyasa ekonomisi temelinde şekillenen, dış ticaret politikası uygulamalarıyla sağlanabilmektedir. Dolayısıyla, dış ticaret politikaları ulusal ekonomiyi küresel ekonomiye entegre ederken, dolaylı olarak diğer politika alanlarının serbest piyasa ekonomisi koşullarına yaklaşmasında etkili olmaktadır. Bu nedenle çalışmanın bu kısmında dış ticaret politikalarının kamu maliyesine yansımaları politika araçları çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Çalışmanın takip eden bölümünde, küresel ekonominin bir ajanı olarak DTÖ’nün dış ticaret politikalarını nasıl etkilediği ve bu etkilemenin devletin ekonomideki rolünü nasıl şekillendirdiği kamu maliyesi açısından incelenmiştir. Bu çerçevede, önce DTÖ’nün yapısı ve işleyişi ele alınmış, sonrasında ise; dış ticaret politikalarını şekillendiren DTÖ Anlaşmalarının ve bu anlaşmaları güçlendiren mekanizmaların kamu maliyesi anlayışını nasıl etkilediği tartışılmıştır.

¹⁴⁰ Kwon, Yul O., “Kore’de Uygulanan Endüstriyel Kalkınma Stratejileri” Piyasa Ekonomilerinde Endüstriyel Kalkınma Stratejileri, TÜS AD, İstanbul, Nisan 1 990, s. 39.

İKİNCİ BÖLÜM

DIŞ TİCARETE YÖNELİK ULUSLAR ARASI DÜZENLEMELERİN KAMU MALİYESİNE ETKİSİ

I. DIŞ TİCARETE YÖNELİK ULUSLARARASI DÜZENLEMELER: DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ ANLAŞMALARI VE MEKANİZMALARI

Uluslararası ilişki içinde bulunan tarafların faaliyetleri uluslararası ilişkiler rejimi tarafından koordine edilmektedir. Bu rejim; ilişkileri düzenleyen zımni ve açık olarak belirlenmiş prensiplere, kurallara, ilkelere ve karar alma prosedürlerine dayanmaktadır¹. Buna göre;

Prensip: dürüstlüğe, nedenselliğe ve gerçekliğe olan inancı,

İlkeler: genel hak ve yükümlülükler göre belirlenen davranış biçimlerini,

Kurallar: davranışlara ilişkin getirilen özel sınırlamaları ve emirleri,

Karar alma prosedürleri: toplumsal çıkarların belirlenmesinde ve uygulanmasında hakim olan uygulamaları temsil etmektedir.

Prensipler değişik konulara ilişkin olarak devlet politikalarının altında yatan hakim inançları göstermektedir. Prensipler belirli bir konuda kullanılan politika rehberi veya özel olarak hazırlanmış anayasal düzenlemeler değildir. Bunlar, devletlerin uluslararası ilişkilerinde emredici ve yasaklayıcı davranışlarının temel kabulleridir. Fakat düzenleyici (belirleyici) bir çerçeve sunmamaktadırlar.

İlkeler, kuralların formüle edilerek uygulanmasında ve ayrıca devletlerin karar alma prosedürlerinin belirlenmesinde rehberlik eden hak ve yükümlülükleri bir çatı altında topladığı için, rejime bir kurumsallık kazandırmaktadır. Bunlar yazılı ve prosedürel ilkeler olarak iki guruba ayrılabilir. Yazılı ilkeler emredici davranışları belirlerken, prosedürel ilkelerse devletin nasıl şekilleneceği ve karar alma mekanizmasını nasıl kullanacağını belirler.

¹ Jock A. Finlayson and Mark W. Zacher, "The GATT and The Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions", *The International Political Economy of Trade: Vol. II*, (Ed. David A. Lake), Edward Elger Publishing, England, 1993, s. 201.

Uluslararası ticareti düzenlemeye yönelik bu unsurlar Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması (GATT) sisteminin kurulmasıyla birlikte uluslararası ticari ilişkileri şekillendiren ilkeleri de oluşmaya başlamış ve DTÖ'nün kurulması ile günümüz dış ticaret ilişkilerini temelden belirler hale gelmiştir. DTÖ bünyesinde uygulanan dış ticaretle bağlantılı düzenlemeler, yaratmış oldukları sonuçları itibariyle, sadece dış ticari ilişkileri düzenlemekle kalmamaktadır. DTÖ kuralları ve bunlara ilişkin düzenlemeler devletlerin dış ticaret politikaları dışındaki konularda da politika belirleme inisiyatiflerini daraltmaktadır². Yukarıda açıklandığı gibi dış ticaret ve kamu maliyesi arasında yakın bir etkileşim bulunmaktadır. Bu yakınlıktan dolayı DTÖ'nün dış ticareti düzenlemek amacıyla geliştirip uyguladığı kurallar dolaylı biçimde devletlerin maliye politikalarını etkilemektedir. Aşağıda bu etkileşimin nasıl olduğu ve hangi noktalarda yaşandığı DTÖ bünyesinde gerçekleştirilen anlaşmalar bağlamında incelenecektir. Bu amaçla, öncelikle DTÖ'nün yapısı ve işleyişi hakkında kısa açıklamalar yapılarak ardından kurucu ve ek anlaşmaların maliye politikaları üzerinde etkili olanları ele alınarak değerlendirilecektir. Bu çerçevede Kamu Alımların Anlaşması, Sübvansiyonlar Anlaşması, Ticarete Teknik Engeller Anlaşması, Anti Damping ve Korunma Önlemleri Anlaşmaları gibi anlaşmalar incelenecektir. Yine bu kısımda Anlaşmalardan ayrı olarak, DTÖ'yü diğer uluslararası kuruluşlardan ayıran ve Örgüt'e üye devletleri kısmi yargılama yetkisi kazandıran AÇM ile hali hazırda sonuçları itibariyle bir yaptırım ön görmeyen Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizması (TPİM) incelenecektir.

A. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ YAPISININ GELİŞİMİ VE FONKSİYONLARI

1. DTÖ'nün Yapısının Gelişimi

a. *Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması ve Dünya Ticaret Örgütü*

Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya çıkan ve dünya ticaretinde serbest ticaret politikalarının hakim kılınmasını amaçlayan bir sistemi temsil etmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında değişen güç dengeleri dünya siyasetinin ve ekonomisinin yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmıştır. Dünya ticaretine genel ilkeleri getiren GATT uluslararası ticaret rejiminin yarı kamusal çerçevesini oluşturan bir sistem olarak ortaya çıkmıştır. Bu sistem uluslararası ticarete esas alınması

² Weiss, "Globalization and National Governance:...." a.g.m., s. 72.

gerektiğine inanılan bazı ilke ve normlardan oluşmaktadır. Sistemin benimsediği normlar ve ilkeler ışığında dünya ticaretinde tarife ve tarife dışı engellerin giderek ortadan kaldırılması suretiyle, dünya ticaretinin serbestleştirilmesinde önemli ilerlemeler sağlanmıştır.

İlkeler, kuralların formüle edilerek uygulanmasında ve ayrıca devletlerin karar alma prosedürlerinin belirlenmesinde rehberlik eden hak ve yükümlülükleri bir çatı altında topladığı için, GATT rejimine bir bütünlük kazandırmaktadır³. Bunlar yazılı ve prosedürel ilkeler olarak iki guruba ayrılabilir. Yazılı ilkeler emredici davranışları belirlerken, prosedürel ilkelerse devletin nasıl şekilleneceğini ve karar alma mekanizmasının nasıl kullanılacağını belirler. Dünya ticaretinin serbestleştirilmesini sağlayan bu temel ilkeleri “GATT 1947” anlaşması hükümlerine göre aşağıdaki gibi özetleyebiliriz.

Üyeler arasında ticarete ayrımcılık yapmama ilkesi: Bu ilke üyeler arasında eşit muamele gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır. Aslında bu ilke kendi içinde iki alt kural ile bütünlük kazanmaktadır. Bunlar, “*en çok kayırılan ülke kuralı*” ve “*ulusal işlem*” kuralıdır. *En çok Kayırılan Ülke Kuralına* göre, bir üye ülke ticaretle bağlantılı bir konuda başka bir ülkeye tanıdığı ayrıcalığı tüm üye ülkelere de tanımak zorundadır. Bu kuralın tek istisnasını ekonomik entegrasyonlar oluşturmaktadır. Ekonomik entegrasyona üye ülkeler, üçüncü ülkelere karşı GATT ilkelerine uygun olarak belirlenen tarifelerden yüksek tarife uygulamamak kaydıyla, entegrasyon içi ticarete tarifeleri sıfırlayabilmektedirler.

Uluslararası İşlem Kuralına göre ise, bir malın kesin ithalatı gerçekleştirildikten sonra tüm ithal ürünlere karşı dolaylı vergiler veya benzeri uygulamalar yoluyla yerli ürünlere fiyat ve pazar avantajı sağlamaktan kaçınılmasıdır. Diğer bir ifadeyle söz konusu kural, iç pazara ilişkin düzenleme ve uygulamalar yönünden ithal ve yerli mallar arasında ayırım yapılmamasını öngörmektedir. *Uluslararası İşlem Kuralı* yalnız bir mal, hizmet ve fikri mülkiyet pazara girdikten sonra uygulanır. Bu nedenle, yerli üretimden gümrük vergisine eş bir vergi alınmamış olmasına rağmen, ithal mal üzerinden gümrük vergisi alınması ulusal muamele kuralına aykırılık teşkil etmemektedir. İthal mal gümrük bölgesine girdikten sonra cezalandırıcı nitelikte ayrımcı bir muameleye tabi tutulması halinde bu kural devreye girmektedir.

Koruma aracı olarak yalnızca tarifelerin kullanılması ilkesi: Bu ilke korumanın zorunlu olması halinde tarifeleri diğer koruma araçlarına üstün tutmaktadır. Çünkü, tarifeler

³ Finlayson and M. W. Zacher, a.g.m., s. 204.

daha şeffaf oldukları için piyasa ekonomisine daha uygun araçlardır. Bu nedenle korumanın kaçınılmaz olduğu durumlarda araç olarak tarifelerin kullanılması serbest ticareti gerçekleştirme amacına daha iyi hizmet edecektir.

Müzakere ilkesi: Gerek mevcut bir sorunun çözümünde gerekse dünya ticaretinin daha serbest temellere oturtulması için üyeler arasında ortak kararların alınabileceği müzakerelerde bulunmak gereklidir. Bu gereklilikten hareketle 1995 yılına kadar ilk 5'i ikili diğerleri çok taraflı olmak üzere toplam 8 adet ticaret görüşmesi gerçekleştirilmiştir⁴. Görüşmeler “karşılıklı ödün” esasına uygun olarak yürütülmüştür. Bu esas, bir üyenin verdiği ödünle uğradığı kaybı diğer üyelerin başka konularda verdiği ödünle telafi etme imkanı sağladığı için, müzakerelerde uzlaşmayı kolaylaştırmaktadır. Karşılıklı verilen ödümler sonucu, üyeler arası belli bir dengeye dayalı olarak, ticari engeller azaltılmış veya kaldırılmış olacağından, bu ilke piyasaları açıcı bir işlevi yerine getirmiş olacaktır⁵.

Tarife indirimlerinin bağlayıcılığı ilkesi: Bu ilke görüşmeler sonucunda kararlaştırılan tarife indirimlerinden geri adım atılmasını engellemek amacıyla belirlenmiştir. Her ülke tarife oranlarının indireceği malların listesini ve indirim oranlarını bildirmek durumundadır. Bu bildirim takiben, listede yer alan ürünler “bağlanmış” olarak kabul edilmekte ve ilgili ülke “en çok kayırılan ülke” prensibine göre diğer tüm ülkelerden ithal ettiği ürünlere karşı taahhüt ettiği oranları uygulamaktadır.

Üyeler arasındaki ticari anlaşmazlıklarda arabuluculuk görevi: Bu ilkeyle, üyeler arasında doğabilecek anlaşmazlıkların GATT ilkeleri doğrultusunda çözüme kavuşturulması amaçlanmaktadır. Bu ilke gereği, sorunun çözümünün öncelikle danışmalar yoluyla çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Danışmalar sonunda çözüm bulunamaması halinde anlaşmanın öngördüğü mekanizmalar işletilerek, panel ve çalışma grupları oluşturularak çözüme gidilmektedir.

Bu ilke, GATT bünyesinde her ne kadar işletilmiş ise de yaptırım gücünden uzak olduğu için fazla yararlı olamamıştır. Bu nedenle DTÖ bünyesinde anlaşmazlıkların çözümü

⁴ 1965 yılına kadar gerçekleştirilen müzakerelerde yalnızca tarife indirimleri müzakere konusu yapılırken 1963-1967 yılları arasında gerçekleştirilen Kennedy Round'uyla birlikte müzakerelerin içeriği değişmeye başlamıştır. Bu turda ilk kez, gümrük vergilerin hesaplanmasında esas alınacak gümrük kıymetinin tespitine ve haksız rekabetin önlenmesine ilişkin konularda görüşmeler başlatılmıştır. 1973-79 yılları arasında düzenlenen Tokyo Round'unda devlet alımları ve yardımları, teknik engeller gibi başka yeni konular GATT kapsamına dahil edilmiş ve 1986-94 yılları arasında gerçekleştirilen Tokyo Round'unda mal ticareti yanında hizmet ve fikri mülkiyet haklarının ticareti gibi yeni konular müzakere kapsamına alınarak GATT'ın kapsamı iyice genişlemiştir.

⁵ Büyüktaşkın, a.g.e., s. 27.

daha güçlü bir mekanizma içinde gerçekleştirilmektedir. GATT ve DTÖ'nün ilkeler bazında farklılaştıkları tek konu bu noktadır. Gerçi burada taban tabana bir farklılaşma söz konusu değildir. DTÖ'de anlaşmazlıkların çözümü daha kesin bir mekanizmada sağlanmaktadır. DTÖ tüzel kişiliği ile gerekli durumlarda yaptırımların uygulamasını sağlayabilmektedir. İlerleyen kısımlarda bu konu daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Ülkeler, realist devlet yaklaşımıyla, daima uluslararası sistemi şekillendiren ilkeler üzerindeki ağırlıklarını artırmaya çalışırlar. Dolayısıyla, zaman içinde ilkelerin önemleri görece olarak değişmektedir⁶. Diğer bir ifadeyle, bir sistemi şekillendiren kuralların gelişimi, sistemin sahip olduğu ilkelerin önemindeki farklılaşmayla açıklanabilir. Bu açıdan bakıldığında GATT'ın ticari engellere ilişkin yazılı ve prosedürel ilkeleri azda olsa görece bir niteliğe sahiptir. Bu ilkelerin rejim üzerindeki etkisi zaman içinde farklılaşmıştır. GATT'ın imzalandığı 1947 yılından bu yana, bazı ilkelerin gücü önemli ölçüde azalmıştır. Dolayısıyla, GATT sistemi gerek kendisinden kaynaklanan nedenlerle ve gerekse dünya ekonomisindeki gelişmelerin etkisiyle, dünya ticaretinin serbestleştirilmesine mevcut haliyle cevap veremez hale gelmiştir. Bunun üzerine Uruguay Round görüşmelerinde sisteme tüzel kişilik kazandırılmasına karar verilmiş ve GATT sistemi 1995 yılı sonunda Dünya Ticaret Örgütü olarak yapı değiştirmiştir.

GATT sisteminin yapı değiştirmesinde etkili olan unsurları sisteme yöneltilen tehditler ve sistemin kendinden kaynaklanan nedenler olmak üzere iki kategoride değerlendirilebilir⁷. Sisteme yöneltilen tehditler tamamen rasyonel devlet yaklaşımının argümanlarını destekleyici türdendir. Gerek, GATT'ın yapısal eksiklikleri ve gerekse kimi alanların GATT kapsamı dışında kalmasına bağlı olarak çoğu zaman ticaret politikalarının uygulanmasında güç unsuru ön plana çıkmıştır. Bu da kurallara dayalı bir sistem yerine sonuca dayalı alternatif bir sistemin gelişmesine neden olmuştur. Alternatif sistem, 1970'li yıllara gelindiğinde tarife dışı araçlar olarak bilinen araçlarla çalışan, kendi ticaret politikalarını geliştirmiş ve "*yeni korumacılık*" olarak bilinen dönemi başlatmıştır⁸.

⁶ Finlayson and M. W. Zacher, a.g.m., s. 204.

⁷ Sait Akman, "Uluslararası Ticaret Sistemi: GATT'dan Dünya Ticaret Örgütüne", *İktisat Politikası*, (Der: Vildan SERİN), Alfa: İstanbul, 1998, ss. 636-640.

⁸ Yeni korumacı dönemde geliştirilen tarife dışı araçlar doğrudan miktar kısıtlamaya yönelik olarak veya ayrımcı kamu alımları, üretim sübvansiyonları gibi dolaylı koruma sağlayan tarife dışı mali düzenlemler şeklinde kullanılmıştır. Yeni korumacılık ve kullanmış olduğu araçlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Greenaway, a.g.e., ss.131-163.

Sistemin yapı değiştirmesinde etkili olan ve kendinden kaynaklanan nedenleri sistemin “*anayasal ve kurumsal eksiklikleri*” olarak bir grup altında toplayabiliriz. Bunlar,

- a. *Sistemin tüzel kişilikten uzak, sadece bir anlaşma statüsüne sahip olması,*
- b. *GATT’ın yeni gelişmelere ayak uyduramaması,*
- c. *GATT’ın kapsama alanının dar oluşu,*
- d. *Sistemin anlaşmazlıkların çözümünde yetersiz kalması*

olarak sayılabilir.

Yeni konuların ortaya çıkmasına bağlı olarak, anlaşma yeni gelişmelere cevap veremez hale gelmiştir. GATT sistemi tarife indirimleri yoluyla ticarete serbestleştirmeyi amaçlamaktadır. Oysa, yeni korumacılık anlayışıyla tarife dışı araçların kullanımı yaygınlaşmış, dolayısıyla koruma aracı olarak gümrük vergilerinin etkinliği azalmıştır. Bu ise anlaşmanın amaçlarının gerçekleştirilmesini güçleştirmiştir.

Diğer taraftan, küreselleşme olgusuna bağlı olarak dünya ticaretinin niteliği ve hacmi oldukça değişmiştir. Mal ticaretinin yanında hizmet ticaretinin ve fikri mülkiyet hakları ticaretinin de artması GATT’ın kapsama alanının dar kalmasına neden olmuştur. Sektörel kapsam darlığı yanında ele aldığı konular açısından da sistem dar kalmıştır. Örneğin devlet yardımlarının neden olduğu haksız rekabet unsurlarını ortadan kaldıracak bir mekanizmayı bünyesinde taşınamaması önemli bir aksaklık olarak değerlendirilebilir. Diğer taraftan, üye sayısının sınırlı oluşu ve dünya ticaretine önemli katkısı olan bazı devletlerin sistem dışında yer alması kapsam darlığına neden olan bir etkidir.

Ayrıca, sistemin anlaşmazlıkların çözümünde yetersiz ve yavaş kalması üyeleri bireysel çözüm arama yollarına itmiştir. Dolayısıyla anlaşmazlıkların çözümünde yeni bir mekanizmanın kurulması gerekliliği kaçınılmaz bir hal almıştır⁹.

İşte bu ve benzeri gerekçeler DTÖ’nün kuruluş gerekçelerini oluşturmaktadır. "Uruguay Round" olarak anılan müzakere süreci önceki turlardan çok daha kapsamlı ve geniş katılımlı olmuştur. Eylül 1986 tarihinde Uruguay’da başlayan Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri 15 Aralık 1993 tarihinde sona ermiştir. Bu turdan önceki yedi müzakere turunda asıl hedeflenen gümrük vergilerinin azaltılması iken, Uruguay Round’da gümrük vergilerinin azaltılmasının yanı sıra, dünya ticaretindeki kural ve disiplinlerin

⁹ Bernard Hoekman; M. Kostecki, **The Politic Economy of World Trading System: From GATT to WTO**, Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 125.

güçlendirilmesine yönelik 29 anlaşma bir paket halinde kabul edilmiştir. Bu anlaşmaları Örgüt'e üye ülkeler bir paket olarak kabul etmişlerdir.

Böylece, uluslararası ticaretin serbestleştirilmesini ve düzenli işleyişini amaçlayan bir anlaşma niteliğindeki GATT, kurumsal bir yapıya kavuşturularak 01.01.1995 tarihi itibarıyla Dünya Ticaret Örgütü'ne dönüştürülmüştür. Burada hemen şunu belirtmek gerekir ki, DTÖ, GATT'tan ayrı bir kuruluş değildir. Tamamen GATT temelleri üzerine inşa edilmiş fakat kapsam olarak ondan daha geniş boyutları olan bir örgüttür¹⁰. Bu örgütün amaç, yapı ve işleyişi aşağıda yer almaktadır.

b. Dünya Ticaret Örgütü'nün Yapısı

Dünya Ticaret Örgütü, biri kurucu anlaşma olmak üzere toplam 29 anlaşma üzerine inşa edilmiş, dünya ticaret kurallarını yönetmekten sorumlu bir kuruluştur. DTÖ'nün birincil ve ikincil olmak üzere iki kuruluş amacı bulunmaktadır¹¹. Birincil amacı, uluslararası ticareti engelleyici nitelikteki ticari anlaşmaları elimine etmek ve tarife indirimlerinin sağlanmasını teminat altına almaktır. Bu amaca, kurucu anlaşmanın hemen başında yer verilmektedir¹². Burada özetle, serbest piyasa ekonomisi temelinde GATT'ın ilkelerini koruyarak, çok taraflı ticaret sisteminin geliştirilmesinin amaçlandığı ifade edilmektedir.

İkincil amaç, birincil amacı destekleyici nitelikte üç noktada belirmektedir. Bunlar, uluslararası düzeyde kaynak dağılım etkinliğinin sağlanması, çevrenin korunarak ülkelerin sürdürülebilir kalkınmasının sağlanması ve gelişmekte olan ve özellikle en az gelişmiş ülkelerin dünya ticaretindeki payını artırarak kalkınmalarına katkı sağlamak olarak belirtilmektedir.

Bu amaçlar doğrultusunda anlaşmanın kapsamı II. maddede çizilmiştir. Burada DTÖ'nün ek anlaşmalar ve bunlara bağlı hukuki metinlerde belirtilen konularda üye ülkeler arasında ticari ilişkilerin sürdürülmesi için ortak kurumsal yapı oluşturduğu vurgulanarak Ek4 de yer alan çoklu ticaret anlaşmaları dışındaki anlaşmaların tüm üyeleri bağlayıcı olduğu ifade edilmektedir¹³.

¹⁰ Trien Nguyen; Carlo Perroni; Rendall Wigle; "An Evaluating of Draft Final Act of Uruguay Round" *The Economic Journal*, Vol. 103, Issue 421, November 1993, ss.1540-1549.

¹¹ A. Qureshi, *World Trade Organization: Implementing International Trade Norms*, Manchester University Press, Manchester, U.K., 1996, s. 5.

¹² "Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması", 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı *Resmî Gazete*.

¹³ Çoklu ticaret anlaşmaları yalnızca bu anlaşmalara imza koyan ülkeleri bağlamaktadır.

Kurucu anlaşmayla DTÖ, ek anlaşmaların uygulanması, müzakere geleneğinin devam ettirilmesi için forum oluşturması, anlaşmazlıkların çözümlenmesi ve ticaret politikalarının gözden geçirilmesi mekanizmalarının işletilmesi ile görevlendirilmiştir. DTÖ, hem GATT sürecinde imzalanmış ve hem de Uruguay müzakerelerinde kararlaştırılmış anlaşmaların yönetilmesinde kurumsal bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu kurumsal yapı içinde DTÖ anlaşmaların uygulanmasını garanti etmektedir. Böylece, uluslararası ticari problemlerin çözümünde ve ulusal ticaret politikası uygulamalarının izlenmesi için bir platform oluşturmaktadır. DTÖ'nün bir diğer görevi de üye ülkeler arasındaki ticari ilişkilerin düzenlenmesinde bir araç olarak rol oynamasıdır. Özellikle, uluslararası ticaret sisteminin geliştirilmesi ve daha serbest hale getirilmesine yönelik görüşmelerde bu görevi ön plana çıkarmaktadır¹⁴.

Ayrıca, küresel ekonominin yönetilmesinde bir unsur olma görevi de özellikle vurgulanmıştır. Kurucu anlaşmanın III/5'inci maddesinde üye ülkeler "DTÖ, küresel ekonomi politikasının oluşturulmasında daha fazla tutarlılık sağlamak amacıyla gerekli olduğu hallerde IMF ve DB ile bunlara bağlı kurumlar arasında işbirliği yapacaktır" ifadesiyle bağlanmıştır. Bu çerçevede, örgütün misyonu özellikle küresel ekonominin ajanı olma görevini daha rahat ifa edebilmesini sağlayacak biçimde tanımlanmıştır. Kurucu anlaşmanın IV. maddesine göre örgütün statüsü aşağıdaki gibi belirlenmiştir.

i. DTÖ'nün tüzel kişiliği olacaktır; her üye, Örgüt'e görevlerini yerine getirebilmesine imkan sağlayacak hukuki ortamı yaratacaktır.

ii. Örgütün görevlerini ifa edebilmesi için gerekli imtiyaz ve dokunulmazlıklar her üye ülke tarafından kendisine tanınacaktır.

iii. Örgüt görevlilerine ve ülke temsilcilerinin DTÖ ile ilgili görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli ayrıcalıklar ve dokunulmazlıklar her üye tarafından tanınacaktır.

iv. Bir üye tarafından DTÖ'ye, görevlilerine ve üyelerinin temsilcilerine tanınan imtiyaz ve dokunulmazlıklar Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 21 Kasım 1947'de onaylanan "İhtisas Kuruluşlarının İmtiyaz ve Dokunulmazlıkları Anlaşması"nda öngörülen imtiyaz ve dokunulmazlıklara benzer karakterde olacaktır.

¹⁴ Qureshi, a.g.e., s. 5.

Kurucu anlaşmanın örgütün küresel ekonomi ajanı olma vasfını güçlendiren bir diğer maddesi ise IV. maddedir. Burada Genel Konsey'e DTÖ'nün sorumlulukları ile ilişkili hükümetler arası örgütlerle ve hükümetlerden bağımsız kuruluşlarla işbirliğini geliştirici düzenlemeleri yapabilme yetkisi verilmiştir.

Tüm bu noktalar, küreselleşme sürecinde devletin politika geliştirme ve inisiyatif kullanma imkanının nasıl daraldığını araştırmayı amaçlayan bu çalışmada küreselleşmenin bir ajanı olarak DTÖ'nün seçilmesinde belirleyici olmuştur.

Bu düzenlemeler ve DTÖ'nün GATT'ın devamı olduğu birlikte değerlendirildiğinde, birinci bölümde ele alınan küreselleşmenin bir süreci ifade ettiği yönündeki görüşler önemli bir destek bulmaktadır. Daha kısıtlı sayıda üye ve konu ile dış ticarete uluslararası standart uygulamalar geliştirmeyi amaçlayan GATT görevini, gerçekleştirmeye çalıştığı ilkeler temelinde, daha geniş üyeye, konu kapsamına ve kurumsal kimliğe sahip DTÖ'ye devretmiş olması bunun en büyük göstergesi olarak değerlendirilebilir.

DTÖ, üyesi olan ülkeler tarafından yönetilmekte olan bir uluslararası kuruluştur. DTÖ'deki kararların önemli bir çoğunluğu üye ülkelerin tümünün katılımıyla, en az iki yılda bir toplanan Bakanlar Konferansında veya ülkelerin Cenevre'de bulunan temsilciliklerinde görevli olan ve düzenli olarak Genel Konsey'de bir araya gelen memurları tarafından "konsensüs" esasına göre alınmaktadır¹⁵. Konsensüsle karar alınmadığı durumlarda ilgili konu hakkında oylamaya gidilmektedir. Oylamalarda her bir üyenin bir oy hakkı bulunmaktadır. Bakanlar konferansında ve genel konseyde alınacak kararlarda, kurucu anlaşmada veya ilgili çok taraflı anlaşmalarda aksi belirtilmediği takdirde, oyçokluğu esası aranmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, DTÖ, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi diğer uluslararası kuruluşlar ile benzerlik göstermemektedir. DTÖ'de yönetsel kararları alma yetkisi herhangi bir yönetim kuruluna devredilmediği gibi, kuruluşun idari ya da bürokratik organları da üye ülkelerin bireysel politikaları üzerinde etki sahibi değildir¹⁶.

Ancak, DTÖ organik olarak üye ülkelerin politika belirleme ve uygulama yetkilerini etkilememesine rağmen, kurucu ve ek anlaşmalarda düzenlenen yaptırım mekanizmaları

¹⁵ Toplantıda hazır bulunan her hangi bir üye, alınacak karara resmen itiraz etmezse, ilgili organın kendisine sunulan bir konuda konsensüsle karar aldığı sonucuna varılmaktadır.

¹⁶ DTÖ hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. www.dtm.gov.tr.

üye ülkeleri bağımsız politika belirleme konusunda bağlamaktadır. DTÖ, anlaşmalarının bağlayıcılığı ile küreselleşme sürecinde sivrilen bir uluslararası örgüttür. Üye ülkelerin uymayı taahhüt ettikleri DTÖ kural ve disiplinleri yine üye ülkeler arasında yapılan müzakerelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Zaman zaman üye ülkeler tarafından DTÖ kurallarına uyum sağlanması yaptırımlar yoluyla desteklenmekte, fakat söz konusu yaptırımların uygulanmasında örgüt olarak DTÖ değil, doğrudan doğruya üye ülkeler rol oynamaktadır. Üye ülkeler, yaptırım aracı olarak düzenlenen AÇM'ni çalıştırarak örgüt ilkelerinden sapma gösteren karşı tarafı ve/veya tarafları ilkeler çizgisine yaklaştırmaya çalışmaktadır. AÇM kararlarına uyulmaması halinde, şikayetçi tarafa yaptırım uygulama hakkı tanınmakta ve bu yaptırımın ne olacağı ve nasıl uygulanacağı AÇM'yi düzenleyen anlaşmada tanımlanmaktadır. Bu yasal altyapı DTÖ'nün gücünün temelini oluştururken, DTÖ'den beklentileri de artırmaktadır. DTÖ'nün bu gücü, ulusal planda dahi olsa şikayeti olan her türlü muhalif grubu veya çıkar grubunu ondan yararlanmaya yöneltmektedir.

Küresel ekonominin bir ajanı olarak, DTÖ'nün devletlerin ulusal politika belirleme inisiyatifi hangi mekanizma içinde nasıl etkilediğinin anlaşılması Örgüt'e hayat veren anlaşmaların ve mekanizmaların incelenmesi ile mümkün olacaktır. Bu amaçla, aşağıda anlaşmalar genel olarak ele alınmış ve daha sonra bu anlaşmaların kamu maliyesi üzerinde etkili olanları incelenmiştir. Kamu maliyesi üzerinde etkili olan anlaşmalar kamu gelirleri, kamu harcamaları açılarından ayrı ayrı değerlendirilmiştir.

2. Dünya Ticaret Örgütünün Fonksiyonları

Genel olarak, uluslararası anlaşmaların uygulama süreçleri yönetim, politika belirleme, kontrol, danışma, zorlama ve yaptırım gibi farklı fonksiyonları gerçekleştirebilmek amacıyla değişik şekillerde belirlenmiştir¹⁷. Bunun sebepleri;

- Uygulamayı şekillendiren tekniklerden kaynaklanan anlayış farklılıkları,
 - Anayasal ve yasal çerçevede kullanılan araçların farklı ve değişik kaynaklardan besleniyor olması,
 - Uluslararası ekonomik kuruluşların, politik hassasiyetlerden dolayı, uygulamalarında kesin tanımlamalardan mümkün olduğunca kaçınmaları,
- olarak sıralanabilir.

¹⁷ Qureshi, a.g.e., s. 50.

Bu noktada GATT uygulamalarında birinci derecede yaptırım gücü anlaşmazlıkların çözüm mekanizmasında toplanmış, ancak üye ülkeler dışsal yaptırım uygulamalarını kabullenme noktasında isteksiz kalmışlardır. Bu nedenle, DTÖ “Ticaret Politikalarını Gözden Geçirme Mekanizması” uygulamalarında yaptırım gücüne yer vermemiştir. Uygulama süreçlerinin farklı belirlenmesinde etkili olan bir diğer faktör ise, uygulamadan kaynaklanan sorunların çözümüne uzlaşmacı ve uzmanca yaklaşılmasıdır. Bu durum ticaret politikası değişikliklerine gösterilen direncin politik olmasından kaynaklanmaktadır. Anlaşmalara politik müdahaleler fazla olmaktadır. Dolayısıyla, uygulamada anlaşmazlıkların çözümüne teknik açıdan yaklaşılmaktadır. Bu tarzda hareket edilmesi, devletlerin bireysel uygulamalarından ziyade anlaşma prensiplerinin uygulanmasını kolaylaştırmaktadır.

Bu yaklaşımdan hareketle, uluslararası kuruluşların fonksiyonları, politik olmaktan ziyade teknik esaslara bağlanmaktadır. Nitekim DTÖ’nün fonksiyonları da politik olmaktan uzak belirlenmiştir. Bu çerçevede “izleme” (*Surveillance*), “denetim” (*Supervisoin*) ve “anlaşmazlıkların çözümü” olmak üzere üç temel fonksiyon tanımlanmıştır.

Yasal açıdan izleme, AÇM gibi, uluslararası kuruluşlardaki uygulama prosedürlerinin takip edilip gözlem altına alınması ile sınırlı kalmakta, dolayısıyla uygulama imkanı bulunmamaktadır. Ancak, ekonomik anlamda izleme uygulama imkanı sunmaktadır. Ekonomik izleme uluslararası ekonomik kuruluşların, üye devletlerin uygulamalarında şeffaf davranmalarını sağlamak amacıyla kullanılan bir araç olarak değerlendirilebilir. Ekonomik izleme uygulamalarına uluslararası denetim mekanizmasının genel çizgisi içinde müracaat edilmektedir. Denetim faaliyetleri kapsamında değerlendirilen izleme ekonomik kuruluşun performansının belirlenmesi amacıyla yapılmaktadır. Bu anlamda denetim ve izleme benzer fonksiyonların değişik yollarla ölçülmesinden başka bir şey değildir. Denetim mekanizması, “gözden geçirme”, “düzeltme” ve yeni konuların belirlenmesini gerektiren durumlarda, müdahalelerde bulunmak amacıyla çalıştırılır. Gözden geçirme, bilgilerin toplanması ve toplanan bilgilerin kuruluşun temel standartlarına uyumunun değerlendirilmesi amacıyla yapılmaktadır.

Düzeltme ise standartlardan sapmanın görüldüğü alanlarda sapmanın giderilmesi için yaptırım uygulamasını öngörmektedir. Yeni konuların belirlenmesi çalışmaları ise spesifik standartların itinalı bir biçimde tespit edilmesi için kullanılmaktadır. Bu çerçevede, Uruguay Round Anlaşmalarının önemli bir bölümü, gelecekteki çalışmalara ilişkin bir takvimi de beraberinde getirmektedir. Yeni konuların tespit mekanizması bazı anlaşmalar

çerçevesinde, yeni başlatılacak olan müzakereleri öngörmekte ve bazı alanlarda ise belirli zamanlar itibariyle gelinen durumun değerlendirilmesini gerektirmektedir.

Gerek denetim ve gerekse de izleme faaliyetleri olsun esas olarak üye devletlerin Örgüt'e karşı politika uygulamalarında şeffaf davranmalarını sağlamayı amaçlamaktadır. Şeffaflık, üye devletler tarafından belirlenip uygulanan ekonomi politikalarında olabildiğince açık olmalarını ve tarafsız hareket etmelerini gerektirmektedir. Bu anlamda şeffaflığın sağlanabilmesi yaptırım (*enforcement*) gücüne sahip olmayı kaçınılmaz kılmaktadır.

DTÖ anlaşmaları izleme fonksiyonunun yaptırım gücü üzerine özel olarak vurgu yapmamıştır. Ancak, DTÖ genel olarak izleme yetkisine sahiptir. İzleme yetkisinin ip uçları kurucu anlaşmanın içinde bulunmaktadır¹⁸. AÇM yaptırım fonksiyonunun önemli bir yönünü oluşturmaktadır. Yaptırım mekanizması, uluslararası kuruluşlar tarafından belirlenmiş yasal düzenlemelerin uygulanmasını sağlayan tüm teknikleri içermektedir. Bu nedenle üye ülkeler anlaşmalarla belirlenen konulara daha titizlikle uymaya gayret göstermektedirler.

Uluslararası denetim uygulamaları denetlenen ve deneten arasında hiyerarşik ilişkiler çıkarmaktadır. Bu hiyerarşi içinde denetim, belirli bir konuda denetenin hakimiyetini kabul edilebilir ölçüde artırmasını benimseyen üye devletler üzerinde etkili olmaktadır. Denetim süreci, uluslararası kuruluşların temel prensipleri tarafından karaktersize edilir. Uluslararası kuruluşların en üst düzeyde şeffaflığı sağlamak üzere izleme ve istişare uygulamalarının temel kabulleri tarafından şekillendirilir. Genel olarak, denetim araçları bir üyenin, Örgüt'ün temel ilkelerinden önemli ölçüde sapma göstermesi halinde kullanılmaktadır.

Uluslararası ekonomik ilişkilerde hakimiyet alanlarına ilişkin daima sınırlar vardır. Üye devletler kendi idarelerini uluslararası kuruluşun denetimine açmaları gerektiğinin farkındadırlar. Bununla birlikte, özel durumlarda otorite korunabilir. Uluslararası ticaret kurallarına ilişkin denetimi ve otorite kullanılmasını gerektiren bir durum var ise bunu kullanacak olan DTÖ'dür. Bu yetki Örgüt'e kurucu anlaşmanın III/1 maddesinde tanınmaktadır. Bu madde Uruguay görüşmelerinde kararlaştırılan anlaşmaların amaçlarının gerçekleştirilmesinde, uygulanmasında ve yönetiminde örgütü yetkili kılmaktadır. Ancak, anlaşmada belirlenen konularla ilgili olarak bu yetki üye ülkeler üzerinde denetim gücünün ölçüsüzce kullanılabileceği biçiminde yorumlanamaz.

¹⁸ DTÖ Kuruluş Anlaşması, madde III/1.

Her uluslararası kuruluş bünyesinde yaşanacak anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin bir mekanizmanın kurulması kaçınılmazdır. Kurulacak bu mekanizma çerçevesinde hem kurum ve üyeler arasında hem de üyelerin kendileri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde fayda sağlayabilir. DTÖ bünyesinde yaşanacak anlaşmazlıkların çözümünde birincil amaç üyeler arasındaki özel sorunları çözmektir. Bu amaçla oluşturulan AÇM kurumsal kuralların yaptırımını sağlayacaktır. Bu mekanizma içinde Örgüt kurallara uymayan tükellere karşı dava açma hakkına sahip değildir. Çözüm mekanizması sapma gösteren noktaları öncelikle çözme yoluna gidecektir. Buradaki davranışın etkinliği kullanılan yaptırım unsurunun şiddetine bağlıdır.

Uluslararası kuruluşlarda kullanılan çözüm mekanizmaları üç aşamada gelişmiştir¹⁹. Bunlar “ilkel önlemler”, “uyum sağlama” ve “anlaşmazlıkların çözümü” aşamalarıdır. Anlaşmazlıklara ilişkin olarak, GATT’ın yaklaşımında çözüm prosedürlerini bir arada toplayarak standart bir prosedür oluşturma bilinci gelişmemiştir. AÇM’da çözüm prosedürlerine ilişkin olarak iki nokta üzerinde durulmaktadır. İlk nokta, AÇM’da uyumsuzluğun çözümlenmesinde ulusal çabalara rol verilmesidir. Bu yaklaşım kurallara bağlı bir çözüm sistemi yerine diplomatik çözüm çabalarını ön plana çıkarmıştır. Böylece, AÇM çalıştırılmadan önce, anlaşmazlıkların çözümüne ilişkin her çaba ikili anlaşmalar çerçevesinde gösterilmiştir. Bu aşamada, ilkel önlemler olarak adlandırılacak diplomatik çözümler üzerinde durulmuştur. İkinci odak noktası ise geçmişe yönelik uyumsuzlukların giderilmesi ve uyumun sağlanmasına yönelik akılcı çabalar gösterilmiş olmasıdır. Bu çabalar esas olarak izleme deneyimlerinden alınmıştır. Bu çerçevede anlaşmazlıkların çözümü bir kurumsal yapı içinde kuralları önceden belirlenmiş politik etkilerden uzak bir prosedüre bağlanmıştır.

DTÖ’nün izleme, denetim ve anlaşmazlıkların çözümüne yönelik üstlenmiş olduğu fonksiyonlar bir dizi anlaşma çerçevesinde yürütülmektedir. Aşağıda bu anlaşmaların sistematik yapısına ve üye devletlere getirdiği yükümlülöklere yer verilmiştir.

B. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ ANLAŞMALARI

1. Anlaşmaların Sistematik Yapısı

DTÖ anlaşmaları “çok taraflı anlaşmalar” (*Multilateral Trade Agreement*) ve “çoklu anlaşmalar” (*Plurilateral Trade Agreement*) olmak üzere iki statüde

¹⁹ Qureshi, a.g.e., s. 62.

düzenlenmiştir²⁰. Ek 4 kapsamı dışında kalan anlaşmalar “Çok Taraflı Ticaret Anlaşmaları” olarak adlandırılmaktadır. Çok Taraflı Ticaret Anlaşmaları, tüm üye ülkelerin ve yeni üye olacak ülkelerin DTÖ Kurucu Anlaşmasını imzalamaları halinde otomatik olarak kabul etmiş oldukları anlaşmalardır. Yani, DTÖ’ye üye olmak isteyen bir devlet Ek 4 dışındaki tüm anlaşmaları ve onlara bağlı diğer düzenlemeleri tanımak ve kombine olarak imzalamak zorundadırlar.

“Çoklu Ticaret Anlaşmaları”nın yer aldığı ikinci statü ise üye ülkelerin ihtiyari olarak taraf oldukları anlaşmalardır. Diğer bir ifade ile imza koymayan üye ülkeleri bağlayıcı olmayan, onlar üzerinde hak ve yükümlülük doğurmayan anlaşmalar Çoklu Ticaret Anlaşması olarak ifade edilmektedir. Bunlar Ek 4 kapsamında düzenlenmiş olup, Sivil Uçak Ticaret Anlaşması ile Devlet Alımları Anlaşması olmak üzere iki anlaşmadan oluşmaktadır. Uluslararası Süt Ürünleri Anlaşması ile Uluslararası Sığır Eti Anlaşması da çoklu ticaret anlaşması statüsünde düzenlenmişler, ancak bu iki anlaşma 1997 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu iki statüye sahip anlaşmalar DTÖ’ne küresel ekonominin önemli yapı taşlarından biri olma niteliği kazandırmaktadır. Örgüt bu niteliği ile yukarıda da ifade edildiği gibi, üye ülkeleri belli noktalarda sınırlamaktadır. DTÖ, üye ülkeleri dış ticaretle bağlantılı konularda bağımsız karar alma noktasında bağlayıcı gücünü kurucu anlaşma ve onun eki anlaşmalardan almaktadır. Buna göre bağlayıcılık üç noktada somutlaşmaktadır. Bunlar,

i. Mal, hizmet ve entelektüel hakların ticaretini düzenleyen Ek 1 kapsamında toplanan *çok taraflı ticaret anlaşmaları* ve Ek 4’te *oluşan çoklu ticaret anlaşmaları*,

ii. Ek 2 de düzenlenen ve Örgüt’e yaptırım gücü kazandıran *Anlaşmazlıkların Çözüm Mekanizması*,

iii. Ek 3’te düzenlenen, mevcut yapısı ile yaptırım öngörmeyen *Ticaret Politikalarını İnceleme Mekanizması*dır.

Ek 1 anlaşması kendi içinde Ek 1-A, Ek 1-B ve Ek 1-C olmak üzere üç bölüme ayrılmaktadır²¹. Ek 1-A olarak düzenlenen bölümde mal ticaretinde çok taraflı anlaşmalara yer verilmektedir. Ek 1-A, GATT 1994 anlaşması ve doğrudan mal ticaretini

²⁰ Büyüktaşkın, a.g.e., s. 49.

²¹ Ek 1-B “Hizmet Ticaret Anlaşması” ve eklerinden oluşurken, Ek 1-C ise sahte mal ticaretini de kapsayan “Ticaretle Bağlantılı Fikri Mülkiyet Hakları Anlaşması”ndan oluşmaktadır.

serbestleştirmeyi amaçlayan 12 anlaşmadan oluşmaktadır²². GATT 1994'ün içeriğinde 1947 yılında imzalanmış GATT Anlaşması ile GATT'ın oluşturulmasından bu yana gerçekleştirilmiş ve halen yürürlükte bulunan düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemeler içinde tarife tavizleri ile ilgili protokollere ve hukuki metinlere, katılım protokollerine, gümrük vergilerinde gerçekleştirilecek taviz listelerini ve yapılacak indirimleri düzenleyen Marakeş Protokolüne yer verilmektedir.

2. Anlaşmaların Getirdiği Yükümlülükler

Bu anlaşmaların taraflara getirmiş oldukları yükümlülükler genel olarak üç noktada toplanmıştır. Bu yükümlülükler, GATT 1994'e göre idari tasarruflarla belirlenen "ticari düzenlemelerin idaresi", "yayınlanması" ve "tarafların bilgilendirilmesi"nden oluşmaktadır.

Yayın: GAAT 1994'ün X. maddesi kapsamında uluslararası ticareti etkileyen yada uluslararası ticaretle ilgili kullanılacak tüm yasal araçlar ve uluslararası anlaşmalar ticari tarafların yararına olacak şekilde süratle ve düzenli olarak yayınlanacaktır. Özellikle, ticari tarafların yükümlülüklerini arttıran tüm yasal düzenlemeler resmi olarak yayımlandıktan sonra hüküm ifade edebilecektir. Aslında *yayınlama* yükümlülüğü beraberinde üye devletlere bir yükümlülük daha yüklemektedir. Şöyle ki, üye ülkeler DTÖ kuruluş anlaşması ekinde yer alan çok taraflı niteliğe sahip tüm anlaşmalara ilişkin olarak ulusal mevzuatlarını oluşturmak ve resmi yayın organında yayınlamak zorundadırlar. Çoklu anlaşmalar bağlamında ise sadece ilgili anlaşmalara imza koyan ülkelerin ulusal mevzuatlarını düzenlemeleri ve yayınlamaları gerekmektedir.

Ticari Düzenlemelerin İdaresi: Uluslararası ticareti etkileyen tüm kararlar mantıklı ve tarafsız olarak verilecektir. Özellikle, tüm üyeler gümrük işlemleriyle ilgili verilmiş uygunsuz idari kararların anında düzeltilmesini ve gözden geçirilmesini kolaylaştırmak üzere prosedürler belirleyerek, bağımsız adli mercilere veya idari mahkemelere başvuru hakkı tanıyacaklardır. Bu konuyla ilgili olarak Türkiye, Gümrük Kanunu kapsamındaki gümrük işlemleri ile muhatap olan kişiler üzerinde hukuki tasarruf doğuran idari

²² Doğrudan mal ticaretini serbestleştirmeyi amaçlayan anlaşmalar: "Tarım Anlaşması, Bitki ve Hayvan Sağlığı Önlemleri Uygulama Anlaşması", "Tekstil ve Giyim Anlaşması", "Ticarette Teknik Engeller Anlaşması", "Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması", "GATT 1994'ün VI'ncı Maddesinin Tatbikine İlişkin Anlaşma: Anti Damping Anlaşması", "GATT 1994'ün VII'nci Maddesinin Tatbikine İlişkin Anlaşma: Gümrük Kıymet Tespit Anlaşması", "Sevk Öncesi İnceleme Anlaşması", "Menşe Kuralları Anlaşması", "İthalat Lisansları Anlaşması", "Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması", "Korunma Tedbirleri Anlaşması"dır.

düzenlemelerin tamamını “karar” olarak tanımlamış ve kararlara itiraz yolunu hiyerarşik olarak açık tutmuştur. Karara itirazlar öncelikle Gümrük Müsteşarlığı'nın idari yapısı içinde ele alınmakta, burada çözüm bulunamaması halinde idari yargı yolu açık olarak karar uygulamaya sokulmaktadır²³.

Tarafların Bilgilendirilmesi; GATT 1994' ün belirli koşullarında ve Uruguay Dönemindeki çeşitli anlaşmalarda özel bilgilendirme gereklilikleri yer almaktadır. Normalde bilgilendirme, politika ve kullanılan araç değişikliğini gerçekleştiren üye tarafından yapılmalıdır. Ancak, genellikle herhangi bir kısıtlama neticesinde uluslararası ticareti etkilenen üyeler de DTÖ'nü bilgilendirirken, bazı durumlarda da DTÖ'nün kendisi, politika değişikliği gerçekleştiren üye ülkenin sınırlamaları konusunda diğer üye ülkelere bilgi verebilmektedir. Dolayısıyla, bilgilendirme üye ülkeler ve DTÖ arasında olarak yapılabilmektedir. Bu, sistemde çapraz kontrolün sağlanması amacıyla hizmet etmektedir.

Üyeler DTÖ'nün ilkelerini etkileyen ticari önlemler konusunda DTÖ'yü bilgilendirme sorumluluğunu kabul ederler. Ancak bu tür bilgilendirmelerin GATT'a uygunluğu ve GATT ile tutarlılığı konusundaki haklar saklıdır²⁴. Bildirim yapıldıktan sonra, değişikliklerin yargılanması ancak değişikliğin neden olduğu sorunun AÇM'na taşınmasıyla mümkün olmaktadır. Bunun için öncelikle değişiklikten olumsuz etkilenen üyenin zarar unsurlarının varlığını ve bunlardan olumsuz etkilendiğini kanıtlaması gerekmektedir.

Bu genel kurallar, DTÖ Ek 1-A kapsamında yer alan anlaşmalarda ve diğer mekanizmalarda spesifik nitelik kazanmaktadır. Bu anlaşmaların DTÖ'ne ve üye ülkelere getirdiği yükümlülükler gümrük vergileri ve diğer mali konulara ilişkin yükümlülükler, tarife dışı engellere ilişkin yükümlülükler, doğrudan ticaretle bağlantılı yatırımlara ilişkin yükümlülükler, haksız rekabetin önlenmesine ilişkin yükümlülükler olmak üzere dört grupta toplanarak açıklanabilir²⁵.

a. Gümrük Vergileri ve Diğer Mali Konulara İlişkin Yükümlülükler

Gümrük vergilerinin tavizli listelerde yer alan ve indirim taahhüt listelerinde kararlaştırılan düzeylere indirilmesi yönünde gerçekleştirilen çalışmaların kesintisiz olarak devam ettirilmesi üye ülkelerin bu konudaki en önemli yükümlülüğünü oluşturmaktadır. Bu

²³ Karar ve itiraz mekanizması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği, 1. Baskı, Bilim Teknik Kitabevi, Şubat 2000, ss. 93-96.

²⁴ Qureshi, a.g.e., s. 72.

²⁵ Qureshi, a.g.e., ss. 68-93.

çerçevede yürütülen çalışmalar, tarife indirim taahhütlerini olumsuz etkileyecek olan, ticari faaliyetler kapsamındaki düzenlemelerle güçlendirilmiştir. Sayısal bazlı eşya tanımlama sistemlerinin geliştirilmesi, menşei ve kıymet tespiti gibi konularda gerçekleştirilen düzenlemeler tarife indirim taahhütlerinin önündeki engellerin kaldırılması amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Üyeler, GATT 1994 düzenlemeleri kapsamında, gümrük vergilerinin kaldırılması veya oranlarının yeniden belirlenmesi gibi konularda DTÖ'nü bilgilendirmek zorundadırlar. Bir üye, uluslararası ticarete yönelik müdahale uygulamalarına ve vergisel düzenlemelere ilişkin başlıca politika değişikliklerini en kısa sürede Örgüt'e bildirmekle sorumludur. Bu zorunluluk DTÖ'nün yukarıda belirtilen izleme ve denetim fonksiyonunun daha rahat çalıştırılması ve ilkelerden sapmaların en aza indirilmesi amacıyla hizmet etmektedir.

Gümrük vergileri ve diğer mali yükümlülüklerle ilgili politika değişikliklerine ilişkin bilgi verme yükümlülüğü dışındaki diğer yükümlülükler "Anlaşmaların Ve Mekanizmaların Kamu Maliyesi Üzerine Etkisi" başlığı altında ayrıntılı olarak irdeleneceği için burada üzerinde durulmayacaktır.

b. Tarife Dışı Engellere İlişkin Yükümlülükler,

GATT sisteminde benimsenen korumanın gerekli olduğu durumlarda "gümrük vergileri ile koruma" ilkesinin yeni korumacılık olarak adlandırılan, miktar kısıtlamaları gibi, tarife dışı uygulamalarla zedelenmiştir²⁶. Yeni korumacılık uygulamaları göstermiştir ki, tarife dışı engeller, nicel sınırlamalar dışında, önemsiz gibi görünmelerine rağmen ticaret saptırıcı etkileri oldukça güçlü olan politika araçlarıdır. Bu nedenle, bunların denetim altına alınabilmesi amacıyla, genel kurallar belirlenmiştir²⁷. Bu kapsamda, İthalat Lisansı Anlaşmaları, Ticarete Teknik Engeller Anlaşması ve Devlet Ticari Kuruluşları Anlaşması devlet tarafından korumacı ticaret politikalarının belirlenip, uygulamasında önemli roller üstlenmektedir. Bu anlaşmalarla getirilen sınırlamalarla üyeler tanımlanmış ve tanımlanmamış tüm korunma araçlarını sınırlı bir biçimde kullanabilmektedir²⁸. Koruma

²⁶ Tarife dışı engeller, literatürde genel olarak, miktar kısıtlamaları, eş etkili mal yükümlülükler, kamu kuruluşlarının satın alma protokolleri, standartlara ilişkin düzenlemeler, fikri mülkiyet haklarının korunması gibi konularda gerçekleştirilen idari düzenlemeler olarak kabul edilmektedir.

²⁷ Qureshi, a.g.e., s. 71.

²⁸ Tanımlanmış korunma araçları DTÖ tarafından miktar kısıtlamalarının kaldırılması ve bağımsız teknik düzenleme uygulamalarının yasaklanması gibi korunma araçlarını ifade etmektedir. Tanımlanmamış korunma araçları ise DTÖ tarafından sayılarak yasaklanmamış ancak genel kriterlere bağlanmış araçları kapsayacak biçimde kullanılmaktadır.

amaçlı tarife dışı araçların hangi koşullarda kullanılabilceği getirilen istisnalarla sayılmıştır. Bunlar, özelde, dünya ticaretinde önemli yer işgal etmeyen az gelişmiş ülkelere tanınan istisnalar ve genel olarak da “Korunma Önlemleri Anlaşması” kapsamında ön görülen istisnalardan oluşmaktadır.

1) İthalat Lisansı Anlaşmaları

İthalat lisansı, bir ülkede ithalat yapmanın ön koşulu olarak, ilgili idari organa başvuru yapılmasını veya bazı belgelerin sunulmasını gerektiren bürokratik işlemdir. Anlaşma, ithalat lisansı uygulayan ülkelerin ithalat lisansı uygulamalarının tarife dışı engel olarak kullanılmaması amacıyla, üye ülkelere öngörülen ithalat lisans yöntemlerini ve uygulamalarını belirli bir disiplin altına almaktadır. İthalat lisanslarının verilmesinde bürokrasiyi azaltmak amacıyla otomatik ve otomatik olmayan lisans verme prosedürleri düzenlenmiştir. Bu kapsamda, otomatik ve otomatik olmayan lisans yöntemlerinin ticareti kısıtlayıcı etkiye yol açmaksızın uygulanmalarını temin eden kriterler tespit edilmiştir²⁹. Anlaşma, DTÖ’ne üye ülkeler arasında ve ulusal düzeyde şu yükümlülükleri içermektedir:

DTÖ Seviyesinde; İthalat lisansının verilmesi konusunda bir ortak standartlar belirleyecek ve ülkelerin bunlara uyumunu denetleyecek bir komite kurulmuştur. Komite anlaşmanın amaçlarının gerçekleşmesi ve işleyişi konularında bir kurul olarak çalışmaktadır. Her iki yılda bir anlaşmanın uygulanması ve işleyişini gözden geçirilmektedir. Komite ithalat lisans verme prosedürlerindeki değişiklikleri takip edebilmek amacıyla, üye ülkelere iki yılda bir anketler göndermektedir. Bu anketlere verilecek bilgilerle ithalat lisansı uygulayan üyeler prosedürler hakkında komiteye bildirimde bulunmaktadır.

Üye ülkeler düzeyinde; Üyelere ithalat lisansı verme prosedürleri ile ilgili yazılı yorumlar yapabilmeleri fırsatı sunulmaktadır. Bunun nedeni üyelerin gözlemlerine gerekli özenin gösterilmesi zorunluluğudur. Bir üye; ithalatçı bir ülkede otomatik olmayan lisans verme düzenlemeleri konusunda bilgi talebinde bulunabilir. Üyeler, çapraz kontrolü sağlamak amacıyla, diğer üyelerin komiteye bildirmedikleri “*tanımlanmamış lisans verme prosedürlerini*” komitenin dikkatine sunabilirler. Anlaşma ile ilgili herhangi bir sorun ortaya çıkması durumunda AÇM geçerli kabul edilmektedir.

²⁹ Lisans verme prosedürleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. “İthalat Lisansları Anlaşması”, Madde 2-3, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı *Resmi Gazete*, ss. 200-202.

Ulusal Düzeyde; Bu konuda üye ülkeler iki yükümlülük altına girmektedir. Öncelikle, tüm üyeler yasal düzenlemelerini anlaşmaya uyumlu hale getireceklerdir. İkinci olarak, gerçekleştirilen her düzenleme hükmü, tüccarların ve hükümetlerin haberdar olabileceği şekilde yayınlanmalıdır. Böylece, ithalat lisansı uygulama yöntemlerinde yapılan değişikliklerin bildirimine ilişkin hükümler güçlendirilerek uygulamalara şeffaflık getirilmiştir.

2) Ticarete Teknik Engeller Anlaşması

Üye ülkeler ithal edilen ürünlerin uyguladıkları zorunlu standartlara uygun olmasını istemektedir. Bu tür zorunlu standartlar ve bunların uygulanmasında kullanılan idari yöntemler “teknik mevzuat” olarak adlandırılmaktadır. Teknik mevzuat ülkeler tarafından, söz konusu ürünleri kullanan insanların emniyetini ve sağlığını korumak, hileli durumları önlemek ve çevrenin korunmasını sağlamak amacıyla uygulanır. Ancak, teknik düzenlemelerin ve standartların uygulamada koruma ve ticaret saptırma amaçlı bir ticaret politikası aracı olarak kullanıldığı görülmektedir³⁰. Bu gerçekten hareketle teknik mevzuatın, ticarete gereksiz engellere yol açmasını engellemek amacıyla, uluslararası kurallara uyumlu hale getirilmesi konusu GATT müzakere sürecine taşınmıştır. Sonuçta, ticaret üzerindeki teknik engeller “Ticarete Teknik Engeller Anlaşması”nda uluslararası düzeyde bir standarda kavuşturulmuştur. Anlaşma, teknik yönetmelikler ve standartlar hazırlanırken veya kurallara uygunluk tespit edilirken, yerli ve yabancı ürünlerin aynı muameleye tabi olmalarını öngörmektedir. Uluslararası standartların ve uygunluk değerlendirmesi sistemlerinin yeknesaklaştırılması uluslararası düzeyde kaynak dağılım etkinliğinin artırılmasına önemli katkı sağlanmış olacaktır. Bu kapsamda, ambalajlama, markalama ve etiketleme kuralları ve teknik düzenlemeler gibi konularda uluslararası düzeyde yeknesak kurallar geliştirilmeye ve bu çerçevede üyelere ve Örgüt’e düşen yükümlülükler tanımlanmaya çalışılmaktadır.

DTÖ'nün yükümlülükleri: Örgüt'ün yükümlülükleri anlaşmanın 12. ve 15. maddelerinde belirtilmiştir. Buna göre Örgüt, üye ülke temsilcilerinden oluşacak “Teknik Engeller Komitesi” kuracaktır. Bu komite anlaşmanın uygulanmasını takip ve koordinasyonu ile ilgili bir çalışma komitesidir. Komite, üye ülkelerin teknik düzenlemeler

³⁰ Edward L. Ray; Howerd P. Marvel, “The Pattern of Protection in the Industrialized World”, *The International Political Economy of Trade*, Vol. 1, Ed: David A. Lake, Edward Elger Publishing, England, 1993, ss.47-53.

konularındaki bildirim raporlarını değerlendirecek, faaliyetlerini raporlar çerçevesinde inceleyerek gerekli durumlarda tavsiyelerde bulunacaktır. Bu çalışmalarından edindiği tecrübeleri “Mal Ticareti Konseyi”ne aktararak anlaşmada gerekli tadilatların gerçekleştirilmesini isteyebilecektir.

Üye ülkelerin yükümlülükleri: Bu anlaşmaya göre, üye ülkeler kendi teknik değerlendirme ilkelerini ve standartlarını uluslararası düzeyde kabul görmüş kriterlere uydurmak ve bu konuda gerçekleştirdikleri düzenlemeler hakkında diğer üyeleri bilgilendirmek zorundadır.

Üyeler, tasarladıkları teknik düzenlemeler ve standartlar konusunda uluslararası bir düzenleme bulunmaması durumunda; ilgili ulusal düzenlemelerini hayata geçirebileceklerdir. Ancak, teknik düzenlemelerin uygulanmasını zorunlu kılan koşulların ortadan kalkması halinde ilgili düzenlemeler geçerliliklerini yitirecekler ve yerlerini ticareti daha az kısıtlayıcı düzenlemelere bırakacaklardır³¹. Uygulanan teknik düzenlemenin bir başka üye üzerinde olumsuz etkiye neden olması durumunda, düzenlemeye baş vuracak olan ülke düzenlemenin nedenlerini; zarar gören ülkeye açıklamak zorundadır. Böyle bir durumda açıklama ancak milli güvenlik, çevre, insan, bitki, hayvan ve kültürel varlıkların korunması veya gelişmekte olan ülkelere tanınan ayrıcalık konularına dayandırılması halinde tatminkar kabul edilebilecektir. Böylesi uygulamalar yukarıda da belirtildiği gibi geçici olarak uygulanabilecektir.

Gerekli tüm düzenlemeler üye ülkelere bildirim yapılmadan ve uyum süresi tanınmadan uygulamaya sokulamaz. Ancak, acil önlem gerektiren durumlarda bildirim sonradan yapılmak üzere uyum süresi tanınmadan gerekli teknik engellere müracaat edilebilmektedir. Örneğin, gıda ve tarım ürünlerinde yaşanabilecek hızlı salgın hastalıklarda ülkeler diğer ülkeleri haberdar etmeden karantina önlemlerini uygulamaya koyabilecektir. Bu konuda taraflara bildirim uygulamaya başladıktan sonra yapılabilir.

Üyeler, teknik düzenlemeler konusunda değerlendirmelerin ve gerekli düzeltmelerin en kısa sürede tamamlanmasını sağlayacak standart süreler belirleyeceklerdir. Değerlendirme esasları ve süreleri ithal malların diğer üye ülkelerden gelen malların tabii oldukları koşullardan daha az tercihli olmayacak biçimde belirlenecektir.

³¹ “Ticarette Teknik Engeller Anlaşması”, Madde2/3, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete, ss.103.

Her üye ülke, başta az gelişmiş ülkeler olmak üzere isteyen tüm üye ülkelere teknik düzenlemelere ilişkin olarak destek vermekle yükümlüdür.

3) Devlet Ticari Kuruluşları

DTÖ'nün temel felsefesi, ticaretin serbest rekabet koşulları altında gerçekleştirilmesidir. Böyle bir ortamda uluslararası ticaret, özel sektör kuruluşları tarafından, maksimum karı sağlayacak ticari kararlar doğrultusunda yürütülecek, bu kararların alınmasındaki belirleyici unsur iç ve dış fiyatlar olacaktır. Ancak, devlet eliyle gerçekleştirilen ticarete bu felsefeden uzaklaşmaktadır. Bu nedenle, iki sebepten dolayı devlet ticareti DTÖ bünyesinde belirli ilkelere bağlanmıştır³². İlk gerekçe, ticarete konu fiyatın doğal oluşum seyri içinde oluşumunun sağlanması ve ikincisi ise serbest piyasa ekonomisine sahip ülkeler ve planlı ekonomiler arasında rekabet eşitliğinin sağlanmasıdır.

Devlet ticareti, GATT 1994'ün "devlet ticari işletmeleri"ne ilişkin XVII'nci maddesinde ele alınmıştır. Burada, devletin sahip olduğu ve büyük oranda denetim altında bulundurduğu ekonomik işletmelerin, uluslararası ticarete ayrımcılığa yol açmayacak bir biçimde işlemlerini sağlamaya yönelik hükümlere yer verilmiştir. Bu çerçevede üye devletlere müzakerelere katılmak, bilgi vermek ve ayrımcı muamele yapmamak gibi yükümlülükler getirilmiştir.

Üye devletler, Mal Ticareti Konseyi'ni uluslararası ticaret yapan devlet ticari kuruluşları konusunda bilgilendirecektir. Bildirim yapılması gerekirken, gerekli bildirim yapılmaması durumunda diğer bir üye konuyla ilgili olarak Mal Ticareti Konseyine bilgi sunabilir.

Kamu ticari kuruluşlarına sahip üyeler, uluslararası ticarete, özel sektörün uyması gereken kurallara uyacaklar ve "ulusal muamele yapmama ilkesi"nden sapma göstermeyeceklerdir. Bu kuralın gereği gibi uygulanabilmesi bakımından, fiyat, kalite, pazarlama, ulaşılabilirlik ve ulaşım gibi unsurlar dikkate alınacaktır. Örneğin, devlet ticari kuruluşunun ithalatta tekel olduğu durumlarda ithal malının iç piyasa satış fiyatı ile ithalat fiyatı arasındaki fark hakkında bilgi talebinde bulunulabilir. Ayrımcı nitelikte "ulusal muamele yapmama ilkesi" yabancı firmalar arasında olduğu gibi yerli firmalar arasında da işletilmelidir.

³² Büyüktaşkın, a.g.e., ss. 88-89.

Üye ülkeler, devletin ticari işletmeleri ile ticaret yasaklarının sınırlandırılmasını görüşmek üzere bir araya gelmeleri konusunda teşvik edilmektedir. Bu müzakerelerde devletler gerçekleştirmiş oldukları ticari faaliyetler ve yaşanan sorunlara ilişkin görüşmeler yapmaktadırlar. Sorunların çözümünü ve ticaret üzerindeki engellerin bu müzakerelerde kaldırılmasına çalışmaktadırlar.

Üyelerin devlet işletmeciliği konularındaki saydamlığı sağlamak amacıyla örgüt bünyesinde bir çalışma gurubu oluşturulmuştur. Tüm üyeler yapacakları bildirimleri ve müzakereleri bu grup kontrolünde yapmakta ve grup her türlü gelişmeyi mal ticaret konseyine bildirmektedir. Bu bilgiler çerçevesinde yapılan değerlendirmelerde, söz konusu işletmelerin faaliyetlerinin uluslararası ticaret üzerindeki etkilerinin açık bir şekilde değerlendirilmesinde azami saydamlığın sağlanmasına imkan verilmektedir.

Örgütün devlet işletmeciliği konusundaki yaklaşımı ve üye ülkelere getirdiği yükümlülükler, aslında IMF'nin yapısal uyum programlarında olmazsa olmaz olarak yer verilen *özelleştirme* taleplerini desteklemek ve özelleştirme uygulamalarının hızlı bir biçimde hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla hizmet etmektedir³³. Bu bağlamda, küresel ekonomi politikalarının uluslar üstü oluşumların koordineli çalışmaları tarafından şekillendirildiği açık biçimde görülmektedir.

4) Korunma Önlemleri

DTÖ'nün felsefi temellerini oluşturan serbest ticaret argümanı kendi içinde oldukça tutarlı bulunmaktadır. Ancak, uluslararası ticaret politikalarına korumacı açıdan yaklaşan teorisyenler serbest ticaret politikalarını gerçek dünyaya uymadığı yönünde eleştirmektedir. Serbest ticaret politikası tümüyle tam rekabet piyasası şartlarına dayanmaktadır. Ancak, gerçek dünya piyasa şartlarından farklıdır. Koruma yanlısı yaklaşım, korumanın ekonomik kayıplara neden olmasına rağmen ekonomik olmayan yararlarından dolayı korumaya başvurulmasını gerekli görmektedir³⁴. DTÖ kuruluncaya kadar, bazı hükümetler yerli sanayilerini, gönüllü ihracat kısıtlaması türünden, "gri alan

³³ Yapısal uyum politikaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Sinan Sönmez, Dünya Ekonomisinde....., a.g.e.

³⁴ Uluslararası ticaret politikalarının korumacı uygulamalara dayanması yönündeki görüşler "İş Himayesi", "Yurt İçi Hayat Standardı", "Üretim Maliyetlerini Eşitleme", "Bebek Sanayi Argümanı" ve "Milli Güvenlik" gibi ekonomi dışı argümanlara dayandırılmaktadır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., İyiboçkurt, Uluslararası....., a.g.e., ss. 167-170.

önlemleri”yle korumayı tercih ettikleri için korunma önlemlerinin seyrek olarak kullanıldığı görülmekteydi. Gönüllü ihracat kısıtlaması anlaşmaları genel olarak otomobil, çelik ve yarı mamul ürünler gibi alanlarda yaygın olarak kullanılmaktaydı.

Korumanın gerekliliğine yönelik yaklaşımlar, Uruguay görüşmelerinde GATT 1994 içine korunma hükmünün konulmasında etkili olmuştur. Üye ülke ekonomilerinden biri aşırı artan ithalat karşısında tehdit altına girer veya zarar görürse bir ürünün ithalatına geçici ithalat yasağı konulmasını öngören “Korunma” önlemlerinin uygulanmasına başvurabilir. Buna göre; GATT 94’ün 19. maddesi, üye ülkelere bir yerli sanayi dalına ciddi zarar veren, beklenmedik ithalat artışlarına karşı korunma tedbirleri alma imkanı tanımaktadır. Burada, korunma önlemine başvurulması için ciddi zarara neden olan ithalatın haksız rekabet unsurlarına dayanmasının gerekli olmadığını belirtmekte fayda vardır.

“Korunma Önlemleri Anlaşması” GATT’ın bu temel prensibini dikkate alarak, yürürlükteki gönüllü ihracat kısıtlamaları ve benzeri yasaklayıcı tedbirlerin, Anlaşma ile uyumlu hale getirilmesini veya kaldırılmasını öngörmektedir³⁵. DTÖ teşvik uygulamalarına ilişkin yeni dayanakları ortadan kaldırmıştır, “gri alan” önlemlerini yasaklamış ve tüm koruma önlemleri uygulamaları üzerine zaman sınırlaması (Sunset Clause) koymuştur. Anlaşma, üye ülkelerin hiçbir biçimde piyasa düzenleyici anlaşmalar imzalamamalarını, herhangi bir gönüllü ihracat kısıtlamasını devam ettirmemelerini yeni anlaşmalar imzalamamalarını ve bunlara benzer ithalat ve ihracat yönlü politikalar kullanmamalarını istemektedir³⁶. İki taraflı önlemlerin, yenilenmeden, 1998 yılına kadar aşamalı olarak yürürlükten kaldırılması zorunlu tutulmuş ve istisnai uygulamalarla birlikte DTÖ kurulmadan önce, GATT 1994’e uygun olarak uygulamaya koyulan korunma önlemlerinin tamamı 1999 yılı sonunda uygulamadan kaldırılmıştır.

Korunma önlemi uygulamasını gerekli kılan aşırı ithalat artışı reel ithalat artışı olarak veya ithalat miktarı artmasa bile daralan pazarda ithal mallarının payının artması şeklinde gerçekleşebilir. Yani korunma önlemini gerektiren ithalat artışları mutlak veya görece olarak gerçekleşebilir. Firmalar veya sektörler hükümetlerinden korunma önlemi talep edebilirler. DTÖ anlaşması ulusal otoriteler tarafından koruma önlemi incelemesi

³⁵ “Korunma Önlemleri Anlaşması, m. 11” 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete

³⁶ The World Trade Organization, *Trading into the Future*, 2 nd edition, March 2001, s. 31.

taleplerinin sınırlarını (prosedürünü) belirlemektedir. Şeffaflık üzerine vurgu yapılarak keyfiyetten kaçınarak aşağıda belirlenmiş kural ve prosedürleri düzenlemektedir. Araştırmayı yürütecek otoriteler inceleme yapılacağını mevcut delillere göre ilgili tarafların duyacakları biçimde ilan etmek zorundadırlar. Deliller, talep edilen önlemlerin kamu yararına olup olmadığını ortaya koyabilecek argümanlara sahip olmalıdır.

Anlaşma zarar unsurunun ciddi zarar mı yoksa zarar tehdidi mi olduğunu belirlemeye yönelik kriterlerin ve yerli sanayi üzerinde ithalatın etkilerinin tespitine yardımcı olabilecek değerlendirmelerin temel çerçevesini belirlemektedir. İthalat yerli sanayi üzerinde etkiliyse, korunma önlemi ciddi zarar unsurunu ortadan kaldıracak veya engelleyecek ve sektörü yeniden yapılandıracak biçimde uygulanabilir. Ciddi zararı ortadan kaldıracak veya engelleyecek düzeyden farklı bir miktar belirlenmiş ise miktar kısıtlamaları uygulandığı alanlarda etkili olacaktır. Ancak, ulaşılabilen temsili üç yılın ortalama verilerinin üzerinde miktar kısıtlamasının kullanılması mümkün değildir. Prensipten olarak, korunma önlemleri belirli bir ülkeden gerçekleştirilen ithalata odaklanmamalıdır. Bu, GATT'ın "en çok kayırılan ülke" prensibine işlerlik kazandıracaktır. Bununla birlikte, belirli bir ülkeden gerçekleştirilen ithalatın hızlı ve beklenmedik biçimde artış gösterdiği olağan üstü durumların varlığı halinde, anlaşma kotanın üretici ülkeler arasında nasıl dağıtılabilirliğini düzenlemektedir.

Soruşturma sonunda uygulanabilecek önlemlerin özellikleri kısaca şöyle sayılabilir:

- Önlem olarak ek vergi uygulanabileceği gibi miktar kısıtlamasına da başvurulabilmektedir.
- Korunma önlemi uygulayabilme süresi dört yıl olarak belirlenmiştir. Ancak, ciddi zararın devam ettiği ispatlanırsa bu süre sekiz yıla kadar uzatılabilir.
- Gelişmekte olan ülkelere uygulanacak korunma önlemlerinin uygulanmasına bu ülkelere yapılan ithalatın toplam ithalat içindeki oranına bakılarak karar verilmektedir³⁷.

³⁷ Gelişmekte olan ülkenin üye ülkenin toplam ithalatı içindeki payı % 3'ün altında ise ve toplu olarak % 3'den daha az paya sahip olmakla birlikte, üye ülkenin ilgili malın toplam ithalatının içindeki payı % 9'unu aşmıyorsa bu ülkelere korunma önlemi uygulanamaz.

5) Doğrudan Ticaretle Bağlantılı Yatırımlara İlişkin Yükümlülükler,

Dünya Ticaret Örgütü kapsamında ticaretle bağlantılı yatırım önlemleri “Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması”nın ekinde yer alan açıklayıcı listede sayılmıştır³⁸. Bu listede sayılan veya kapsamına girebilecek konulara ilişkin olarak Örgüt’e ve üye ülkelere anlaşmayla getirilen yükümlülüklerin kapsamı aşağıdaki gibi belirtilebilir.

DTÖ bünyesinde tüm üyelere açık “Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Komitesi” kurulmuştur. Komite yılda en az bir kez olmak üzere ve üye ülkelerin talebi üzerine gerektiği kadar toplanmaktadır. Anlaşmanın işleyişine ilişkin olarak üye ülkelere teknik danışmanlık hizmeti verecek ve Mal Ticareti Konseyine faaliyetleri hakkında yıllık rapor sunulmaktadır.

Mal Ticaret Konseyi, yatırım tedbirlerine ilişkin olarak yapılması gereken değişiklik talepleri ile inceleme ve değerlendirmelerini içeren bir raporu Bakanlar Konseyine sunmaktadır. Bu uygulamayla anlaşmaya dinamik bir nitelik kazandırılmıştır.

Bu dinamiklikten yararlanılarak anlaşmanın kapsamı tüm yatırım önlemlerini içerecek şekilde genişleyeceği gelecekte mümkün görülmektedir³⁹. Bunun en önemli işareti olarak “Çok Taraflı Yatırım Anlaşması”nın (MAI) DTÖ bünyesine taşınma gayretleri gösterilebilir. Bilindiği gibi, MAI önce OECD bünyesinde tartışmaya açılmış, ancak uluslararası yoğun tepkilerden dolayı gündemden kaldırılmış gibi görülmektedir. Ancak, küresel ekonominin gittikçe kurumsallaştığı ve kurallarının netleşmeye başladığı günümüzde çok taraflı yatırımlara ilişkin kurallarında uluslararası boyutta standartlara bağlanması kaçınılmazdır. Bundan dolayı, bu konu ya ayrı bir uluslar üstü kuruma bağlanacak yada DTÖ bünyesinde kendine yer bulacaktır. Gelişmelerin DTÖ bünyesine alınması yönünde olduğu görülmektedir.

Üye ülkeler, bu anlaşma kapsamına giren yatırım tedbirlerini Mal ticaret Konseyine bildirmişler ve gelişmiş ülkeler bildirim takiben 2 yıl içinde, gelişmekte olan ülkeler 5 yıl

³⁸ Yatırımcıya döviz tahsisinin sınırlandırılması, Yatırım sonucu üretilen malın bir bölümünün ihraç edilmesi zorunluluğu, Yatırımın ithalatı ikame etme amacına yönelik olması, Yatırım teşvikleri, Yatırımcının ürettiği malın lisansı ile teknolojisini de temin etmesi, Yatırım için gerekli girdilerin temin edilmesi zorunluluğunun getirilmesi, Sermayesinin belirli bir yüzdesinin yerli kuruluşlara ait olması, Yatırımcının bazı malları üretmesinin yasaklanması, Üretilen malın ihraç bölgesine sınırlama getirilmesi, Yatırımcının belli miktarda ithalat yapabilmesi ve veya ihracatının belli bir bölümü kadar ithalat yapabilmesi ve benzeri uygulamalar ticaretle bağlantılı yatırım tedbirleri olarak kabul edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz., “Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması”, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı *Resmî Gazete*, ss.119-122.

³⁹ Aykut Göker, “Uruguay Turu Nihai Senedi’nde Sübvansiyonlar Konusu: Türkiye Açısından Değerlendirmeler: Sübvansiyonlar ve Telâfi Edici Tedbirler Anlaşması” http://www.inovasyon.org/html/AYK.IktisatDergisi.Ekim00.htm#_ftn1 (14/07/2003)

içinde, en az gelişmiş üye ülkeler ise 7 yıl içinde önlemleri kaldırmışlardır. Ancak, anlaşma hükümlerini uygulamakta güçlük çeken en az gelişmiş ülkelere ek süre tanınabileceği anlaşmada hüküm altına alınmıştır⁴⁰.

Uygulamada şeffaflığı sağlayabilmek üzere, her üye, merkezi ve yerel hükümetler ve kuruluşlar tarafından uygulananlar da dahil olmak üzere ticaretle bağlantılı yatırım tedbirlerinin yer aldığı düzenlemeler hakkında bilgiyi, düzenlemeyi takiben en kısa sürede, DTÖ sekreteryasına vermek zorundadır.

Ayrıca her üye ülke, öngördüğü düzenlemeler hakkında diğer üyelerin istişare taleplerine cevap vermek ve gerekli istişareleri tatminkar ölçülerde yapmak zorundadır⁴¹. Ancak bu istişarelerde taraflar stratejik önem arz eden konularda bilgilerin açıklanmasını istemeyecekler ve açıklanan bilgileri de istişare amacı dışında kullanamayacaklardır.

6) Haksız Rekabetin Önlenmesine İlişkin Yükümlülükler

DTÖ düzenlemelerinde haksız rekabet kavramı fiyatların oluşumuna dışsal etkilerde bulunulması anlamında kullanıldığı görülmektedir. Ticareti yapılan eşyanın fiyatı mutlak olarak piyasada oluşan arz ve talep koşullarında gerçekleşmelidir. Ancak, her zaman bu böyle olmamaktadır. Bundan dolayıdır ki, DTÖ fiyatın piyasa koşullarında oluşumunu etkileyen iki unsur üzerinde durmuş ve haksız rekabetin önlenmesine ilişkin düzenlemeleri bu unsurlar üzerine oturtmuştur. Bu unsurlar, özel firmaların işletme politikalarından kaynaklanan damping ve devletin ekonomiye müdahale aracı olarak kullandığı sübvansiyonlardır. Haksız rekabet yaratan ticari uygulamalar olarak kabul edilen bu iki unsurun neden olduğu olumsuz etkiler kamu maliyesi araçları ile ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle, DTÖ'nün kamu maliyesi ve politikaları üzerindeki en büyük etkisi, gümrük vergilerine ilişkin düzenlemelerden sonra, "Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması" ve "Anti-Damping Anlaşması" ile getirilen düzenlemeler kapsamında olmaktadır. Özellikle, devlet yardımlarına ilişkin düzenlemeler hem kamu harcamalarını hem de kamu gelirlerini etkilediği için oldukça önem arz etmektedir.

Bu iki haksız rekabet unsuru hakkındaki düzenlemeler ile Örgüt'e ve üye ülkelere getirilen yükümlülükler "Haksız Rekabet Unsurlarına İlişkin Anlaşmaların Kamu Maliyesine Etkisi" başlığı altında ayrıntılı olarak irdeleneceği için burada üzerinde durulmayacaktır.

⁴⁰ "Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması", Madde 5/3.

⁴¹ "Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması", Madde 2.

C. DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜ'NÜN SAHİP OLDUĞU MEKANİZMALAR

1. Yaptırım Mekanizması: Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizması

Belirli bir konuda ilkelerin belirlenmesi ve o ilkelere bağlı düzenlemelerin şekillendirilmesi ilkelerin hayat bulması için yeterli olmamaktadır. Bu ilkelerin hayata geçirilmesinde ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkların nasıl çözümlenebileceğinin ve çözümün yaptırıma nasıl bağlanabileceğinin açık olarak belirlenmesi gerekmektedir. Bu gerekliliğe en açık destek dünya ticaret sistemindeki uygulamalarından gelmektedir.

Yaşanan gelişmeler, dünya ticaret sisteminin düzgün olarak işleyebilmesi için sadece uyulması gereken ilke ve kuralların belirlenmesinin yeterli olmadığını, aynı zamanda doğabilecek anlaşmazlıkların etkin bir biçimde çözüme bağlanması ve kuralların çiğnenmesi halinde zarar görecektir tarafın tazmin edilmesi gerektiğini göstermiştir. GATT kurallara dayalı bir sistemi öngörmekle birlikte, anlaşmazlık konularının çözüme kavuşturulmasında etkin bir mekanizmaya sahip değildi⁴². Bu ise GATT sisteminin en büyük eksikliğini oluşturmuştur. Bu eksiklik, çoğu zaman ülkeleri GATT sistemi dışında farklı kanallardan çözüm arama yoluna itmiştir. Ülkeleri farklı çözüm yollarına iten eksiklikler;

- Prosedürün uzun ve zahmetli oluşu,
- Uzmanlardan oluşan panellerin kurulmasının taraflarca geciktirilmesi,
- Panel kararlarının konsensüs gerektirmesi ve her zaman bu konsensüsün sağlanamaması,
- Panel kararlarının kaybeden tarafından uygulamaya sokulmasının geciktirilmesi veya hiç uygulanmaması şeklinde sayılabilir⁴³.

GATT'ın anlaşmazlıkların çözümünde yetersiz kalmasının beraberinde getirdiği sıkıntıları aşmak amacıyla Uruguay görüşmelerinde anlaşmazlıkların kurumsal zemin içinde çözümünü ön gören bir mekanizmanın oluşturulması kararlaştırılmış ve DTÖ içinde böyle bir mekanizma kurulmuştur. "Anlaşmazlıkların Çözüm Mekanizması", DTÖ üyesi ülkeler arasındaki anlaşmazlıkların en kısa sürede ve nihai karara itiraz edilemeyecek şekilde çözüme ulaştırılmasını amaçlar. Bu mekanizma gereği izlenecek yöntemler ve kurumsal yapı "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni" ile kesin kurallara bağlanmıştır⁴⁴.

⁴² WTO, "Trading in The Future", <http://secure.vtx.ch/shop/boutiquet/wto.index>, (02. 04. 2003)

⁴³ Akman, "Uluslararası Ticaret Sistemi:, a.g.m., ss. 655-656.

⁴⁴ "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusunda Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni" 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete, ss.313-342.

Bu mekanizmada, güvenlik ve önceden sezilebilirlik sağlama çok taraflı ticaret sisteminin önemli iki unsuru olarak düşünülmüş ve hayata geçirilmiştir⁴⁵. Güvenlik ve önceden sezilebilirlik kavramları üzerinde düşünüldüğünde bunların aslında serbest piyasa ekonomisi temelli kavramlar olduğu görülebilir. Yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği gibi serbest piyasa ekonomisi eksiksiz bilgi akışının gerçekleştirilebildiği güvenli yatırım ortamına ihtiyaç duymaktadır. Önceden sezilebilirlik kesintisiz bilgi akışının sağlanmasına hizmet etmektedir.

Aslında bu mekanizma ülkeleri belirli prosedürler içinde hareket etmeye mecbur kıldığı için egemenlik hakkını sınırlayıcı bir karakter taşımaktadır⁴⁶. AÇM'nin düzenleyen mutabakat metninde, her üyenin kendi ülkesinde alınan, herhangi anlaşmanın işleyişini etkileyen önlemler konusunda bir başka üyenin beyanını dikkate almayı ve bu beyanla ilgili yeterli istişare imkanı tanımak zorunda olduğu hüküm altına alınmaktadır⁴⁷. İlgili madde, zımni olarak, anlaşmalar kapsamında üye ülkelere belirleyecekleri politikalar ve alacakları kararlar konusunda diğer ülkelerin görüş ve çıkarlarını koruma ve gözetme zorunluluğunu getirmektedir. Dolayısıyla, ülkelerin bağımsız politika belirleme inisiyatifini kullanma imkanı sınırlanmaktadır.

Devletlerin hakimiyet gücünü sınırlayan bir diğer düzenleme ise mutabakat metninin 23. maddesinde yer almaktadır. Çok taraflı ticaret sisteminin güçlendirilmesi adına üyeler, ilgili anlaşmalar çerçevesinde bir yükümlülük ihlalinin veya bir başka menfaat ihlali veya ilgili anlaşmaların herhangi bir amacına ulaşılmasını engelleyen bir engelin kaldırılmasını istediklerinde mutabakat metninin kural ve prosedürlerine uyacaklardır⁴⁸. Bu çerçevede, üyeler AÇO tarafından kabul edilen panel veya temyiz organı raporlarında yer almayan bulgulara veya hakem kararlarına dayanmayan ve hüküm içeren suçlamalarda bulunamayacaklardır. Hüküm ifade eden suçlamaların yapılabilmesi için mutlaka yargılama prosedürünün takip edilmesi ve bir yaptırımda bulunabilmek için, AÇO'nun, prosedür sonundaki bulgulara göre şekillenecek olan, izni alınacaktır.

Üye ülkelerin, en azından ticari konularda, bağımsız politika belirleme ve uygulama imkanını sınırlayan bu mekanizmanın nasıl işlediği aşağıda ele alınmıştır.

⁴⁵ Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni, Madde 3/2, s. 315.

⁴⁶ Susan S Westin, "World Trade Organization - Issues In Dispute Settlement", **FDCH Government Account Reports**, 9 August 2000 <http://ehostvgw2.epnet.com> (08/09/2000)

⁴⁷ "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 4/2.

⁴⁸ "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 23.

a. Anlaşmazlıkların Çözüm Süreci

Bu mekanizma sadece devletler arasındaki ticari uyuşmazlıklara uygulanabilmekte, şahıslar veya firmalar arasındaki ticari ihtilaflar mekanizma kapsamı dışında kalmaktadır. Herhangi bir üye ülkenin DTÖ kapsamındaki anlaşmalar çerçevesinde başka bir üye tarafından, DTÖ ilke ve hükümlerine aykırı şekilde, alınan önlemler ve yapılan uygulamalar nedeniyle doğrudan veya dolaylı olarak zarar gördüğüne inandığı durumlarda AÇM'na müracaat edebilmektedir⁴⁹.

Mekanizmaya konu olan bir anlaşmazlık, anlaşmazlığın niteliğine ve tarafların tutumuna bağlı olarak dört kademeli bir süreçte çözüme kavuşturulabilir. Bu çözüm süreci *İstişareler, Paneller, Temyiz İncelemesi ve Tahkim* aşamalarından oluşmaktadır. Bu aşamalar AÇO tarafından yönetilmekte olup, bir zaman çizelgesine bağlı olarak çalışmaktadır. Zaman çizelgesine bağlı olarak çalışması anlaşmazlığın, özellikle haksız uygulamalarda bulunan taraflarca, gereksiz yere uzatılmasını engellemektedir. Özel durumlar saklı kalmak kaydıyla hangi çözüm aşamasının ne kadar süre alacağını gösteren işleyiş süreci aşağıda toplu olarak bir çizelgeyle verilmiştir.

1) İstişare

İstişare hakkını kullanmak isteyen tarafın aşağıdaki prosedüre uygun olarak hareket etmesi gerekmektedir. Anlaşmazlığın çözümünde ilk adım, tarafların istişarelere girmeleridir. Şeffaflığın sağlanabilmesi için, her istişare talebi; talebin gerekçeleri, uygulanan önlemler ve şikayetin hukuki dayanağı belirtilmek suretiyle yazılı olarak, ilgili tarafa iletilmek üzere, AÇO'ya yapılır. Ayrıca, bu tür talepler anlaşmalar kapsamında kurulan ilgili Konsey ve Komitelere de bildirilir.

Her bir üye istişare talebine derhal (talebin alınmasını takiben 10 gün içinde) cevap vermeli ve talep tarihinden sonra 30 gün içinde istişarelere başlamalıdır. Anlaşmazlığın istişare yoluyla çözümlenmesi için tanınan süre talebin alındığı tarihten itibaren 60 gündür.

Gelişmekte olan bir üye ülke tarafından alınan bir önlemlerle ilgili istişarelerde, taraflar yukarıda belirtilen 60 günlük süreyi uzatabilir. İstişarede bulunan taraflar, söz konusu süre sona erdikten sonra istişarelerin sona erdiği konusunda mutabakata varamamaları halinde, AÇO Başkanı taraflara danıştıktan sonra bu sürenin uzatılıp uzatılmayacağına ve uzatılacaksa ne kadar uzatılacağına karar verir.

⁴⁹ WTO, *Trading in*, a.g.e., s. 38.

İstisnaların gizliliği esas olup, üyelerin başka herhangi bir soruşturmadaki haklarını ortadan kaldırmaz.

İstisnada bulunan üyeler dışında herhangi bir üye, yapılan istisnalarde önemli bir ticari menfaati olması halinde, istisna talebinin üyelere duyurulduğu tarihten sonra 10 gün içinde, istisnalere katılmak istediğini istisnaya giren üyelere ve AÇO'ya bildirir. Talebin tutarlı gerekçelere dayanması koşuluyla bu üye istisnalere katılır ve AÇO bu durumdan haberdar edilir.

Tablo 2.1: Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizmasının İşleyişi

	SÜRE (Gün)	TOPLAM SÜRE (Ay)
İstisnalar (Md.4)	60	2
Panel İstenmesi (Md.6,7,8)	25-60	3-4
Panelin Oluşturulması	30	4-5
Panel Kararının Aço'ya Sunulması (Md.12)	180-270	10-14
Panel Kararının Kabulü (Md.16/3)	60	12-16
Temyiz: Temyiz Organının Kararı (Md.17/5) Temyiz Kararının Kabulü (Md. 17/14)	60-90 30	14-19 15-20
Karara Uyulması Veya Uygun Bir Tazminat İçin Görüşülmesi (Md. 21/3)	"Makul Bir Süre"	
Uyulmama Veya Tazminattan Kaçınılması Halinde: Misilleme İstenmesi (Md. 22/2) Misillemenin Aço Tarafından Onaylanması (Md. 22/3)	20 30	
Tahkim: (Md.25)	60	

İstisnaların olumsuz olarak sonuçlanması durumunda, taraflar isterlerse konuyu, DTÖ Genel Müdürü'ne, iyi niyet görevi, uzlaştırma ve arabuluculuk faaliyetlerinde bulunması amacıyla götürebilirler⁵⁰. Genel Müdür anlaşmazlığın çözümünde üyelere yardımcı olmak amacıyla misyonu gereği "iyi niyet görevi", "uzlaştırma" ve "arabuluculuk" faaliyetlerinde bulunabilir. Anlaşmazlığa taraf olanların kabul etmeleri halinde, iyi niyet görevi, uzlaştırma ve arabuluculuk faaliyetleri panel işlemi devam ederken de sürdürülebilir. İyi niyet görevi, uzlaşma ve arabuluculuk faaliyetlerinden olumlu sonuç alınması halinde konuya ilişkin panel talebinde bulunabilmek için 60 günlük sürenin geçmesi gerekmektedir. Bu süre içinde varılan kararın uygulama sonuçları değerlendirilir.

⁵⁰ "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 5.

2) Panellerin Kurulması ve İşleyişi

a) Panellerin Kurulması

İlgili üyenin istişare talebine 10 gün içinde cevap verilmemesi veya 60 gün içinde istişareler neticesinde çözüme ulaşılamaması durumlarında, şikayetçi taraf, konunun incelenmesi için panel kurulmasını AÇO'dan talep edebilir.

Panel oluşturulması yönündeki istek yazılı olarak AÇO'ya bildirilir. Talepte istişarelerde bulunulup bulunulmadığı belirtilerek, uygulanmakta olan özel önlemler açıklanır ve şikayetin yasal dayanağı ile sorunu açıkça ortaya koyacak yeterli bir özete yer verilir. Başvuruda bulunan üye, panelin standart görev çerçevesinin genişletilmesini isteyebilir. Bu durumda talep sahibinin yazılı talebinde, panel kapsamını genişletme isteğinin gerekçesini belirtmesi gerekmektedir. Panel talebinde kapsam genişletme isteği dile getirilmemiş ise taraflar panel oluşturulduktan sonra 20 gün içinde anlaşmaları halinde panelin standart görev çerçevelerini değiştirebilirler. Böyle bir durumda panelin görev çerçevesi üyelere bildirilir.

Panel, talebin görüşüldüğü birinci toplantıda veya en geç talebin görüşüldüğü ikinci AÇO toplantısında kendiliğinden kurulur. Ancak, ilk toplantıda panelin kurulmayacağı yönünde oybirliğiyle karar alınmışsa talep ikinci toplantıda gündeme alınmaz. Paneller normalde 3 kişi ile kurulur⁵¹. Ancak panelin kurulmasını takip eden 10 gün içinde taraflarca kabul edilmesi durumunda panel 5 kişiden oluşabilir. Bu panelistler konularında uzman, üst düzey ticaret politikacısı olarak hizmet vermiş yada bu alanda çalışan akademik kökenli kişilerden seçilirler. Seçilen panel üyeleri hükümetlerinin birer memuru olarak değil tamamen bağımsız bir biçimde, şahsi sıfatları ile görev yapmaları sağlanır. Panelistlerin bağımsızlığı kurucu anlaşmanın 8. maddesinde garanti altına alınmıştır.

b) Panel Prosedürü

Mutabakat Metni, panelin çalışmalarına ilişkin süreleri belirler. Bu çerçevede, panelin üyeleri ve görev çerçevesi üzerinde mutabık kalındıktan sonraki 6 ay içerisinde, panel nihai raporunu anlaşmazlığın taraflarına iletir. Panel bu süre içerisinde raporunu

⁵¹ Panel üyeleri, panelin kurulmasından sonra 30 gün içinde belirlenir. DTÖ Sekreteryası, üç muhtemel panelisti, panel üyesi olabilecek diğer kişilerin adlarının da bulunduğu listeyi birlikte anlaşmazlığın taraflarına sunar. Taraflar, panelin kurulmasından sonraki 20 gün içerisinde, panel üyelerinin belirlenmesinde anlaşamazlar ise, taraflardan birinin talebi üzerine, Genel Müdür, panelistleri, AÇO Başkanı ve ilgili Komite ve Konsey Başkanları ile danışmalarda bulunduktan sonra tayin eder. Panelin kimlerden oluştuğu tüm üyelere bildirilir.

sunamayacağı kanaatine vardığı takdirde, AÇO'yu bu durumdan yazılı olarak haberdar eder ve gecikme nedenleri ile raporunu hazırlayacağı tahmini süreyi belirtir. Böyle bir durumda, panelin nihai raporu anlaşmazlığın taraflarına en geç 9 ay içerisinde iletmelidir.

Mutabakat Metninde panel için belirlenmiş olan detaylı çalışma prosedürü aşağıda verilmektedir.

-Panel üyeleri ve görev çerçevesi üzerinde anlaşma sağlandıktan sonraki bir hafta içerisinde, panel çalışmalarını için bir zaman cetvelini ilgili taraflarla istişare ettikten sonra tespit eder.

-Anlaşmazlığın her bir tarafı konuyla ilgili gerçekleri ve argümanlarını içeren sunuşlarını, ilk toplantıdan önce panele iletirler.

-Panel, taraflarla birlikte yapılan ilk toplantıda şikayetçi taraftan sunuşunu yapmasını ister, sonra cevap veren taraf savunmasını yapar. Anlaşmazlıkla ilgili menfaati olduğunu iddia eden üçüncü taraflar da görüşlerini sunmaları için davet edilir.

-Resmi savunmalar, cevap veren tarafın şikayetçi taraftan önce söz aldığı, ikinci toplantıda yapılır. Panel, herhangi bir zamanda taraflara soru sorabilir ve detaylı açıklama isteyebilir.

-Taraflardan birinin bilimsel veya teknik görüşler sunması durumunda, panel, bir uzman inceleme grubunu bu konularla ilgili bir tavsiye raporu sunması için görevlendirir.

-Panel, raporunun gerçek ve iddialar ile ilgili kısmını taraflara sunar ve görüşlerini belirtmeleri için iki hafta süre tanır.

-Panel, tespitlerini ve kararlarını içeren bir ara raporu taraflara sunar ve gözden geçirme talepleri için bir hafta süre tanır. Panel, iki hafta ile sınırlı bu gözden geçirme süresi içinde, taraflarla ek toplantılar yapabilir.

-Panel, nihai raporunu taraflara sunar ve bundan 3 hafta sonrada DTÖ üyelerine gönderir.

-Şikayet konusu; önlemin ilgili anlaşma kurallarına uygun olmadığı sonucuna varılması durumunda; panel, davalı ülkeye, söz konusu önlemi anlaşma koşullarına uygun hale getirmesini tavsiye eder. Panel, aynı zamanda üyenin tavsiyeleri nasıl uygulayabileceği konusunda da öneride bulunur.

c) Panel Raporunun Kabul Edilmesi

Paneller sonunda elde edilen bulgular ışığında hazırlanan raporlar AÇÖ üyelerine dağıtılır. Panel raporu, üyeler tarafından, dağıtımını takiben, 20 gün içinde incelenir. Bu süre dolmadan AÇÖ panel raporu hakkında karar veremez. İnceleme sonunda panel raporuna itirazı olan üyeler, panel raporunun görüşüleceği AÇÖ toplantısından en az 10 gün önce itirazlarını açıklamak için gerekçelerini yazılı olarak bildirirler.

Rapor, taraflardan birinin temyiz kararı talep etmemesi veya panel raporunun reddi yönünde oybirliğiyle karar alınmaması halinde, raporun üyelere dağıtım tarihinden itibaren 60 gün içinde AÇÖ tarafından kabul edilir⁵². Raporun temyize götürüleceği yönünde bir talebin bulunması halinde temyiz incelemesi tamamlanuncaya kadar rapor AÇÖ tarafından kabul edilmek üzere hiçbir toplantıda gündeme alınmaz. Temyiz talebinde bulunulması üyelerin rapor hakkında görüş bildirme hakkını engellemez.

3) Temyiz İncelemesi

Mutabakat Metni'ne göre, panel taraflarından biri, panel kararlarının temyizini isteyebilir. Ancak panellere dışarıdan katılan üçüncü tarafların temyiz isteme hakkı bulunmamaktadır. Fakat, temyiz kararına bağlı önemli çıkarı olduğuna inan üçüncü taraflar AÇÖ'na bilgi vermek koşuluyla Daimi Temyiz Organında fikirlerini belirtme imkanı tanınabilir.

Temyiz davaları, Daimi Temyiz Organı'nca sonuçlandırılır⁵³. Genel bir kural olarak, temyiz incelemesi 60 günü geçmez, ancak bu süre içerisinde Temyiz Organı raporunu tamamlayamaz ise AÇÖ'yu bu durumdan haberdar eder ve raporunu en fazla 90 gün içinde tamamlayarak AÇÖ'ya sunar. Temyiz sonunda verilecek karar, panel raporunda yayımlanan kararlar ve panel tarafından yapılan hukuki yorumlar ile sınırlıdır. Organ temyiz işlemleri sırasında panel raporunda yer verilen her bir konuyu ele alacaklarıdır. Temyiz Organı, panelin hukuki tespitlerini ve sonuçlarını kabul edebilir, gözden geçirebilir veya iptal edebilir. Bu çerçevede hazırlanan ve taraflara sunulan temyiz raporunun kabul edilmemesi

⁵² "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 16/4.

⁵³ Üyeleri AÇÖ tarafından atanan Daimi Temyiz Organı'nın 3 kişiden oluşur. Herhangi bir temyiz başvurusunun incelenmesinde Daimi Temyiz Organı'nın 3 üyesi görev yapar. DTÖ üyelerini geniş biçimde temsil eden nitelikte olur ve 4 yıl süreyle görev yaparlar. Üyeler, hukuk ve uluslararası ticaret alanlarında uzmanlık sahibi olan kişilerden oluşur ve hiçbir hükümete bağlı çalışmazlar. Ayrıntılı bilgi için bkz. "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 17/1-3.

yönünde oybirliğiyle alınmış bir karar yoksa, dağıtıldıktan sonra 30 gün içinde AÇO tarafından kabul edilir⁵⁴. AÇO tarafından kabul edilen temyiz raporunu, anlaşmazlığın tarafları da şartsız olarak kabul etmek zorundadırlar.

4) Tahkime Gidilmesi

Anlaşmazlıkların çözümünde alternatif bir yol olarak tahkim mekanizması geliştirilmiştir. Tahkim mekanizması, taraflar arasında açıkça belirlenmiş konulara ilişkin anlaşmazlıkların çözümlenmesini amaçlamaktadır.

AÇM'nı düzenleyen mutabakat metninde aksine bir hüküm bulunmaması koşuluyla tahkime gidilmesi tarafların karşılıklı anlaşmasına bağlıdır. Bunun için izlenecek tahkim prosedürü hakkında tarafların uzlaşma sağlaması gerekmektedir. Tarafların, tahkim sürecinin fiilen başlamasından yeterli bir süre önce, tahkim konusunda yaptıkları anlaşmalar hakkında örgütün tüm üyelerini bilgilendirmeleri gerekmektedir⁵⁵. Gerekli bilgilendirmeyi alan üçüncü ülkeler, tahkim kurucularının izniyle, tahkim işlemlerine taraf olabilirler. Gerek tahkimi düzenleyen, gerekse tahkime katılan üçüncü taraf olsun, tahkim sürecinde ortaya çıkan kararlara bağlı kalacaklarını taahhüt ederler. Dolayısıyla, tarafların tahkim kararları hakkında ikinci bir tahkim ve temyiz incelemesi isteme hakkı bulunmamaktadır. Ancak, tahkime taraf olmayan fakat tahkim kararlarından etkilenen Örgüt üyesi ülkeler ilgili tahkim kararını AÇO'ya ve ilgili herhangi bir anlaşma gereği kurulan Konsey veya Komitelere bildirebileceklerdir.

Tahkim kararlarının uygulanabilirliğini artırabilmek amacıyla, AÇM'da düzenlenen *tazminat* ve *tavizlerin askıya alınması* şeklindeki müeyyide uygulamalarının, gerekli düzeltmeler yapılarak, tahkim kararlarına dayandırılabilmesi kararlaştırılmıştır⁵⁶. Tavizlerin askıya alınması ile ilgili olarak, askı oranları konusunda anlaşmazlığa düşülmesi halinde, bu konudaki anlaşmazlığın DTÖ genel müdürü tarafından belirlenecek bir tahkim kurulu tarafından giderilmesi öngörülmektedir.

Ancak, yukarıda belirtildiği gibi tahkim kararları için ikinci bir tahkime gidilmesi yasaklanmaktadır. Bu noktada mutabakat metni içerisinde bir tutarsızlık görülmektedir. Bu tutarsızlık iki biçimde aşılabilir. İlk olarak, mutabakat metninin “..... 21. ve 22 maddeleri,

⁵⁴ Bu süre içinde, planlı bir AÇO toplantısı planlanmamış ise, temyiz raporunun karar bağlanması amacıyla özel bir AÇO toplantısı yapılacaktır.

⁵⁵ “Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni”, Madde 25/3.

⁵⁶ “Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni”, Madde 25/4.

gereki değişiklikler yapılarak, tahkim kararlarına uygulanacaktır...” şeklindeki 25. madde hükmünden hareketle, mutabakat metni 22/6. hükmü gereği uygulanacak tahkim, tahkim kararlarına yansıtılmayarak aşılabılır. İkinci olarak, mutabakat metni 22/6. maddesi hükmü gereği uygulanacak tahkim konusu ve tahkim kararının alınmasına sebep olan anlaşmazlık konusunun farklı olduğu noktasından hareketle, 22/6. hükmü gereği düzenlenecek tahkim, tahkim kararına da uygulanabilir. Her iki tahkimin oluşturulma gerekçeleri farklı olduğu için ikinci çözüm yolu daha uygun görülmektedir. Dolayısıyla, mutabakat metni 22/6. maddesi üzerinde gerekli düzeltme yapılmadan tahkim kararlarına uygulanabilmelidir.

b. Panel, Temyiz ve Tahkim Kararlarının Uygulanması

Panel veya Temyiz Organı, anlaşmazlığa konu olan politika kararlarının, kapsamdaki anlaşmalara uyumlu hale getirmesini tavsiye eder. Panel veya temyiz organı tavsiyelere ek olarak, ilgili üyenin tavsiyeleri nasıl uygulayabileceğine ilişkin önerilerde bulunur.

Bir anlaşmazlığın çözüme bağlanması panel ve temyiz kararlarının alınması ile sınırlı olarak kabul edilmemektedir. Çözümünden kasıt anlaşmazlığa konu uygulamanın tamamen ortadan kaldırılmasıdır. Bu nedenle, bütün üyelerin yararına olacak şekilde anlaşmazlığın etkin biçimde çözümlenebilmesi için, AÇO'nun tavsiye ve kararlarına derhal uyulması gereklidir. Bu amaçla, AÇO, ilgili üyenin bu tavsiye ve kararlara uyup uymadığını denetler. Çözümlememiş her konu, çözüme bağlanıncaya kadar AÇO gündeminde kalır. Panel ve temyiz organının kararını takiben, 30 gün içinde yapılacak bir AÇO toplantısında, suçlu bulunan taraf, tavsiye ve kararların uygulanması hakkındaki düşüncelerini belirtir. Bunlara derhal uyulması mümkün değil ise, ilgili üyeye karar ve tavsiyelerin uygulamaya sokulması için makul bir süre tanınır.

Tanınan makul süre sonunda Panel, Temyiz ve Hakem raporlarına uyulmaması durumunda suçlu bulunan tarafa işletilmek üzere iki tür yaptırım öngörülmüştür⁵⁷. Tazminat ve tanınan tavizlerin askıya alınması biçiminde düzenlenen yaptırımlar hiyerarşik olarak uygulanmaktadır. Yani önce tazminat uygulamasına müracaat edilir, istenilen sonuca ulaşılmaması durumunda tavizlerin askıya alınması yoluna gidilir. Ancak, anlaşmazlığa sebep olan bir uygulamayı ilgili anlaşmalarla uyumlu hale getirmek amacıyla öngörülen bu iki yaptırım, kararların tam olarak uygulanmasına tercih edilmemektedir. Diğer bir ifadeyle,

⁵⁷ “Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni”, Madde 22.

yaptırım uygulamasına gerek duyulmadan, üyelerin ilgili anlaşma hükümlerine riayet etmeleri arzu edilmektedir.

1) Tazminat Ödenmesi

Suçlu bulunan üye ülke, kendisine tanınan makul süre içerisinde tavsiye ve kararlara uymaz ise, şikayetçi taraf ile karşılıklı olarak kabul edilecek bir tazminatın belirlenmesi amacıyla görüşmelere başlamak zorundadır. Tazminat görüşmelerine başlayabilmek için tanınan süre dolmadan önce, tazminat görüşme talebinin yapılmış olması gerekmektedir. Tazminat görüşme talebinin kabulünü takiben 20 gün içinde müzakerelerin tamamlanmalıdır. Müzakerelerde tazminat ödenmesi konusunda uzlaşmaya varılması halinde, tazminat ödenmesine, anlaşmazlığa konu uygulamanın geri çekilmesinin mümkün olmadığı durumlarda uygulamaya son verilmeye kadar geçici bir tedbir olarak devam edilir⁵⁸. Örneğin, 1996 yılında Türkiye'nin Hindistan'dan ithal edilen tekstil ve konfeksiyon ürünlerinin ithalatında kota uygulaması AÇM'na konu olmuş ve kurulan panel sonunda Türkiye Hindistan'a tazminat ödemek zorunda kalmıştır⁵⁹. Bu tazminat ödemesi Türkiye'nin kota uygulamasından vazgeçinceye kadar uygulanmıştır.

2) Tanınmış Olan Tavizlerin ve Diğer Yükümlülüklerin Askıya Alınması

Karar gereğinin yapılabilmesi için tanınan makul sürenin dolmasından sonra 20 gün içinde tatminkar bir tazminat miktarı üzerinde anlaşma sağlanamaz ise, şikayetçi taraf, DTÖ kapsamındaki açıkladığı ve taahhüt ettiği tavizlerin veya diğer yükümlülüklerin karşı tarafa uygulanmasını askıya almak için AÇO'dan izin talep edebilir. AÇO, oybirliğiyle talebin reddine karar vermedikçe, makul sürenin dolmasından sonraki 30 gün içinde izni verir.

İlgili üye izin verilen askıya alma düzeyine itiraz ederse, konu tahkime havale edilir⁶⁰. Böyle bir durumda konu, daha önce incelemeyi yapan panel tarafından (orijinal panel tarafından) ele alınır. Bunun mümkün olmaması halinde, konu DTÖ Genel Müdürü tarafından atanan bir hakem tarafından incelenir. Tahkim incelemesi makul sürenin sona ermesinden sonra 60 gün içinde tamamlanır ve ilgili üyeler, hakem kararını kesin olarak kabul ederler. Hakem kararı için başka bir tahkim istenemez. Bundan sonra, AÇO, talep

⁵⁸ World Trade Organization, (Trade Policy Review Body 01-6221), **Annual Report: Overview of Developments In The International Trading Environment**, WI/IPR/OV/7 10 December 2001, s. 25.

⁵⁹ Türkiye: Tekstil ve Konfeksiyon Ürünlerinin İthalatında Miktar Kısıtlaması (Şikayetçi taraf Hindistan) (WT/DS34), 23 March 1996, www.wto.org (13/09/2003)

⁶⁰ "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 22/6

üzerine, talebin reddi yönünde oybirliğiyle karar vermedikçe, tahkim sonucundaki tespitlere uygun olarak tavizlerin askıya alınmasına izin verir⁶¹.

İlke olarak, panele konu olan sektörde tanınan tavizler askıya alınır⁶². Bunun mümkün veya etkin olmaması durumunda, aynı anlaşma çerçevesindeki diğer sektörlerdeki tavizler askıya alınabilir. Bunun da mümkün veya etkin olmaması ve durumun yeterince ciddi olması halinde, bir başka anlaşma kapsamındaki tavizler askıya alınabilir. Örneğin, tarım sektörüne ilişkin bir anlaşmazlıkta hizmet ticaret anlaşması gereği tanınan bir taviz askıya alınabilir. Şikayetçi taraf, davalı taraf AÇO'nun tavsiye ve kararlarına uyuncaya kadar tavizler veya diğer yükümlülükleri askıya alır. Dolayısıyla, askıya alma uygulamaları geçici nitelikli bir yaptırım uygulamasıdır⁶³..

Tavizlerin askıya alınması yönünde bir yaptırım söz konusu olması halinde mutlaka anlaşmazlık konusunun kapsamında yer alan anlaşma bu yaptırımın kullanımına müsaade ediyor olması gerekir. Aksi takdirde askıya alma uygulamasının kullanımı mümkün olmamaktadır. İlgili anlaşmanın müsaade etmesi halinde askıya alma oranı ve miktarı ihlal yada aykırılığın düzeyi ile orantılı olmak zorundadır⁶⁴.

3) Askıya Alma İzninin Tahkime Konu Edilmesi

Askıya alma hakkından yararlanan üye, askıya alma düzeyini yeterli bulmaz veya askıya alma düzeyinin tespitinde uyulması gereken ilkelere uyulmadığı gerekçesiyle itirazda bulunur ve ilgili ilkelere uygun bir askıya alma düzeyinin belirlenmesini isterse, konu AÇO tarafından tahkime havale edilir. Bu tahkim, şayet üyeleri mevcut ise orijinal panel tarafından veya DTÖ genel müdürü tarafından tayin edilen bir hakem tarafından yapılacaktır. Tahkim işleminin süresi muayyen zamanın dolmasını takip eden 60 gün içinde tamamlanarak karara bağlanması gerekmektedir. Bu süre zarfında tavizler ve diğer yükümlülükler askıya alınmayacaktır. Tahkim işlemlerini yürüten hakem, askıya alınacak

⁶¹ Tahkim kararı ile alınmış askıya alma izin uygulamalarına örnek oluşturabilecek birkaç anlaşma şöyle sıralanabilir. AB'ne karşı, hormonlu et ve et ürünlerine ithalatı için (WT/DS26/ARB), yine AB'nden hormonlu et ve et ürünleri ithalatına ilişkin olarak (WT/DS48/ARB); "AB'nin muz dağıtım ve satışına ilişkin ithalat rejimine karşı" (WT/DS27/ARB), ve Brezilyanın Aircraft ihracat finansmanı programına karşı (WT/DS46/ARB). Ayrıntılı bilgi için bkz. www.wto.org (25/05/2003)

⁶² "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 22/3.

⁶³ World Trade Organization (Trade Policy Review Body 01-6221), *Annual...*, s. 26.

⁶⁴ "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 22/4

olan tavizlerin veya diğer yükümlülüklerin niteliğini inceleyemeyecektir⁶⁵. Hakem ancak, askıya alma düzeyinin, anlaşmayı ihlal veya aykırılık düzeyi ile uygun olup olmadığını tespit edebilir. Ayrıca, hakem askıya alma uygulamasının ilgili anlaşma ve sektör için imkan dahilinde olup olmadığını da belirleyebilir. Ancak, tahkime havale edilen konu, askıya alma düzeyinin belirlenmesine ilişkin ilkelere uyulmadığı iddiası içeriyorsa bu iddiayı inceler. Hakem bu ilke ve prosedürlere uyulmadığı yönünde karar verirse şikayetçi tarafın usulüne uygun tahkim talebinde bulunmasını isteyebilir⁶⁶.

Tahkim işlemleri sonunda varılan kararlar kesin olup, taraflar karara rıza göstermek zorundadırlar. Dolayısıyla, ikinci bir tahkim isteme hakları bulunmamaktadır. AÇO, hakem kararından derhal haberdar edilecek ve talep halinde, AÇO tarafından hakem kararına aykırı olmamak ve talebin reddine oy birliğiyle karar verilmemesi kaydıyla, tavizlerin veya diğer yükümlülüklerin askıya alınmasına izin verilir.

Askıya alma yönündeki yaptırımlar geçici niteliklidir. Dolayısıyla askıya alma; 1) anlaşmazlığa neden olan uygulamaya son verilinceye kadar, 2) panel ve temyiz raporlarında yer verilen tavsiyeleri ve kararları uygulamak zorunda olan üye ülke anlaşmaya ihlal ve aykırılığa çözüm buluncaya kadar, 3) taraflar arasında anlaşmazlık konusunda karşılıklı uzlaşma sağlanıncaya kadar uygulanacaktır. Tazminatın ödendiği, taviz veya diğer yükümlülüklerin askıya alındığı fakat ilgili anlaşmaya aykırılığın ve ihlalin düzeltilmesine yönelik tavsiyelerin uygulanmamış olduğu haller dahil, AÇO raporlarda kabul edilen tavsiye ve kararların uygulanmasını denetim altında tutmaya devam eder.

c. Anlaşmazlıkların Çözüm Mekanizmasının İşlevselliği

Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizması'nda öngörülen usuller, Nihai Senet'in ekinde yer alan anlaşmalardan kaynaklanan hakların ihlali halinde yapılacak başvuru üzerine, AÇO tarafından etkin bir biçimde işletilmektedir. DTÖ Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinden bu yana AÇO'ya 300'ün üzerinde şikayetin yapılmış olması bu mekanizmanın etkin bir şekilde kullanıldığını göstermektedir.

Mekanizmanın etkin çalışıyor olması özel sektörde yaşanan rekabeti engelleyici uygulamalarında bu mekanizmada çözüme kavuşturulması yönünde önerilerin gelişmesine

⁶⁵ Hakem kavramı, tek bir kişiyi veya bir gurubu yada hakem sıfatıyla görev yapan orijinal panelin üyelerini ifade etmektedir.

⁶⁶ "Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni", Madde 22/7

neden olmuştur⁶⁷. Rekabet hukuku ilkelerinin DTÖ anlaşmalarına uygulanarak anlaşmalar arasında işbirliğinin sağlanması yönünde bir grup öneri bulunmaktadır. En yaygın öneri anti-damping gibi haksız rekabeti önleyici kurallar ile rekabet hukuku ilkelerinin bağlantısının kurulması doğrultusunda gelmektedir.

Bazı gözlemciler, AÇÖ prosedürünün hükümetler tarafından kabul edilebilecek özel sektör faaliyetlerine uygulanacak biçimde genişletilmesini önermektedirler. Bu yaklaşım, tekelleşme uygulamalarının yabancı malların piyasaya girişini sınırlayan faaliyetlerin AÇÖ panellerinde alınacak kararlarla önlenebileceğini düşünmektedir. Şimdilik özel sektördeki haksız rekabeti önlemeyi amaçlayan rekabet düzenlemelerinin bir AÇÖ mekanizması altında toplanması söz konusu değildir. Özel sektör faaliyetlerinin çeşitliliği göz önüne alındığında böyle bir bütünleşme sistemin işleyişini, en azından şu haliyle, aksatacağı söylenebilir.

AÇM'ye konu olan şikayetler DTÖ ve ticari koruma önlemleri (Anti damping, telafi edici vergiler ve korunma önlemleri) ve diğer ticaret politikaları, entelektüel hakların korunması, ticaretle bağlantılı yatırım önlemleri, ürünler üzerinden alınan vergiler ve diğer mali ödemeler, standartlar ve devlet yardımları kapsamındaki uyuşmazlık iddialarından oluşmaktadır. Rejimlere ve yükümlülüklerle ilişkin bazı şikayetler GATT'ın kuruluşundan bu yana gündemdeyken, bazı şikayetlere ilişkin önlemler yeni gündeme gelmiştir⁶⁸. Bu durum, DTÖ sisteminin GATT sistemine göre daha kapsamlı olmasına ve üye sayısının artmasına bağlanabilir.

AÇM'dan en çok faydalanan ülkeler gelişmiş ülkeler olmakla birlikte, son yıllarda gelişme yolundaki ülkelerin de bu mekanizmaya giderek daha fazla başvurduğu görülmektedir. AÇM'nın giderek gelişmekte olan ülkeler tarafından daha fazla kullanılması, ilgili ülkelerin sisteme katılımını sınırlayan ekonomik ve yetişmiş insan kaynağı yetersizliğinin aşılmasına yardımcı olmak amacıyla "DTÖ Teknik İşbirliği Komitesi" tarafından sunulan yasal ve teknik desteğin artmasına bağlanabilir.

2001 yılı itibariyle 234 şikayetin 2/3'si gelişmekte olan ülkeler tarafından yapılmıştır⁶⁹. Bu bağlamda, düzenleme ve uygulamaları en fazla şikayet konusu olan

⁶⁷ Bernard Hoekman, "Competition Policy and the Global Trading System: A Developing-Country Perspective" **Policy Research Working Paper 1735**, The World Bank, March 1997, ss.1-30.

⁶⁸ World Trade Organization, "Trade Policy Review Body 01-6221", **Annual...**, a.g.r., s. 24.

⁶⁹ DTÖ kapsamındaki sorunlarla ilgili olarak, DTÖ Hukuk Danışma Merkezi, uygulamalı olarak 2001 Haziran ayından bu yana, en az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere eğitim ve hukuk danışmanlığı hizmeti sunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.itd.org> (06/08/2003)

ülkeler ABD ve AB'dir. Şikayetler, % 25 oranıyla en yoğun olarak, ticari korunma önlemleri konusunda gelmiştir. Örneğin, ABD 54 şikayetin 19'unu kazanabilmiştir. Geri kalanların pek çoğunu ise geliştirmekte olan ülkeler kazanmıştır. Şikayetlerin bu kadar fazla oluşu, DTÖ üyeleri arasında ticari korunma araçlarının yaygın olarak kullanıldığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Bu araçların kullanılması DTÖ ile ilgili ilke ve kurallarının işletilmesine engel oluşturan konulardır.

DTÖ kapsamında alınan şikayetler esas olarak, prosedür uygulama eksiklikleri, temel konulardaki tanımlama yanlışlıkları, hatalı yargı kararları ve yanlış uygulanan mali yükümlülükler gibi konular hakkındaki iddiaları içermektedir. Yaklaşık olarak, şikayetlerin 3/4'ü istişarelerden sonra panel aşamasına geçmemiştir. Bu durum, AÇM'nin ilk aşamasında soruna çözüm bulunması açısından oldukça memnuniyet vericidir. DTÖ'nün 2001 yılı raporuna göre, şikayetler Panel sürecine geçtiğinde, sorun çoğunlukla Temyiz incelemesine konu oluşturmaktadır. Şikayetler, panel veya temyiz rapor sürecinde tamamlandığında, taraflara AÇM kurallarına ve tavsiyelerine uyum sağlamaları gerektiği yönünde telkinde bulunan raporlar olumludur. Ancak, uygulama noktasında, tazminat, askıya alma ve tahkim işlemleriyle süreç daha da uzamaktadır. 2001 yılında *askıya alma* uygulamaları önceki yıllarda olduğu gibi yine fazla artış göstermemiştir⁷⁰. DTÖ üyesi ülkeler bu aracı kullanma konusunda dikkatli davranmaktadırlar. Taraflar, sisteme ve her iki tarafa da zararı olabilecek askıya alma uygulaması yerine ticaret artırıcı faaliyetleri geliştirmek adına, anlaşmazlıklarda veya kesin olarak karara bağlanmamış konularda en uygun çözümü bulmaya çalışmaktadırlar. Bu nedenle de ticaret kısıtlayıcı nitelikte olan askıya alma uygulamalarından zorunlu olmadıkça kaçınılmaktadırlar.

2. İzleme Mekanizması: Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizması

Ticarette uğraşan bireylerin ve firmaların ihracat-ithalat yaptıkları ülkelerin ticaret politikaları hakkında mümkün olduğunca fazla bilgiye ulaşması ve ülkelerin ticaret konusundaki uygulama ve politikalarının şeffaf olması önemlidir. Ticari açıdan gerekli olan şeffaflığın sağlanması için DTÖ kapsamındaki anlaşmalarla üye ülkelere getirilmiş olan yükümlülükler genel olarak üç noktada toplanmıştır. Bu yükümlülükler, GATT 1994'e göre idari tasarruflarla belirlenen ticari düzenlemelerin "yönetimi", "yayınlanması" ve "tarafların bilgilendirilmesi"nden oluşmaktadır. DTÖ bünyesinde üye ülke hükümetlerinin periyodik

⁷⁰ World Trade Organization, "Trade Policy Review Body 01-6221", Annual ..., a.g.r., s. 26.

bildirim mükellefiyetlerinin bu şeffaflığın sağlanmasına önemli katkısı olmaktadır. Bu çerçevede DTÖ üyesi ülkeler uygulamada ticaret politikalarına ilişkin aldıkları spesifik önlemleri, uyguladıkları politikaları veya çıkardıkları kanunları DTÖ'ye bildirmekte, dolayısıyla, diğer üye ülkelere bu düzenlemelerin duyurusu yapılmaktadır. Şeffaflığı sağlamaya yönelik tüm bu bilgilendirme işlemleri Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizması (TPİM) çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Aşağıda bu mekanizmanın amaçları ve işleyişi hakkında açıklayıcı bilgiler yer almaktadır.

a. Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizmasının Amaçları ve Yapısı

Ticaret politikalarının gözden geçirilmesi uygulaması Uruguay Turu Anlaşmaları'nın bir parçası olmasına rağmen, görüşmeler tamamlanmadan önce gözden geçirme uygulamaları başlamıştır. Katılımcı ülkeler, 1988 Aralık ayında yapılan bakanlar toplantısında taraf ülkelerin ticaret politikalarının gözden geçirilmesine başlanması konusunda mutabakata varmışlar ve ilk gözden geçirme 1989 yılında başlamıştır. DTÖ'nün kurulduğu tarihe kadar TPİM uygulamaları sadece "mal ticaretine" yönelik olmuştur. 1995'te DTÖ'nün kurulmasıyla birlikte kapsam da genişlemiş ve "hizmet ticareti" ile "fikri mülkiyet hakları" da mekanizma kapsamına alınmıştır⁷¹.

DTÖ Ek 3 anlaşmasından hareketle kapsamı genişletilen TPİM'in amaçları;

- Düzenli tespitlerle ülkelerin ticaret politika ve uygulamalarındaki şeffaflığın artırılması ve ülkelerin söz konusu uygulama ve politikalarının anlaşılmasının sağlanması;
- Hükümetler arasında ve kamuoyunda bu konularda yapılan tartışmaların kalitesinin artırılması;
- Ülkelerin ticaret politikalarının çok taraflı ticaret sistemi üzerindeki etkilerinin değerlendirmesinin yapılabilmesi, olarak özetlenebilir⁷².

Gözden geçirme mekanizması hükümetleri DTÖ kural ve disiplinlerini daha sıkı benimsemeleri ve taahhütlerini yerine getirmeleri hususunda cesaretlendirmektedir. Ancak, mekanizma, ne anlaşmalar kapsamındaki spesifik yükümlülükler için ihtilaf çözümü prosedürlerini geliştirme amacını, ne de bir temel görevin yerine getirilmesi için üyeler üzerine yeni politika taahhütleri empoze etme amacını gütmektedir. Mekanizmayı

⁷¹ Nguyen ve diğerleri, a.g.m., s. 1543.

⁷² "Ticaret Politikaları İnceleme Mekanizması", 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete, ss. 339-341.

benimseyen üyeler, çok taraflı ticaret sisteminin temel hedefini oluşturan ticari ilişkilerde şeffaflığın sağlanması için bu mekanizmanın gerekliliğine inanırlar. Bu inançtan hareketle üyeler, ticaret politikası konularında resmi karar alma sürecinin yurt içi şeffaflığının sağlanması gerektiğini kabul ederler ve kendi sistemleri içinde daha fazla şeffaflığı teşvik etmeyi ve geliştirmeyi taahhüt ederler.

Yukarıda belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda oluşturulan mekanizma, *Ticaret Politikalarını İzleme Organı (TPİO)* tarafından çalıştırılmaktadır. Bu organ DTÖ Genel Konseyi'nden oluşmaktadır. Genel Konsey, üye ülkelerin ticaret politikalarını ve uygulamalarını uluslararası ticari gelişmeler çerçevesinde, çok taraflı ticaret sistemi üzerinde etki yaratan gelişmeleri gözden geçirmektedir. Uluslararası gelişmeler, DTÖ Genel Müdürü tarafından verilen raporlara dayanılarak, yıllık olarak gözden geçirilirken ülke politikaları farklı sürelerde incelemeye alınmaktadır. Bu çerçevede çalıştırılan TPİO'nun takip ettiği incele esasları aşağıdaki gibidir.

b. Ticaret Politikalarını İzleme Mekanizmasının Çalışma Esasları

Tüm üye ülkelerin ticaret politikaları ve uygulamaları, periyodik incelemeye tabidir. İnceleme periyodunu belirleyen unsur TPİM'nin çok taraflı ticaret sisteminin işleyişi üzerindeki etkisidir. Bu etki, üye ülkelerin yakın dönemde dünya ticaretindeki paylarına göre belirlenmektedir. Bu kriter baz alınarak 2, 4 ve 6 yıllık sürelerle üye ülkelerinin ticaret politikaları incelemeye alınmaktadır. Buna göre; Japonya, Kanada ABD ve AB üyesi ülkeler 2 yılda bir, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 16 ülke 4 yılda bir ve diğer üye grubu ülkeler ise 6 yılda bir incelemeye alınmaktadır. Ancak, en az gelişmiş ülkeler 6 yıldan daha uzun sürede incelemeye alınabilir. İki inceleme arasında, üye ülkeler ticaret politikalarında önemli değişiklikler gerçekleştirirler ise ikinci incelemeyi beklemeden değişiklikler hakkında kısa raporlar verilmektedir.

TPİO, incelemelerin yapılması için temel plan oluşturmaktadır. Plan kapsamında ilgili ülkeler ile istişare içinde, her yıl için bir inceleme planı oluşturularak görüşmeleri yürütecek müzakereciler seçilmektedir.

Görüşmecilerin belirlenmesini takiben, her bir gözden geçirme için iki doküman hazırlanmaktadır: birincisi ticaret politikaları gözden geçirilen ülke hükümetinin politika açıklamalarını içeren "*Hükümet Raporu*", ikincisi ise DTÖ Sekreteryası tarafından bağımsız

olarak hazırlanan detaylı bir “*Sekretarya Raporu*”dur⁷³. Söz konusu raporlar, TPİO’da daha önce ilan edilen tarihte yapılan inceleme toplantısında tartışılarak üyelerin ticaret politikaları gözden geçirilmektedir. Diğer ülkeler de söz konusu ülkenin ticaret politikaları ve uygulamaları ile raporlara ilişkin görüşlerini toplantı sırasında açıklayabilmekte, söz konusu ülkeyle ticaretlerinde karşılaştıkları problemleri dile getirebilmektedirler. TPİO’da yapılan tartışma, söz konusu toplantı için daha önce seçilen iki “tartışmacı” tarafından yönlendirilmektedir.

Sekreteryaya tarafından hazırlanan raporlar, ilgili ülke ve/veya ülkeler hakkında toplanan veya ilgili ülkelere sağlanan bilgilerden oluşmaktadır. Sekreteryaya, bu rapor kapsamında elde ettiği bulgulardan hareketle, ticaret politikalarının ve uygulamalarının aksayan yönlerini düzeltmeleri gerektiği yönünde ilgili ülkeyi uyarmaktadır. Bu uyarı bir yaptırımla desteklenmeyip, yalnızca tavsiye niteliği taşımaktadır.

İnceleme kapsamındaki ülkelere gelen *hükümet raporları* içindeki bilgilerin çok taraflı ve gerekli ise çoklu ticaret anlaşmaları çerçevesinde konsey ve komitelere yapılan bildirimlerle uyumlu olması gerekmektedir. Talep edilmesi halinde Sekreteryaya tarafından gelişmekte olan ve özellikle en az gelişmiş ülkelere rapor hazırlanması konusunda teknik destek verilebilmektedir.

Raporlar üye ülkenin ticaret politikalarını ve uygulamalarını ayrıntılarıyla inceleyen ve bu yönde politika yapıcı kurumları ve makro-ekonomik durumu açıklayan bölümlerden oluşmaktadır. Bu bölümler öncesinde raporu ve üye ülkenin ticaret politikalarını değerlendiren Sekretarya’nın hazırladığı “Özet Gözlemler” yer almaktadır. Sekretarya raporu ve üye ülkenin politika açıklaması gözden geçirme toplantısından sonra toplantı tutanakları ve toplantı başkanının Sonuç Tespitleri ile birlikte yayımlanmaktadır.

c. Ticaret Politikaları İzleme Mekanizmasının İşlevselliği

Ticaret Politikaları İzleme Mekanizması, sistemin ve üye ülkelerin yükümlülüklerinin değerlendirilmesi ve şeffaflığın sağlanması açısından oldukça yararlı bir mekanizma olarak görülmektedir. Ancak, inceleme sonuçlarını bir yaptırıma bağlamadığı için güçlü bir mekanizma görüntüsü vermemektedir. İnceleme sonuçları durum değerlendirmesinden öteye geçememektedir. Bu açıdan üye ülkelerin politika belirleme

⁷³ Üye ülkelere gelen Tüm Raporların 19 Temmuz 1989 tarihli (BISD 36S/406-409) Karar ile belirlenen Ülke Raporları için Genel Format’a uygun olması gerekmektedir.

inisiyatifi üzerinde fazlaca etkisi bulunmadığı söylenebilir. Ne var ki, ticaret politikaları genel konseyde görüşüldüğü için, tüm üye ülkeler incelemeye alınan ülkenin DTÖ kapsamındaki yükümlülüklerini ne ölçüde gerçekleştirdiğini veya gerçekleştirmediğini görebilmektedir⁷⁴. Ayrıca üyeler, politika uygulaması noktalarında rahatsız oldukları konuları toplantıda tartışmaya açma imkanı bulabilmektedirler. Bu noktalar sonuç bildirelerine tavsiye kararı şeklinde yansıyabilmektedir. Her ne kadar TPİM kendi başına bir yaptırım imkanına sahip olmasa da, izleme sonuçları DTÖ sistemi içinde nihai olarak yaptırım mekanizmasına konu olabilmektedir. İzleme raporunda DTÖ ilke ve kurallarına aykırılık tespit edilen konularda diğer üye ülkeler, anlaşmaların el verdiği ölçüde, AÇM'nı çalıştırma olanağına sahiptirler.

1998-2001 yılları arasında mekanizma içinde gerçekleştirilen izlemelere ilişkin sonuçlar aşağıda tablo olarak verilmiştir.

Tablo 2.2: 1998-2002 Yılları Ticaret Politikalarını İzleme Sonuçları

	1998	1999	2000	2001	2002
Gerçekleştirilen İzleme Sayısı	109	120	135	150	165
DTÖ üyesi ülke Sayısı*	118	120	124	128	130
İzlenen Ülke Sayısı - (%)	86 (61)	71 (63)	74 (60)	74 (69)	89 (72)
İzlemeye Alınan E.A.G.Ü. Sayısı	8	10	11	14	16
İzlenen Ülkelerin Dünya Ticaretindeki Toplam Payı	% 84	% 84	%83,1	% 83	% 85

Kaynak: İlgili yıllara ait TPİO Raporlarından derlenmiştir. (WT/TPR/59, WT/TPR/69, WT/TPR/86, WT/TPR/101, WT/TPR/122)

* 15 AB ülkesi tek ülke olarak değerlendirilmiştir.

2000 yılından sonra izlemeye alınan rapor sayısının, izlenen ülkeden fazla olduğu görülmektedir. Bu durum, önceki yıllarda izlemeye alınmış ülkelerin gerçekleştirdikleri politika değişikliklerine ilişkin olarak verdikleri ek raporlardan kaynaklanmaktadır. Yukarıda ifade edildiği gibi her ülke ekonomik gelişmişliğine ve dünya ticaretindeki büyüklüğüne bağlı olarak 2-4 ve 6 yıllık sürelerle rapor vermek ve şayet gerçekleştirdikleri politika değişiklikleri olursa bunları da ara raporlarla bildirmek zorundadırlar.

⁷⁴ WTO, Trade Policy Review Mechanism: Report of the Trade Policy Review Body for 1998, WT/TPR/59, 27 November 1998, s. 98.

II. ANLAŞMALARIN VE MEKANİZMALARIN KAMU MALİYESİ ÜZERİNE ETKİSİ

Temel amacı, mal ticaretini mukayeseli üstünlükler temelinde uluslararası düzeyde serbestleştirmek olan bu anlaşmalardan aşağıda sayılanlar getirdikleri düzenlemeler itibari ile kamu maliyesi üzerinde etkili olabilmektedir. Bu anlaşmalar; GATT 1994 genel anlaşması, GATT 1994'ün VI'ncı Maddesinin Tatbikine İlişkin Anlaşma: Anti Damping Anlaşması, GATT 1994'ün VII'nci Maddesinin Tatbikine İlişkin Anlaşma: Gümrük Kıymet Tespit Anlaşması, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması, Korunma Tedbirleri Anlaşmasıdır. Bunlardan başka, çoklu anlaşma statüsünde olan “Devlet Alımları Anlaşması da kamu maliyesi ve politikaları üzerinde etkili olmaktadır.

Çalışmanın kurgusu gereği bu anlaşmalar ve mekanizmaların kamu maliyesi üzerindeki etkileri aşağıda detaylı olarak incelenmiştir.

A. GÜMRÜK VERGİLERİNE İLİŞKİN ANLAŞMALARIN ETKİSİ

DTÖ anlaşmaları kapsamında gümrük vergilerine ilişkin temel düzenlemeler “en çok kayırılan ülke” ve “ulusal muamele yapmama” kurallarının uygulanmasında görülmektedir. “En çok kayırılan ülke” kuralının doğal bir sonucu olarak “Taviz Listeleri” uygulama aracı olarak oluşturulmuştur. Üye ülkeler bu listelerde yer alan gümrük vergisi oranları ile kendilerini bağlamışlardır. Bu listeler, her üyenin diğer üyelere uygulayacağı ayrımcı olmayan işlemlerin taahhüt edildiği listelerdir⁷⁵. Taviz listelerini açıklayan ülkeler bu listelerle kendilerini bağlamaktadırlar. Dolayısıyla, üye ülkeler kendi başlarına taviz uygulamalarından vazgeçememekte veya gümrük vergisi oranlarını tek taraflı olarak değiştirememektedirler. Ancak, istisnai uygulama olarak ödemeler dengesi krizi içine giren ülkeler gerekli görülmesi halinde geçici olarak taviz listelerinden sapma gösterebilmektedirler.

Taviz listelerinin uygulanması ithal ürünü gümrük işlemleri aşamasında alınan gümrük vergileri açısından bağlayıcıdır. Yani, taviz listeleri ithal eşya üzerinden alınan dahili vergiler açısından bir taahhüt içermemektedir⁷⁶. Ancak, GATT 1994 anlaşmasının III. Maddesi; ürünlerin iç piyasada satışını, satışa sunulmasını, satın alınmasını, taşınmasını

⁷⁵ "GATT 1994 Anlaşması", Madde II/1(a).

⁷⁶ İthal malı üzerinden alınan, gümrük vergileri ve resimleri ile aynı etkiyi gösterebilecek, vergi ve resimler dahili vergiler olarak kabul edilmektedir. Ayrıntılı için bkz. Büyüktaşkın, a.g.e., s. 59.

etkileyen iç vergi ve resimler ile kanun, yönetmelik ve tebliğlerin yerli yada ithal ürünlerine, yerli ürününü koruyacak şekilde uygulanmasını öngörmektedir.

Bu kural, tüm iç mevzuattaki ayrımcılığı önlemeye yönelik olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre DTÖ üyesi bir ülkeden ithal edilen ürünler ulusal menşeli benzer ürünlere uygulanandan daha elverişsiz bir işleme tabi tutulmayacaktır. Ulusal işlem veya muamele olarak adlandırılan bu kural ile ayrımcı uygulamaların önüne geçilmek istenmektedir.

Gümrük verilerine ilişkin tarife esaslarını belirleyen bu ilkeler ışığında belirlenen gümrük vergisi oranlarının hangi değerler üzerine uygulanacağı ve değer nasıl tespit edileceği DTÖ kurucu anlaşmasının ekinde yer alan iki anlaşma ile düzenlenmiştir. Aşağıda ele alınan bu anlaşmalar gümrük vergisinin matrahının tespitine ve çoklu tarife cetvellerinde yer alan, hangi oranın uygulanacağını tespitine ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu anlaşmaların içeriği aşağıda ele alınmıştır.

1. Gümrük Kıymetinin Tespitine İlişkin Düzenlemeler

Teorik açıdan verginin tanımı içinde zorunlu, karşılıksız ve nihai ödeme olması özellikleri bulunmaktadır. Vergi kavramının detayına bakıldığında kamu otoritesinin ve gücünün bu özelliklerde somutlaştığı görülür. Tarih boyunca kamu gücünü elinde bulunduran unsurlar vergileme yetkisine de sahip olmuşlardır. Ancak, Magna Carta'dan başlayan süreçte, demokratik yönetim anlayışının gelişmesine bağlı olarak, otoritenin vergileme yetkisi devamlı olarak sınırlandırılmış ve belli ilkelere dayandırılmıştır⁷⁷. Günümüz küresel ekonomi koşullarında vergileme yetkisinin ulusal sınırlamalar dışında da sınırlandığını görmekteyiz. Uluslararası ekonomik ve siyasi anlaşmalar devletlerin vergileme yetkilerini ve sınırlarını belirleyen temel unsurlar haline gelmiştir. Bunun en somut örneğini DTÖ anlaşmalarında görmekteyiz. Anlaşmaların gümrük vergilerine ilişkin düzenlemeleri vergileme yetkisinin kullanımı, vergilemenin kapsam ve sınırının belirlenmesini, vergilerin iktisat politikası aracı olarak kullanımı, vergi tekniği açısından verginin matrahının ve oranının belirlenmesi gibi açılardan, üye devletlerin hareket alanlarını önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Örneğin; taviz listelerini belirleyerek ilan eden ülkeler, gerekli gördükleri değişiklikleri ancak belirli kurallar dahilinde

⁷⁷ Vergileme ilkeleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Edizdoğan, *Kamu Maliyesi 2*, a.g.e., ss. 132-159.

gerçekleştirebilirler⁷⁸. Vergi oranlarının taahhüt listeleri halinde belirlenerek bağlanması sonucu gümrük vergileri ekonomi politikası aracı olarak kullanılmaya özelliğini yitirmiştir. Yani üye ülkeler konjoktüre bağlı dalgalanmalara göre ve belirlenen ekonomi politikası hedeflerine uygun olarak vergi oranlarını istediği gibi belirleyememektedirler⁷⁹. Yukarıda da ifade edildiği gibi “en çok kayırılan ülke” ve “ulusal muamele yapmama” kurallarının yaşama geçirilmesi amacıyla gümrük vergisi oranlarının belirlenip, taviz listeleri şeklinde ilan edilerek uygulanması vergileme yetkisini ve vergi sınırını belirlemektedir.

Vergi tekniği açısından vergi oranı kadar oranın uygulanacağı matrah da vergi sınırını belirlemektedir. Matrah tespitine yönelik olarak getirilen düzenlemelerle üye ülkelerin vergileme sınırları belirlenmeye çalışılmıştır. Aslında bu düzenlemelerin temel amacı üye devletlerin vergileme sınırını daraltmak değildir. Bu, düzenlemelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Esasen anlaşmada verginin tarafsızlığını güçlendirmek ve uluslararası ekonomide yeknesak uygulamaların yaygınlaştırılmasını sağlamak temel amaç olarak kabul edilmiştir⁸⁰. Anlaşmada ifade edildiği şekliyle, “keyfi ve hayali gümrük kıymetlerinin kullanılmasını önleyen, yeknesak ve tarafsız bir gümrük kıymeti sisteminin gerekliliğine inanarak, gümrük kıymetinin ticari uygulamalarla uyumlu, basit ve adil kıstasları esas alması ve kıymet tespitine ilişkin işlemlerin, eşyanın ihracatçıları arasında bir ayırım yapılmaksızın genel bir uygulama niteliğinde olması gerektiğini kabul ederek” üye ülkeler anlaşmaya imza koymuşlardır. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için gümrük kıymetinin tespiti “ithal eşyanın satış bedeli” üzerinden yapılması kararlaştırılmıştır⁸¹. İlgili anlaşmanın 1. maddesinde “İthal eşyanın gümrük kıymeti, eşyanın satış bedelidir” denilerek takip eden maddelerinde satış bedelinin nasıl uygulanacağı açıklamalarına yer verilmiştir.

Kıymet tespitinde kullanılacak olan “satış bedeli” ticari işlem sonunda ortaya çıkan ve ihracatçı lehine gerçekte ödenen veya ödenecek fiyatı ifade etmektedir⁸². Ancak, eşyanın

⁷⁸ Normal olarak, taviz listeleri üç yıllık dönemler itibariyle veya 2/3 çoğunlukla alınacak bir karara göre belirlenebilecek bir ara dönemde müzakere edilerek değiştirilebilir. Taviz listelerinin değiştirilmesine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Büyüktaşkın a.g.e., ss. 61-64.

⁷⁹ Bu yargıyı dillendirirken en az gelişmiş ülkelere tanınan istisnai düzenlemelerin var olduğunu vurgulamamız gerekmektedir.

⁸⁰ Gümrük vergisi matrahının tespitine ilişkin düzenlemeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. “1994 GATT Anlaşmasının VII. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma”, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

⁸¹ “1994 GATT Anlaşmasının VII. Maddesinin Uygulanmasına”, a.g.k., s. 154.

⁸² Geçekte ödenen veya ödenecek fiyat, ithal eşyası için alıcının satıcıya veya satıcı yararına yaptığı veya yapması gereken toplam ödemedir. Ödemenin para transferi şeklinde olması gerekmeyp, borç senedi veya akreditif şeklinde yapılması da ödeme olarak kabul edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz., 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete, ss. 165-166.

satış bedelinin kıymet tespitinde kullanılabilmesi için eşyanın yeniden satışını veya elden çıkarılmasını kısıtlayan hiçbir sınırlamanın olmaması, eşyanın kıymet tespitini güçleştiren bir koşul veya edinimin konusu olmaması ve alıcı ile satıcı arasındaki menfaat ilişkisinin ticari ilişkiye yansımaması gerekmektedir. Bu üç gereklilikten biri gerçekleşmemiş ise eşyanın normal yoldan satış bedeli yöntemi kullanılamaz.

Satış bedelinin kullanılmadığı durumlarda sırasıyla, “aynı eşyanın satış bedeli”, “benzer eşyanın satış bedeli” ve “hesaplanmış yöntem” kullanılabilir. Bunların kullanımı hiyerarşik olarak gerçekleştirilebilir. Yani “aynı eşyanın satış bedeli” kullanılmıyorsa “benzer eşyanın satış bedeli”, oda kullanılmıyorsa “hesaplanmış yöntem” kullanılabilir.⁸³

Bu yöntemlerin nasıl uygulanacağını düzenleyen ilgili anlaşma, üye devletleri gümrük vergisi matrahının belirlenmesi açısından keyfi uygulamaları ortadan kaldırırken devletleri dolaylı olarak sınırlandırmaktadır. Bu yargıyı anlaşmanın 21. ve 22. maddeleri güçlendirmektedir. İlgili maddeler gereği bir üye ülke diğer üye ülkelerin onayı olmaksızın kıymet tespitini düzenleyen anlaşma hükümlerine çekince koyamamaktadır. Yani kıymet tespitine ilişkin olarak, anlaşma hükümleri aleyhine yapılacak her türlü ulusal tasarruf için, mutlak surette DTÖ üyesi diğer ülkelerin onayının alınması gerekmektedir. Yine anlaşmaya taraf her üye ülke kendi ulusal mevzuatında anlaşmayla uyumlu gerekli düzenlemeleri yapmak ve gerçekleştirilecek değişiklikler hakkında Gümrük Kıymet Teknik Komitesi’ne bilgi vermekle yükümlü tutulmuştur.

2. Menşei Kuralları Anlaşması

DTÖ, benimsemiş olduğu ilkeler doğrultusunda, uluslararası ticareti daha serbest bir ortamda gerçekleştirmeyi amaçlayan tüm uluslararası ekonomik oluşumları desteklemektedir. Bu yaklaşıma bağlı olarak dünya genelinde tercihli ticari uygulamalar öngören farklı düzeylerde bölgesel ekonomik entegrasyonlar yaygınlaşmıştır. Tercihli ticaret uygulamaları beraberinde, entegrasyona taraf ülkeler lehine ayrımcı gümrük vergisi

⁸³ “Aynı Eşya” deyimi; fiziksel özellikleri, kalite ve tanındığı özellikleri dahil olmak üzere her konuda ithal eşya ile aynı olan eşya anlamında kullanılmaktadır. Benzer biçimde “Benzer Eşya” deyimi de; her konuda aynı olmamakla birlikte aynı işlevi görmeleri ve ticari olarak birbirlerini ikame edebilmelerini olanaklı kılan, benzer özellik ve benzer unsurları bulunan eşya anlamında kullanılmaktadır. Bu ifadeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete, s. 161.

oranlarının yer aldığı çok kolonlu tarifelerin kullanımını zorunlu hale getirmiştir. Yani ülkeler, farklı ülkelerden gerçekleştirilen ithalatta aynı mal için değişik gümrük vergisi oranları kullanmak durumunda kalmışlardır. Çoklu tarife kullanımları menşei kullanımı ve tespiti sorununu beraberinde getirmiştir. Menşe tespitinde uluslararası yeknesaklığı sağlamak üzere DTÖ bünyesinde “Menşei Kuralları Anlaşması” imzalanmıştır. Aşağıda bu anlaşma hakkında açıklamalara yer verilmiştir.

Anlaşmanın 1. maddesinde menşei kuralları “üyeler tarafından malların menşei ülkesinin belirlenmesi için uygulanan yasa, yönetmelik ve genel uygulamaya ilişkin idari tasarruflar” olarak kabul edilmektedir⁸⁴. Bu kurallar, en çok kayırılan ülke kuralının işletilmesi, anti-damping ve telafi edici vergilerin uygulanması, korunma önlemleri ile miktar kısıtlaması ve tercihli tarife uygulamaları gibi pek çok konuyu kapsayacak bir genişliğe sahiptir. Ayrıca, devlet alımlarında ve ticaret istatistiklerinde kullanılan menşe uygulamalarını da içermektedir. Ancak tercihli tarife uygulamalarını gerektiren ticaret anlaşmalarına ve otonom ticaret rejimlerine ilişkin menşei kuralları bu anlaşmada kabul edilen menşei kurallarının kapsamı dışında tutulmaktadır⁸⁵.

Bu kadar geniş kapsamda uygulanan menşei kuralları ticaret ve üretim ilişkilerinin küreselleştiği günümüzde daha da önem arz etmektedir. Günümüzde bir ürünün üretim süreci birden fazla ülkede gerçekleşebilmektedir. Böyle bir durumda, nihai olarak ortaya çıkan eşya hangi ülke menşei kazanacaktır? Gümrük vergisi oranlarının tespitinde ve diğer kullanım alanlarında yaşanabilecek sorunların en aza indirilmesi bu soruya verilecek net bir cevapla mümkün olabilir. Bu inançtan hareketle bir ürünün menşei tespitinde iki kritere bakılması kararlaştırılmıştır. Bunlar, malın orijiniyle ilgilidir. Mal bir tek ülkede üretilmiş ise o ülkenin menşei kazanır. Şayet mal, birden fazla ülkede üretim sürecine tabi olmuş ise bu taktirde esaslı dönüşüm hangi ülkede gerçekleştirilmişse o ülkenin menşei kazanacaktır⁸⁶.

Eşyanın menşei kurallarına bağlanmış olması üye ülkelerin tercihli tarifeleri keyfi uygulama imkanını ortadan kaldırmaktadır. Örneğin; geri kalmış bir ülke menşeli mallara

⁸⁴ 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete, s. 189,

⁸⁵ Büyüktaşkın, a.g.e., s. 104.

⁸⁶ Esaslı dönüşüm, üretime giren hammadde veya yarı mamullerin Armonize Sistem pozisyon numarasının veya alt pozisyon numarasının değişmesi, ya da eşyanın üretiminde yaratılan katma değerün üretimin gerçekleştirildiği ülkelere dağılımını ifade etmektedir. Esaslı dönüşüm kriterlerinden hangisinin, nasıl kullanılacağı uluslararası ticaret anlaşmalarının ekinde yer alan menşei protokollerinde açıklanır. Esaslı dönüşüm kriterlerinin kullanımı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete, ss.196-197.

tercihli tarife uygulanması gerekiyor ve ithalatçı ülke ihracatçı olan geri kalmış ülkeyi bu tercihli tarifeden yararlandırmak istemiyorsa farklı bir menşei kuralı uygulayarak, malın ihracatçı ülke menşeli mal olmadığını ileri süremez. Bu anlaşma hükümleri çerçevesinde benimsenmiş kriterlere uygun olarak üretim hangi ülkede gerçekleştirilmiş ise eşya o ülke menşei kazanacaktır ve buna hiçbir ülke itiraz edemeyecektir. Dolayısıyla gümrük vergisi oranlarının seçiminde ülkeler menşei kuralları ile bağlanmış olmaktadır.

B. HAKSIZ REKABET UNSURLARINA İLİŞKİN ANLAŞMALARIN KAMU MALİYESİNE ETKİSİ

“Tarifelerin bağlayıcılığı” ve “En çok kayırılan ülke” kuralı uluslararası düzeyde mal ticareti hareketlerinin istikrar unsurlarının anahtarıdır. DTÖ anlaşmaları bu ilkeleri desteklemekte, ancak, bazı koşullarda istisnalar söz konusu olabilmektedir. Burada üç nokta önem arz etmektedir. Bunlar:

- Dampinge karşı yürütülen faaliyetler,
- Devlet yardımları ve “telafi edici vergiler”,
- Yerli sanayinin korunması amacıyla kullanılan acil korunma önemli olarak geçici ithalat sınırlamalarıdır.

İlk iki istisna uygulaması vergileme yetkisinin kullanımına imkan verdiği için kamu maliyesi üzerinde doğrudan etkide bulunmaktadır. Damping ve devlet yardımları ile anti damping ve telafi edici önlemler birbiriyle yakından ilgilidir. Uzmanlar her ikisinin de tek yürek olduğunu ifade etmektedirler⁸⁷. Çoğu ülke tarafından, bu iki haksız rekabet unsuru tek bir yasal düzenleme altında ele alınmış ve mücadelede aynı prosedürü ve aynı idari mekanizmayı kullanmaktadırlar.

Damping ve devlet yardımlarına karşı hareketler genellikle ithalat üzerinden özel vergilerin alınması şeklindedir. Anti damping vergisi gibi telafi edici vergi de belirli bir ülkeden ithal edilen belirli bir mal için uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu uygulama GATT’ın ulusal muamele yapmama ve “en çok kayırılan ülke” ilkelerine ters düşmektedir. Bu anlaşmalar üye ülkelere çekince hakkını (Escape Clause) kullanma imkanı sağlamaktadır. Ancak bu hakkın kullanımı, her iki anlaşmada da bir vergi uygulamadan

⁸⁷ The World Trade Organization, *Trading into the Future*, a.g.e, s. 30

önce ithalatçı ülke yerli sanayinin gerçekten zarar gördüğünü kanıtlayıcı detaylı bir araştırma yapma yükümlülüğünü beraberinde getirmektedir. Araştırmaların başlatılmasında ve yürütülmesinde temel farklılıklar söz konusu olup bunlar anlaşmalarda gösterilmektedir. Damping, bir firma tarafından uygulanırken, devlet yardımları hükümetler veya kamu kurumları tarafından verilmektedir. Yardımlar doğrudan ödenmekte veya desteklenecek firmaların müşterilerine yardım verilmek suretiyle uygulanmaktadır. Ancak, DTÖ üye ülkelerin kurumlarının ve hükümetlerinin oluşturduğu bir kuruluştur. Dolayısıyla, özel firmaların damping gibi faaliyetlerini düzenleyemez ve firmalarla mücadele etmez. Bu nedenle, Anti-Damping Anlaşması sadece dampingin önlenmesi amacıyla yürütülen hükümet davranışları ile ilgilidir.

Devlet yardımları anlaşması iki yönlü bir anlaşmadır. Hem hükümetlerin verecekleri yardımları hem de başka ülkelerin ihracatçılarına sağladığı yardımlardan yerli sanayini korumak amacıyla uygulanabilecek önlemleri düzenlemektedir. Aşağıda buna ilişkin açıklamalar bulunabilir.

1. Anti-damping Anlaşmasının Kamu Maliyesine Etkisi

İşletmecilik mantığı açısından damping faaliyetleri bir haksız rekabet unsuru mudur? Bu konuda farklı görüşler vardır. Ülkeler ulusal firmalarının uluslararası alanda gerçekleştirdiği dampingli faaliyetlerine göz yumarken, ithalat gerçekleştirilen ülkelerdeki dampingli faaliyetlere, yerli sanayisini korumak amacıyla, aşırı tepki göstermektedirler. Bu çelişkiyi ortadan kaldırmak amacıyla anti-damping düzenlemelerine ilk olarak Tokyo görüşmelerinde yer verilmiştir. Bu görüşmelerde şekillenmeye başlayan anti-damping kuralları Uruguay görüşmelerinde yeniden ele alınmış ve birtakım değişiklikler yapılmış olup bunlar "Anti-Damping Anlaşması" ile hüküm altına alınmıştır. Bu anlaşma ile getirilen değişiklikler GATT üyelerinin tamamı tarafından imzalanmamıştır. Ancak, ilgili anlaşma hükümleri, Uruguay görüşmelerinde varılan anlaşmalar DTÖ Kuruluş Anlaşmasının tamamlayıcısı niteliğinde olduğu için, tüm üyeler tarafından uygulamaya koyulmuştur. DTÖ Anti Damping Anlaşması şu değişiklikleri bünyesinde barındırmaktadır:

- Damping miktarı daha detaylı hesaplama kurallarına bağlanmıştır
- Anti-damping araştırmasına başlanması ve yürütülmesi daha detaylı prosedür içermektedir,
- Anti damping önlemlerinin süresi (normal olarak 5 yıldır) ve uygulama kuralları belirlenmiştir.

- Anti dumping uygulamalarına ilişkin anlaşmazlıklara ilişkin çözüm prosedürü AÇM'na bağlanmıştır.

Bu değişikliklerle, dumping DTÖ düzeyinde bir haksız rekabet unsuru olarak kabul edilmiş ve önlenmesi yönünde “Anti-Dumping Anlaşması” kapsamında birtakım düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde DTÖ ve üye ülkelere getirilen yükümlülükleri şöyle ortaya koyabiliriz.

DTÖ düzeyinde; Anti-dumping uygulamaları ile ilgili tüm üye ülkelerin temsilcilerinden oluşan “Dampinge Karşı Uygulamalar Komitesi” kurulmuştur. Komite, dumping anlaşmasının amaçları ve işleyişi ile ilgili herhangi bir konuya ilişkin olarak üyelere istişare imkanı tanımaktadır.

Komite, kendine bağlı organlar oluşturabilmekte ve bu organlar veya doğrudan kendisi herhangi bir kaynaktan görev alanıyla ilgili bilgi isteyebilme hakkına sahiptir. Bilgi istenen tarafın konu hakkında bilgilendirilmesi gerekli bilgilerin alınması için yeterli şart olarak kabul edilmektedir⁸⁸. Diğer bir ifade ile ilgili taraf ülke bilgi vermektan kaçınmamaktadır. Ayrıca üyeler, her anti-dumping eylemi ve bu eylemlerden sorumlu yetkili organları hakkında komiteyi bilgilendirmektedirler. Yine, her üye 6 aylık dönemsel bazda önceki dönemdeki anti-dumping eylemleri konusunda komiteye rapor sunmaktadırlar. Komite anlaşmayı her yıl gözden geçirmektedir.

Ulusal düzeyde; üye ülkeler yukarıda belirtildiği gibi ilgili kurum ve organlara gerekli bilgi akışını sağlamakla yükümlüdürler. Ayrıca, anti dumping talep eden sektör ve/veya sektör adına anti-dumping incelemesini başlatıp yürütme yetkisi bulunmaktadır. Bu yetki ancak anlaşmada belirtilen ve aşağıda genel olarak açıklanan şekilde kullanılabilir.

a. Anti-dumping Önlemlerinin Belirlenmesi

DTÖ'ne ve üye ülkelere bu yükümlülükleri getiren Anti-Dumping Anlaşması ülkeleri bağlayıcı tarife oranları üzerinde ithalat vergisi uygulamama ve ticari taraflar arasında ayrımcı uygulamalarda bulunmama yönünde hareket etmeye yönelmektedir. Esas olarak anti-dumping uygulamaları, ithalatçı ülkedeki yerli sanayi üzerindeki zararı kaldırmak veya ihrac fiyatını normal değere yaklaştırmak amacıyla belirli bir süre için belirli mallara ve ülkelere yönelik olarak ekstra ithalat vergisinin alınmasını öngörmektedir.

⁸⁸ “Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması 1994’ün VI. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma”, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete, s. 147.

Dampingin var olduğuna ve anti-damping vergisinin uygulanmasına ilişkin karar ancak belirlenmiş şartlar altında verilebilir. Bu şartlar içerisinde anti-damping önleminin kendi başına gizli koruyucu tedbir olduğunun kabul edilmesi de yatmaktadır⁸⁹.

DTÖ, anlaşma kapsamında üye ülkelerin bir birini yargılamalarına izin vermemektedir. Yalnızca, hükümetlerin dumpingden nasıl caydırılıp caydırılmayacağı konusuna odaklanmaktadır. Dampinge karşı odaklanma noktasında “Devlet Yardımları ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması” yaklaşımı ile ters düşmektedir. Yasal tanımlama daha nettir. Fakat anlaşma, hükümetlere yerli sanayi rekabetinde gerçekten zarar veren durumlarda dampinge karşı hareket etmeye izin vermektedir. Hükümetler bunu yapabilmek için dampingin varlığını ve var olan bu dampingin gerçekten yerli sanayiye zarar verdiğini kanıtlamaları gerekmektedir⁹⁰.

Belirli bir ürünün dumpingli olup olmadığının teknik açıdan belirlenmesine yönelik pek çok farklı yol vardır. Ancak, Anlaşma olası tercihin belirlenmesi anlamında dar bir alan oluşturmakta ve ürünün normal değerinin belirlenmesinde üç metot sunmaktadır. Bunlardan en temel olanı ihracatçıların “iç piyasa fiyatları”dır. Bu metot kullanılmadığında, diğer iki alternatif kullanılır. Bunlar “diğer bir ihracatçı ülke için fiyat tespiti” veya “ihracatçının üretim maliyetlerinin bileşiminden hareketle fiyat tespiti”dir. Bu yöntemlerden hangisi kullanılırsa kullanılсын mutlaka belirlenen ihrac fiyatı ve normal değer karşılaştırılabilir olmalıdır⁹¹. Bu nedenle, Anlaşma ihrac fiyatı ve

b. Anti-Damping Vergisinin Uygulanması

Anti-Damping Anlaşması çerçevesinde başlatılan ve yürütülen dumping incelemesi sonucunda ilgili ithalata ilişkin vergi önleminin alınmasına gerek duyulması halinde ilgili kararı ithalatçı ülke almaktadır. İthalatçı ülke bu vergi kararını alırken aşında vergileme tekniği açısından belirli kısıtlar içinde hareket edebilmektedir⁹². Öncelikle, üye ülke vergiyi doğuran olayı kendisi belirleyememektedir. Vergiyi doğuran olay dumpingli ithalatın ithalatçı ülkenin yerli sanayisine zarar vermesine ve bunun ispatlamasına bağlanmaktadır. Yani anti-damping vergisi uygulayacak olan ülke vergiyi doğuran olayın gerçekleştiğini bizzat ortaya koymak zorundadır. Bu ispatlamayı yaptıktan sonra ilgili ülke “vergi

⁸⁹ A. Qureshi, a.g.e., s. 82.

⁹⁰ A. Qureshi, a.g.e., s. 83.

⁹¹ The World Trade Organization, *Trading into the Future*, a.g.e, s. 29.

⁹² “Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması 1994’ün VI. Maddesinina.g.k., ss. 139-144

matrahının ve oranının” belirlenmesi açısından da kısıt altında hareket etmek zorundadır. Anti Damping Anlaşmasına göre, vergi alınmasına karar veren ülke ilgili ithalattan, damping incelemesi sonunda tespit edilen, “damping marjı” kadar vergi tahsil edebilmektedir⁹³. Dolayısıyla uygulanacak vergi oranı damping marjının büyüklüğüne bağlı olarak belirlenebilmektedir.

Her hangi bir ürün için vergi önleminin uygulanması söz konusu ise, bu vergi her ithalat başına belirlenen damping marjına uygun olarak ürünün dampingli olarak ithal edildiği her ülkeye aynı biçimde uygulanması gerekmektedir. Bunu sağlamak üzere yetkili makamlar vergi uygulanacak dampingli ithalatçıların isimlerini bildirmektedir. Şayet, tedarikçi isminin bildirilmesi mümkün olmuyorsa bu taktirde ihracatçı ülkenin isminin bildirilmesi gerekmektedir. Ancak, damping inceleme sürecinde fiyat taahhüdü alınan ülkeler için taahhüde bağlı kalındığı sürece vergi uygulanması söz konusu değildir. Böyle bir prensibin getirilmesindeki amaç vergilemede ayrımcılık yapılmaması yönündeki ilkeye bağlı kalınmasını sağlamaktır.

Uygulanmasına karar verilen Anti-Damping Vergisi geçmişe veya ileriye yönelik olarak işletilebilir. Kesin zarar tespiti yapıldığında veya kesin bir zarar tehdidinin tespit edilmesi halinde, geçici önlemlerin yokluğunda dampingli ithalatın etkisi zarar tespitine yol açmış olursa, dampinge karşı vergiler geçmişe yönelik olarak uygulanabilir. Şayet geçici önlem uygulanıyorsa geçmişe yönelik vergi uygulamasının süresi geçici önlemin süresi ile sınırlı kalmaktadır. Geçmişe yönelik olarak vergi uygulaması söz konusu olduğunda kesin ödeme yükümlülüğünün mümkün olan en kısa sürede belirlenmesi gerekmektedir⁹⁴. Tahsil edilmesi kesinleşen vergi ödenmiş veya ödenecek geçici vergiden veya teminat amacıyla hesaplanan tahmini tutardan yüksek ise aradaki fark tahsil edilmemektedir. Aksi durumda, talep edilmesi halinde damping marjından fazla tahsil edilen geçici vergilerin kesin ödeme yükümlülüğünü takiben 90 gün içinde ilgisine geri ödenmesi gerekmektedir.

Anti-damping vergilerini kamu maliyesi anlamında vergileme mantığı açısından değerlendirildiğinde, vergi teorisine uymadığı söylenebilir. Vergi, kamu ve benzeri kuruluşların harcamalarına katkıda bulunmak ve konjonktürün gerektirdiği önlemlerin alınması amacıyla karşılıksız zorunlu, nihai ve nakdi ödemeler olarak tanımlandığında anti-

⁹³ Damping marjı, ihrac fiyatı ve inceleme sonunda belirlenen normal değer arasındaki miktar farkı olarak tanımlanmaktadır. Damping Marjı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. “Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması 1994’ün VI. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma”, Madde 2.

⁹⁴ Bu süre hiç bir şekilde 18 ayı aşmamak üzere normalde 12 ayla sınırlıdır.

damping vergilerinin bu tanıma uymadığı görülebilir. Verginin nihai ve nakdi ödeme olması gibi noktalarda anti damping vergisi teorik vergi tanımına paralellik göstermektedir. Ancak, verginin amacı ve zorunlu bir ödeme olması açısından bakıldığında vergi tanımından uzaklaştığı görülmektedir. Vergilerin amacı her ne kadar içinde bulunulan konjonktürün gerektirdiği önlemleri almak olsa da, nihai amacı kamu finansmanına kaynak sağlamaktır. Ancak, anti-damping vergilerinde böyle bir amaç söz konusu değildir. Esas amaç haksız rekabet uygulamalarının neden olduğu piyasa aksaklıklarının önlenmesidir. Dolayısıyla amaçsal açıdan önemli sayılabilecek bir farklılık söz konusudur. Vergilemeye klasik maliye açısından yaklaşıldığında bu farklılık daha da açık olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü, klasik maliye anlayışı, yukarıdaki bölümlerde ifade edildiği gibi, vergilerin tarafsız olmasını ve piyasayı en az ölçüde etkileyecek tarzda kullanılmasını savunmaktadır. Anti-damping vergilerinin, ilk bakışta, devletin gelir imkanlarını artırıcı bir etkisi olacağı düşünülmektedir. Ancak, toplam kamu gelirleri içinde dikkate alınmayacak ölçüde arızı bir miktar tutmaktadır.

Verginin zorunluluğu ilkesi, verginin kamu otoritesinin iradesinden hareketle tahsil edilebileceğini ifade etmektedir. Bu ilkeye göre hükümet, meclisten yasa çıkarmak kaydıyla, istediği her konu üzerinden istediği oranda vergi alabilmektedir. Ancak, anti-damping vergisinin uygulanması açısından böyle bir şey söz konusu değildir. Yukarıda da ifade edildiği üye ülke hükümetleri bu vergileri DTÖ'den aldıkları yetki ile yine DTÖ'nün belirlediği prosedürde tahsil edebilmektedirler. Bu açıdan bakıldığında devletlerin vergileme yetkisi DTÖ tarafından sınırlandırıldığı ve belirli konularda, yetki devriyle kullanılabildiği söylenebilir.

2. Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşmasının Kamu Maliyesine Etkisi

Yoğun teşvik uygulamaları kaynak israfına neden olmakta ve ayrıca teşvik edilen sektörlerdeki yatırımcıların girişimci karakterlerini zayıflatmaktadır. Teşvik alan firma maliyetlerini piyasa koşullarına göre minimize etmeye veya yeni yatırım alanları ve teknolojileri arayıp uygulamaya fazla gayret göstermemektedir. DTÖ platformunda yoğun teşvik uygulamalarının olumsuzluklarını gidermek ve dünya genelinde serbest piyasa ekonomisi koşullarının güçlendirilmesine yönelik olarak ortak hareket edilmesine karar verilmiştir. Teşvik uygulamalarının tamamen ortadan kaldırılması mümkün olmadığı için, hiç olmazsa, uluslararası düzeyde bir tanım ve kapsam birliğinin sağlanması amaçlanmıştır. Bu çerçevede, GATT-DTÖ bünyesinde bir "*devlet yardımları anlaşması*" imzalanmıştır.

Anlaşma Tokyo görüşmelerinde belirlenen “Teşvikler Kodu” üzerine inşa edilmiştir. Tokyo görüşmelerinde devlet yardımları anlaşmasını sadece bazı devletler imzalamıştır. Ancak, Anlaşma, tüm üyeler tarafından imzalanan DTÖ kurucu anlaşmasının tamamlayıcı bir unsuru olduğu için, tüm üye ülkeler tarafından imzalanarak kademeli biçimde uygulamaya konulmuştur⁹⁵. Bu anlaşmanın DTÖ ve üye ülkeler açısından getirdiği yükümlülükleri kısaca şöyle ifade edilebilir.

DTÖ seviyesinde “Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Komitesi” kurulmuştur. Komitenin oluşturulmasındaki gaye anlaşmanın işleyişi ve amaçlarının geliştirilmesi ile ilgilidir⁹⁶. DTÖ, kurulan bu komitenin ilgili organları dahil olmak üzere etkin olarak çalıştırılmasını sağlamaktan sorumlu tutulmaktadır. Bunun için ise üye ülkeler Komiteyi uygulanan tüm sübvansiyonlar (ihracatı artırıp, ithalatı düşüren gelir ve fiyat desteği dahil) ve telafi edici tedbirler konusunda düzenli olarak bilgilendirilmektedir. Komiteye verilen bilgi, diğer üyelerin muhtemel sübvansiyonlarını değerlendirebilecekleri nitelikte olması gerekir.

Her üç yılda bir yapılacak anketler üye ülkeler tarafından eksiksiz olarak doldurulmaktadır. Bu anketler komite tarafından incelenerek, anlaşmanın işleyişi ve uygulanışı her üç yılda gözden geçirilecektir. Gözden geçirme sırasında, komite geliştirmekte olan ülkelerdeki ihracata verilen devlet yardımı prosedürlerini inceleyerek, bu uygulamaların söz konusu üyelerin gelişim ihtiyaçlarına cevap verebilir nitelikte olup olmadığını araştırmaktadır.

Sübvansiyonlu ithalata, ithalatçı bir üyenin tasarrufundaki özel çözümlerin kapsamı söz konusu sübvansiyonların türüne bağlıdır. Geniş anlamda, yasaklanmış sübvansiyon veya önlem gerektiren teşvik uygulamalarında ithalatçı ülke iki seçeneğe sahiptir. İlk olarak, kendisi telafi edici vergiler uygulama yoluna gidebilir. İkinci olarak ise, AÇM yardımıyla devlet yardımının kullanılmasını veya uygun karşı tedbirlerin alınmasını isteyebilir.

Anlaşmanın yapısına baktığımızda iki boyutlu olduğunu görebiliriz. Anlaşma, bir boyutuyla devlet yardımlarının kullanımını disipline ederken diğer boyutuyla da ülkelerin verdiği yardımların olumsuz etkilerini ortadan kaldırabilecek önlemleri düzenlemektedir.

⁹⁵ Ekonomik kalkınmanın hız kazanması açısından sübvansiyonlar önemli bir araç olduğu için gelişme yolundaki ve geri kalmış ülkeler için 10 yıla karada uzanan sürede sübvansiyon uygulama imkanı getirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözübüyük agk. s. 113

⁹⁶ A. Qureshi, a.g.e., s. 78

Ülkeler kendi kendilerine teşvik araştırmasını yaparak, yerli sanayileri üzerinde zarar etkisi doğuran teşvikli ithalat üzerinden, telafi edici vergi olarak bilinen vergiyi uygulamaya koyabilirler. Ancak, verginin uygulanması konusunda üye ülkelerin anlaşmanın getirdiği sınırlamalardan bağımsız hareket etme özgürlüğü bulunmamaktadır.

Anlaşmanın, iki boyutlu olarak düzenlendiği dikkate alındığında, iki başlık altında incelemesi daha doğru olacaktır. İlk alt bölümde sübvansiyon düzenlemeleri ve bu düzenlemelerin ihlali halinde ithalatçı ülke ekonomisinde neden olabileceği olumsuz etkilerin tespitinin nasıl yapıldığı, ikinci alt bölümde ise olumsuz etkilerin giderilmesi için nelerin hangi süreçte yapılabileceği açıklanmaya çalışılacaktır.

a. Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşmasının Yapısı ve Sübvansiyon Miktarının Varlığının Belirlenmesi

1) Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşmasının Yapısı

“Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması” hem ülkelerin verecekleri yardımları hem de başka ülkelerin verdiği yardımlardan korunmak amacıyla uygulanabilecek önlemleri düzenlemektedir. Öncekilerden farklı olarak, teşvik kavramını tanımlayarak kapsadığı düzenlemeleri belirli bir sistematığe bağlamıştır⁹⁷. Anlaşmanın 1. maddesine göre sübvansiyon, herhangi bir üyenin hükümet veya kamu organları tarafından fayda sağlayan mali katkılar olarak tanımlanmıştır. Yine aynı madde kapsamında maddi katkılarının hangi unsurlardan oluştuğu;

- Hükümetler tarafından kamu fonlarının doğrudan veya dolaylı olarak transferi,
- Kamu alacaklarından vazgeçilerek tahsil edilmemesi (Vergi afları gibi mali yardımlar),
- Hükümetlerin genel hizmet dışında mal veya hizmet temini veya mal satın alması,

olarak sayılmıştır.

Hükümet bir fon mekanizmasına kaynak aktarıyorsa veya yukarıda belirtilen kaynak aktarımını düzenlemek amacıyla bir organ oluşturarak görevlendiriyor ve bu organların uygulamaları, hükümetlerin takip ettikleri politikalar ile aynı ise bu uygulamalar da teşvik unsuru olarak kabul edilmektedir. Örneğin, Anlaşmaya göre, Türkiye'deki Devlet

⁹⁷ “Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması”, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı **Resmî Gazete**, ss.204-234

Mahsulleri Ofisi'nin varlığı bir sübvansiyon unsuru olarak kabul edilmektedir. Bu kriterlerin ortak özelliği uygulanacak olan teşviklerin ulusal ve uluslararası düzeyde kaynakların piyasa koşullarına uygun olarak etkin dağılımını sağlamayı amaçlamasıdır.

Tanımlamayla birlikte ülkedeki belirli bir sektöre, firmaya veya kamu kuruluşuna verilebilecek teşvikler "özgüllük" esasına dayandırılmıştır⁹⁸. Anlaşmanın 2. maddesi hükümlerine göre *özgüllük*, teşviki veren makamın yetki alanı içindeki bir işletmeye, sanayiye veya işletme ve sanayi gurubuna özgü olmasını ifade etmektedir. Teşvik unsurları bu *özgüllük* kriterine göre *yasaklanmış sübvansiyonlar*, *dava edilebilir sübvansiyonlar* ve *dava edilemeyen sübvansiyonlar* olarak üç grupta toplanmıştır.

a) Yasaklanmış Sübvansiyonlar

Sübvansiyonlar anlaşmasının 3. maddesi, DTÖ'nün tarım anlaşmasında belirtilen durumlar dışında, aşağıda yer alan teşvikleri yasaklanmış teşvikler olarak saymıştır. Buna göre:

- Tek başına veya birden fazla koşulla *ihracat performansına bağlı olan teşvikler*⁹⁹.
- Tek başına veya birden fazla koşuldaki biri olarak *ithal malları yerine yerli mallarının kullanımına bağlı olan teşvikler* yasaklanmış teşvik olarak belirlenmiştir.

Bu iki kritere bakılacak olursa, özgüllüğü sağlamayan teşvik uygulamalarının yasak teşvikler kapsamına girdiği görülebilir. Performansa bağlı teşvik uygulamalarının yerli firmalar arasında ayrıcalık yaratması, yerli malının ithal malına tercih edilmesini sağlayan düzenlemeler içermesi uluslararası kaynak dağılımını olumsuz etkileyeceği için bu kriterlere göre verilen teşvikler yasaklanmıştır.

Yasaklanmış teşvik uygulamalarına;

- İhracata prim verilmesini öngören, ihracat kazançlarının belirli bir kısmının yurt dışı hesaplarda tutulmasına izin verilmesi,
- İhracata dönük üretimde, gelir ve kurumlar vergisi matrahının hesaplanmasında, tüketime dönük avantajlar sağlanması (Yatırım indirimi uygulaması gibi),
- İhracat malları için yurt içi piyasada avantajlı taşıma imkanının sunulması (ihracat mallarını DDY'da indirimli tarifelerle taşınması gibi uygulamalar) örnek olarak verilebilir.

⁹⁸ The World Trade Organization, *Trading into the Future*, a.g.e., s. 30.

⁹⁹ Verilen teşvikin gerçekte fiili veya tahmin edilen ihracata veya ihracat kazancına bağlandığını gösteren hukuki delillerin varlığı ihracat performansına bağlı teşvikin uygulandığının maddi delilini oluşturur.

b) Dava Edilemeyen Sübvansiyonlar

Sübvansiyonlar anlaşması, uygulanmasına izin verdiği ve dava edilemeyecek olan teşvik uygulamalarını, genel olarak “spesifik olmayan” sübvansiyonlar olarak belirttikten sonra, bu sübvansiyon unsurlarını üç grup altında toplamıştır. Bunlardan ilki, firmaların kendi bünyelerinde gerçekleştirdikleri veya yüksek eğitim ve araştırma kurumlarına yaptırdıkları Ar-Ge faaliyetleri kapsamında gerçekleştirilecek harcamalarının bir kısmının devlet tarafından desteklenmesidir. Yardım tutarının endüstriyel araştırma giderlerinin % 75’ini ya da pazara giriş öncesi ürün geliştirme giderlerinin %50’sini aşmaması gerekmektedir. Bu oranların belirlenmesinde yalnızca aşağıdaki harcama kalemleri dikkate alınmaktadır. Bunlar;

- Doğrudan araştırma faaliyetlerinde görevli personel için yapılan harcamalar.
- Geçici veya sürekli olarak araştırma faaliyetleri için ayrılmış araç-gereç, ekipman bina ve arsa giderleri,
- Araştırma faaliyetleri esnasında ortaya çıkan proje ile ilgili beklenmedik harcamalar,
- Yalnızca araştırma faaliyetleri için alınan danışmanlık ve benzeri hizmetler için yapılan harcamalar,
- Araştırma faaliyetlerinin bir gereği malzeme ve tedarikle ilgili olarak karşılaşılan diğer işletme giderleridir.

İkinci olarak, bölgesel kalkınmışlık farkının giderilmesi amacıyla spesifik olmayan ve aşağıdaki koşullara uygun olarak verilecek yardımlar dava konusu edilememektedir. Buna göre;

- Her dezavantajlı bölge coğrafi, ekonomik ve idari kimliği ile açık bir şekilde belirlenmeli,
- Bölgesel dezavantajların geçici nedenlerden kaynaklanmadığının belgelenmesi, dezavantaj kriterlerinin belirlenmeli ve bunlar yasa unsurlarında veya diğer resmi belgelerde zikredilmeli,
- Dezavantajlı bölgeleri belirlemede kullanılan kriterler, bölgede kişi başına düşen milli gelir oranı, bölgedeki işsizlik oranı gibi ekonomik ölçülere dayandırılmalıdır.

Dava edilemeyen teşvik unsurlarının üçüncüsü ise çevrenin korunmasıyla ilgili olan teşvik uygulamalarıdır. Aşağıda belirtilen şartlara uyması koşuluyla, mevcut tesislerin firmalara ilave mali yük getiren çevre mevzuatına göre adapte edilmesine yönelik yardımlar bir kereye mahsus olmalı ve uyum giderlerinin % 20'si ile sınırlı olmalıdır. Bu kapsamda;

- Firmalar tarafından üstlenilmesi gereken yatırımlarla ilgili tadilat ve iş masrafları yardım kapsamına alınmaz,
- Yardım doğrudan çevre kirliliğindeki planlanan azalmayla bağlantılı ve uygun ölçüde olmalı,
- Yeni ekipman ve/veya üretim sürecini benimseyebilecek tüm firmalara açık olmalıdır.

Davaya konu edilemeyen bu yardımların diğer üye ülkelere zarar verebilecek koşullar taşınması durumunda ilgili ülke haklı gerekçelere sahip olması durumunda sübvansiyon uygulayan ülkeden "istişare" talep edebilir. İstişare yoluyla soruna makul bir çözüm bulunamaması halinde şikayetçi taraf konuyu "Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Komitesi"ne bildirir. Yapılan inceleme sonunda komite şikayetçi tarafı haklı bulursa sübvansiyon uygulayan ülkeden zarara neden olan etkilerin ortadan kaldırmasını tavsiye eder. Şayet 6 ay içinde gerekli önlemler alınmazsa komisyon şikayetçi tarafa karşı önlemler alma yetkisi verir. Uygulanan telafi edici vergi, sübvansiyon oranını geçemez ve 5 yıldan fazla uygulanamaz. Ayrıca, fark gözetilmeksizin genel anlamda her kaynaktan türüne aynı şekilde uygulanmamaktadır¹⁰⁰. İç pazarlarda yer alan devlet yardımının uygulanmasından etkilenen ilgili taraflara, uygun sunumlar yapmaları için fırsat verilmektedir.

c) Dava Edilebilir Sübvansiyonlar:

Olumsuz ticari etki yaratan sübvansiyon uygulamaları "*dava edilebilen sübvansiyonlar*" olarak kabul edilmektedir. Sübvansiyonlar Anlaşmasının 5. maddesinde olumsuz ticari etkiler; başka bir ülkenin yerli sanayiine zarar verilmesi, GATT 1994 çerçevesinde imtiyaz tanınan ülkelere verilen ayrıcalıkların etkisinin kaldırılması veya zarar verilmesi, diğer üye ülkelerin menfaatlerine ciddi zarar verilmesine yönelik uygulamalar

¹⁰⁰ The World Trade Organization, *Trading into the Future*, a.g.e, s. 31

olarak sayılmıştır¹⁰¹. Yani, haksız rekabete neden olan sübvansiyon uygulamaları dava edilebilir nitelikte kabul edilmektedir.

Her hangi bir üye ülke diğer bir üye ülkenin uyguladığı teşviklerden kendi yerli sanayisinin zarar gördüğüne yönelik kanıtlara sahip olması halinde teşvik uygulamalarını dava konusu yapabilir¹⁰². Anlaşmazlık çözüm süreci sonunda ortaya çıkan nihai karar, zarar unsurlarının varlığı yönünde ise zarar gören tarafın zararını karşılayacak, telafi edici vergiler veya ithalat sınırlamaları şeklinde karşı önlemler uygulanabilecektir.

2) Sübvansiyonun Varlığının Belirlenmesi

Bir ithalatın sübvansiyona karşı bir önlem alınmasını gerektirip gerektirmediğine sübvansiyon incelemesi sonucunda karar verilebilir. Diğer bir ifade ile hiçbir taraf ülke sübvansiyonlu ithalata karşı kendiliğinden önlem uygulayamamaktadır. Gerekli önlemlerin uygulanabilmesi için başvuru, inceleme ve zarar tespitinden oluşan bir sübvansiyon araştırmasının yapılması gerekmektedir¹⁰³.

a) Başvuru ve İncelemenin Başlatılması

Yerli sanayi üzerinde zarar etkisi taşıyan bir ithalatın sübvansiyonlu olup olmadığının araştırılmasına yazılı bir başvurunun yapılması halinde başlanabilir. Her üye ülke kendi idari yapısı içinde sübvansiyon incelemelerini gerçekleştirecek bir makam ve bu makama bağlı olarak çalışan bir kurul oluşturmuş ve görevlendirmiş olması gerekmektedir. Sübvansiyonun varlığı konusundaki araştırmalar ya ilgili sektörde faaliyet gösteren yerli sanayi tarafından veya yerli sanayi adına yetkili kurula yazılı olarak müracaat edilmesi, ya da gerekli koşulların olgunlaşması halinde sübvansiyon araştırmasını yürütecek olan makam tarafından resen başlatılabilir. Gerek yerli sanayi tarafından veya adına başvurulmuş olsun, gerekse resen başlatılmış olsun mutlaka sübvansiyonun belirlenmesine ve varlığı iddia edilen zarar unsuru ve sübvansiyon arasındaki nedenselliğin tespitine yönelik yeterli kanıtların var olması gerekmektedir. Yeterli kanıtlarla desteklenmeden veya yerli sanayi tarafından mı yoksa onun adına mı yapıldığı belirlenmeden yapılan başvurular yeterli olarak

¹⁰¹ Tarım sözleşmesinin 13. maddesine göre verilen sübvansiyonların yarattığı olumsuzluklar bu madde kapsamı dışında bırakılmıştır. "Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması" 5. madde.

¹⁰² Diğer anlaşmazlıklarda olduğu gibi, Sübvansiyon uygulamalarına ilişkin anlaşmazlıklar da AÇM çözüm prosedüründe sonuca kavuşturulur.

¹⁰³ Sübvansiyon araştırma prosedürü hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. "Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması", Madde 10-16.

kabul edilmez ve dolayısıyla soruşturma başlatılmaz¹⁰⁴. Zarar unsurlarının belirlenmesinde kesin delillere dayanılması ve desteklenen ithalatın miktarı ve benzer ürünlerin yerli piyasa fiyatlarına etkileri ile bu etkilerin yerli üreticiler üzerine yansımalarının nesnel olarak incelenmesi gerekmektedir.

Başvurunun kabul edilmesi kaydıyla, gerekli incelemelere başlamadan önce en kısa sürede ürünleri sübvansiyon araştırmasına konu olacak tarafların, DTÖ kuruluş mantığına uygun olarak, istişareye çağrılması ve istişarenin yapılması gerekmektedir. İlk istişareden olumlu sonuç alınamaması istişare kapısının kapatılmasına engel oluşturmamaktadır. Soruşturmanın hangi aşamasında olursa olursun gerçek durumun ortaya çıkarılabilmesi ve karşılıklı olarak kabul edilebilir bir çözüme ulaşabilmesi amacıyla istişare imkanı her zaman için açık tutulmaktadır¹⁰⁵.

Sübvansiyon soruşturması, başvurunun kabulü üzerine oluşturulan istişarelerden olumlu sonucun çıkmaması halinde, sübvansiyon ve zarar tespit formlarının ilgili taraflara gönderilmesiyle başlar. Formların gönderildiği ilgili taraflar soruşturma konusu malı ihraç eden ve/veya üreticisi olan firmalar ve ithalatçı ülkede benzer malı üreten ve/veya ticaretini gerçekleştiren tüccar ve iş adamlarından oluşmaktadır. İlgili taraflar, kendilerine ulaştırılan bu formları en kısa zamanda doldurarak sübvansiyon inceleme kuruluna göndermekle yükümlüdür.

b) Sübvansiyonun ve Zarar Unsurlarının Varlığının Tespiti

Sübvansiyonun varlığının tespiti, soruşturmaya konu malın ihracatçısı ve/veya menşei ülkesine gönderilen “sübvansiyon tespit formlarına” verilen cevaplar ve gerekli durumlarda ilgili taraf nezdinde gerçekleştirilecek incelemelerle yapılmaktadır. Sübvansiyon tespit formlarının ve yerinde incelemelerin uygulama usul ve yöntemlerinin belirlenmesi, tanımlanmış birtakım genel ilkelere bağlı kalınmak kaydıyla, tamamen üye ülkelerin iç düzenlemelerine bırakılmıştır.

¹⁰⁴ Başvurunun terli sanayi tarafından mı yoksa adına mı yapıldığının tespitinde başvuruyu destekleyen ve desteklemeyen yerli üreticilerin ilgili ürünün ülkedeki toplam üretimi içindeki oranlarına bakılmaktadır. Yerli sanayi adına yapılmış olarak kabul edilebilmesi için muhalefetin üretiminin toplam üretim içindeki payı %50'nin altında olması gerekmektedir. “Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması” Madde 11/4.

¹⁰⁵ “Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması”, Madde 13/2.

İç düzenlemelerle belirlenen usul ve yöntemlerin öncelikle açık, anlaşılır ve her durumda uygulanabilir olması gerekmektedir. Bundan başka, yöntemler şu kurallara uygun olmalıdır:

- Devlet tarafından işletmelere öz sermaye sağlanması, sağlanan öz sermaye özel sektör yatırımlarını sektörden ve ekonomiden dışlamayacak nitelikte olması kaydıyla, sübvansiyon unsuru olarak kabul edilmemektedir.

- Özel firmalara kullandırılan kamu kredilerine ödenen faizler özel sektör kredi piyasasında oluşan faizlerle aynı düzeydeyse kullandırılan kredi, sübvansiyon olarak kabul edilmemektedir. Eğer, kullandırılan kamu kredi faizi, piyasa faizinden düşük ise aradaki faiz miktarı sübvansiyon olarak kabul edilmektedir.

- Kredilere benzer biçimde, firmalara sağlanan kredi garantisine firmanın ödediği bedel piyasadan eş değer kredi garantisi kullanması halinde katlanacağı maliyet aynı ise, sağlanan kredi garantisi sübvansiyon olarak kabul edilmemektedir. Devletin sağladığı kredi garantisinin firmaya maliyeti eşdeğer piyasa kredi garantisinin maliyetinden düşük olması halinde aradaki fark kadar sübvansiyonun varlığından bahsedilmektedir.

- Devletin, cari piyasa fiyatları ile aynı düzeyde kamu alımlarında ve satımında bulunması sübvansiyon olarak kabul edilmemektedir. Ancak, kamu alımlarında piyasa fiyatlarının üzerinde alım gerçekleştirilmesi ve/veya piyasa fiyatlarının altında özel sektöre mal satılması sübvansiyon olarak kabul edilmektedir.

Sübvansiyon tespitinde esas kabul edilen bu dört temel ilkeye bakıldığında, devletin özel sektörle girdiği ticari ilişkilerde piyasa sinyallerine uygun olarak hareket etmeye zorlandığı görülmektedir. Piyasa sinyallerine aykırı olarak yerli firmalar lehine yapılan her türlü fayda sağlama işlemi sübvansiyon, sağlanan fayda düzeyi de sübvansiyon miktarı olarak kabul edilmektedir.

İlgili taraflara gönderilen soru formlarıyla menşei ve/veya ihracatçı ülkenin ihracatçılarına verdiği sübvansiyon miktarı ve ithalatı gerçekleştiren ülkelerin yerli sanayilerin uğradıkları zarar düzeyi ile aralarındaki nedensellik araştırılır¹⁰⁶. Menşei ve/veya ihracatçı firma ve ülke makamlarına gönderilen soru formları sübvansiyonun varlığını tespit

¹⁰⁶ Bu anlaşma kapsamında "zarar" kavramı içinde yer alan unsurlar Anti-Damping Anlaşmasına atfen "maddi zarar", "maddi zarar tehdidi", "yerli sanayini kuruluşunun önemli ölçüde geciktirilmesi" olarak sayılmaktadır.

emekte kullanılırken, yerli üreticilere gönderilen soru formları ile zarar miktarı tespit edilmeye çalışılmaktadır.

Soru formları üzerinden zarar unsurlarının tespiti üç aşamada yapılmaktadır¹⁰⁷. İlk aşama sübvansiyonlu olduğu iddia edilen malın ithalat hacminin ve fiyat değişimlerinin belirlenmesinden oluşmaktadır. Bu aşamada dava konusu malın ithalatının mutlak olarak veya ithalatçı ülke yerli üretimi ve tüketiminde görece artış olup olmadığına bakılır. Ayrıca, araştırma konusu malın fiyat değişimleri, benzer malların fiyat değişimleriyle karşılaştırmalı olarak incelenir. Önemli fiyat indirimlerinin olup olmadığı araştırılır.

İkinci aşama sübvansiyonlu ithalatın yerli sanayi üzerindeki etkilerinin incelenmesi ile ilgilidir. Bu incelemeler sektördeki stok değişimleri, nakit akışındaki durgunluk, kapasite kullanımındaki düşüşler, istihdam ve ücret yapısındaki değişimler gibi bir dizi ekonomik unsur ve göstergelerin değerlendirilmesini kapsar. Ancak bu unsurların biri veya birkaçı zararın varlığı konusunda net bir cevap vermemektedir.

Üçüncü aşama ise ithal mal içindeki sübvansiyonun varlığı iddia edilen zarar unsurları ile nedensel olarak bağlantılı mıdır sorusunun cevaplanmasıyla ilgilidir. Kanıtlama işlemi ilgili makamların sunduğu veya yerinde yapılan araştırmalardan elde edilen bulguların değerlendirilmesine dayanmaktadır. Bu bulgular yanında ithalat dışında yerli sanayiye zarar verebilecek her türlü değişken incelemeye alınmaktadır.

Bu üç aşamada gerçekleştirilen değerlendirmelerle sübvansiyonlu ithalat ve zarar unsuru arasında nedenselliğin kanıtlanması halinde karşı önlemlerin uygulanması yoluna gidilebilmektedir. Karşı önlemlerin nasıl uygulandığı aşağıda açıklanmaktadır.

3) *Telafi Edici Vergilerin Uygulanması*

Devlet yardımlarının telafi edici vergiler sayesinde nötrlenmesi, haksız ya da bize göre haksız, ticari uygulamalara otorite tarafından verilmiş bir tepkidir. Şöyle ki, telafi edici tedbirlerin kendileri bile zorlayıcı tedbirler olarak tanımlanabilir. “Devlet Yardımları ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması” belirli parametreler içerisinde otoritenin tepkisini kolaylaştırmaktadır¹⁰⁸. Telafi edici vergi uygulamalarının belirli kriterlere bağlanmasının nedeni telafi edici vergi yükümlülüklerinin, ticaret hacmini daraltıcı araçlar haline dönüşmelerinin engellenmek istenmesidir. Anlaşmada, belirli tahditler altında uygulamaya

¹⁰⁷ Bu aşamaların içeriği ilgili anlaşmanın 15. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. “Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması”, Madde 15.

¹⁰⁸ Qureshi, a.g.e., s. 83.

sokulabilen, üç telafi edici tedbir düzenlenmiştir. Bunlar; “Geçici Önlemler”, “Taahhütler” ve “Munzam Gümrük Vergisi” olarak sayılmıştır.

a) Geçici Önlemler

Geçici önlemler, sübvansiyon soruşturması başlatılmış ancak tamamlanmamış ithalatların soruşturma aşamasında ortaya çıkacak zarar unsurlarının telafisi amacıyla uygulanan önlemlerdir. Bu önlemin uygulanabilmesi için soruşturmanın başlatılmış, kamuoyuna duyurulmuş ve ilgili taraflardan soruşturmada kullanılacak bilgilerin araştırma komisyonuna sunulması istenmiş olmalıdır. Bu üç aşamanın gerçekleşmesi ve soruşturmanın başlamasından itibaren en az 60 günlük sürenin dolması kaydıyla geçici önlemler uygulanabilir. Önlemin geçici olması yatırılan teminatların en fazla 4 ay süre için geçerli olmasından ve soruşturma sonunda zararın kanıtlanamaması halinde iade edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Koşulları oluşmuş bir geçici önlem, tahmini olarak hesaplanan sübvansiyon miktarına eş değer miktarda bir teminat unsuru ile garanti altına alınmış munzam gümrük resimlerinin gümrük idaresi hesaplarına yatırılması şeklinde uygulanmaktadır. Munzam gümrük resmi, her durumda uygun miktarda olmak kaydıyla desteklendiği veya zarara neden olduğu belirlenen tüm kaynaklardan gerçekleştirilen ithalatlara ayırım yapılmadan uygulanmaktadır. Ancak, sübvansiyon uygulamasına son verilmiş veya fiyat taahhüdünde bulunmuş kaynaklardan gerçekleştirilen ithalatlar için teminat aranmaz.

b) Sübvansiyon Uygulamama ve Fiyat Taahhütleri

Taahhüt mekanizması, ihracatçı ülke hükümeti tarafından sağlanan sübvansiyon uygulamalarının durdurulması veya neden olunan zarar unsurunun olumsuz etkisini giderici uygulamaların geliştirilmesi ve ihracatçı firmanın devletten aldığı yardımı maliyet azaltıcı unsur olarak fiyat tespit mekanizmasına sokmaması yönünde ithalatçı ülke makamlarına gerekli güvencelerin verilmesini içermektedir. Normal olarak taahhüt talepleri ihracatçı ülke makamlarından veya ihracatçı firmalardan gelirken, fiyat taahhütleri ithalatçı ülke tarafından da istenebilmektedir. Taahhüt talebi hangi taraftan gelirse gelsin, kabul edilme zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla taraflar soruşturmanın tamamlanmasını isteme hakkına sahiptir.

Taahhüt mekanizmasının işletilmesi halinde soruşturmaya ait tüm işlemler, geçici önlemler veya munzam gümrük resimleri uygulanmadan durdurulabilir veya son verilebilir.

Bir taahhüdün kabul edilmesi halinde, ihracatçı üye ülke isterse veya ithalatçı üye ülke bu yönde karar verirse soruşturma her şeye rağmen tamamlanır. Sonuçta, sübvansiyon ve zarar arasında nedensellik tespit edilmezse taahhüt otomatik olarak kalkar. Ancak, tespit edilen sonuç taahhüt uygulamasına bağlı olarak ortaya çıkmış ise ithalatçı ülke makamları taahhütlerin makul bir süre daha uygulanmasını isteme hakkına sahiptirler. Soruşturma sonucunda sübvansiyon ve zarar unsurları arasında bir nedensellik tespit edilmesi halindeyse, taahhüt kendi şartları ve sübvansiyonlar anlaşmasının hükümlerine uygun olarak devam eder.

Taahhüt mekanizmasının çalıştırılması halinde ithalatçı ülke taahhütlere uyulup uyulmadığını devamlı olarak denetleme imkanına sahiptir. Taahhütte bulunan taraflar gerekli denetlemelere imkan sağlamak zorundadırlar. Yapılan denetlemelerde, taahhütlere uyulmadığı tespit edilirse anlaşma hükümlerine uygun olarak mevcut bilgilerden hareketle geçici önlemlerin uygulanmasına geçilebilir. Taahhüdün ihlali halinde, kesin vergiler geçici önlemin uygulanmasından en fazla 90 gün önce tüketime sokulmuş ithal ürünlerine uygulanabilmektedir. Ancak, bu türden geriye yönelik vergi uygulamaları taahhüdün ihlalinden önce gerçekleştirilen ithalatlar için uygulanamaz.

c) Munzam Gümrük Vergisi Uygulaması ve Tahsili

Sübvansiyon incelemeleri sonunda, sübvansiyon ve zarar unsurları arasında nedenselliğin kanıtlanması ve taahhüt mekanizmasının çalıştırılmaması gibi durumlarda sübvansiyonun neden olduğu olumsuz etkileri gidermek amacıyla munzam gümrük vergisi uygulamasına müracaat edilmektedir.

Munzam gümrük vergisinin konusunu sübvansiyonlu ithalat oluştururken, bu vergiyi doğuran olay ise nedenselliği kanıtlanan sübvansiyonlu ithal eşyanın ithalatının gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Vergiyi doğuran olayın ortaya çıkması halinde tahsil edilecek munzam gümrük vergisinin miktarını belirleme inisiyatifi ithalatçı ülkede bulunmaktadır. Ancak, bu inisiyatif bir üst sınırla bağlanmıştır¹⁰⁹. Şöyle ki, ithalatçı ülke soruşturmada kullanılan verilere göre hesaplanan sübvansiyon miktarından fazla vergi tahsil edilmesine karar verememektedir. Ancak, sübvansiyon miktarının altında olmak kaydıyla istediği kadar vergi tahsil edilmesini kararlaştırabilir.

¹⁰⁹ Munzam Gümrük Vergisinin uygulanması ve tahsili hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. "Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması", Madde 19.

Gerek geçici önlemler, gerekse kati önlemler yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulanır. Ancak, kati munzam gümrük vergileri zarar unsurlarının varlığının tespiti koşuluyla, şayet varsa geçici önlemlerin uygulandığı dönem için geriye yönelik olarak uygulanır. Geriye yönelik uygulamalarda alınmış olunan teminat unsurlarının değeri üzerinden işlem gerçekleştirilir. Şöyle ki, teminat tutarı karşılaştırılan vergi miktarından az ise fazla kısım tahsil edilmemektedir. Buna karşılık, teminat miktarları fazla ise, fazla kısım teminat sahiplerine iade edilir.

Soruşturma sonunda ciddi zarar tehdidinin varlığı yönünde bulgulara ulaşılmış ve maddi zarar henüz gerçekleşmemişse, geçmişe yönelik olarak vergi tahsilatı gerçekleştirilemez. Bu durumda geçici önlem olarak alınan teminat unsurları sahiplerine geri iade edilir.

Normal olarak, munzam gümrük vergisi zarara neden olan sübvansiyon unsurunu etkisiz kılmak amacıyla gerekli olduğu sürece ve ölçüde yürürlükte kalır. Ancak, ithalatçı ülke makamları kendi istekleriyle veya makul bir süre geçmiş olması kaydıyla, bir gözden geçirme ihtiyacının varlığını kanıtlayacak olumlu bilgileri sunan ilgili tarafların isteği üzerine uygulamayı gözden geçirebilirler. Gözden geçirmede iki sorunun cevabı ayrı ayrı olarak ve bir arada aranmaktadır. Buna göre, vergi uygulamasının devam ettirilmesinin sübvansiyonun etkisiz hale getirilmesi için gerekli olup olmadığı ve/veya vergiden vazgeçilmesi veya miktarının azaltılması halinde zarar unsurunun devam etme veya tekrar etme olasılığının var olup olmadığı araştırılmaktadır. Gözden geçirme sonunda artık verginin uygulanmasına gerek olmadığı yönünde bulgulara ulaşılması halinde bu vergi derhal uygulamadan kaldırılır.

C. DEVLET TİCARETİ VE KAMU ALIMLARI ANLAŞMASININ KAMU MALİYESİNE ETKİSİ

Devletin iktisadi hayatın gereksinmelerini karşılama görevinin gereği olarak kamu işletmeciliği sürekli olarak var olagelmıştır. Ancak, devlet anlayışındaki gelişmelere bağlı olarak önemi zaman içinde değişmiştir. Birinci bölümde küresel ekonomi koşullarında devletin minimal düzeyde ekonomik yaşama müdahale etmesi gerektiği inancının hakim olduğu vurgulanmıştır. Bu inançtan hareketle, 1970 sonrası tüm iktisat politikası önerileri kamu işletmeciliğinin bırakılarak buraların özel kesim işletmeciliğine açılması için

özelleştirmenin gerekliliği üzerinde yoğunlaşmıştır. Benzer biçimde küresel ekonomi koşullarını şekillendiren uluslararası unsurlar da politika önerilerini ve düzenlemelerini minimum devlet kavramı üzerine kurgulamaktadırlar. DTÖ’de benzer biçimde kapsamındaki anlaşmalarla devletin kaynak kullanan bir iktisadi birim olarak minimal düzeyde kalmasına yönelik düzenlemelere yer vermektedir.

DTÖ’nün devletin kaynak kullanımına ilişkin düzenlemelere, Ek 1-A içinde yer alan “GATT 1994’ün XVII. maddesinin Yorumlanması Hakkındaki Mutabakat Metni”nde ve çoklu ticaret anlaşmaları içinde yer alan “Devlet Alımları Anlaşması”nda yer verilmektedir. Anlaşma ve mutabakat metni de devletin ekonomik yaşam içinde özel sektör ve kamu kesimi arasında ayrımcı olmayan işlemler gerçekleştirmesini öngörmekte ve devlet yapılanmasını buna uygun olarak şekillendirmeye çalışmaktadır.

“GATT 1994’ün XVII. maddesinin Yorumlanması Hakkındaki Mutabakat Metni” tamamen kamu işletmeciliği ile ilgili olup, kamu işletmeciliğinin ne anlam ifade ettiği ve devletin işletmecilik faaliyetleri bağlamında tarafsız kalması gerektiği üzerinde durmaktadır¹¹⁰. İlgili mutabakat metninde sadece ticari kamu işletmeciliği üzerinde durulmakta ve ticari kamu işletmeciliğinden ne anlaşılması gerektiği “yaptıkları alım ve satımlar sırasında ithalat ve ihracat seviye ve istikametini etkileme imkanını veren kanuni ve anayasal yetkilerde dahil münhasır hak ve imtiyazlara sahip pazarlama kurumları da dahil olmak üzere, hükümet ve hükümet dışı şirketler” şeklinde ifade edilmektedir.

Her üye ülke, Mal Ticaret Konseyine kamu ticari işletmeleri ve işletme politikaları hakkında düzenli olarak bilgi vermek ve yukarıda tanımlanan kapsamdaki ticari işletmelerin faaliyetlerinin ve bu faaliyetlerin uluslararası ticaret üzerindeki etkilerinin açık bir şekilde değerlendirilebilmesine imkan verecek saydamlığı sağlamakla mükellef tutulmuştur. Mutabakat metni bu hükmüyle devletin ticari işletmeleri ulusal iktisat politikası hedefleri doğrultusunda bir araç olarak kullanma imkanını ortadan kaldırmaktadır.

Devletin politika belirleme ve uygulama imkanını temelden etkileyen bu mutabakat metninin kamu maliyesine yönelik politika uygulamalarına yansımaları nasıl olmaktadır? Bu soru çalışmanın ana ekseninde cevaplanması gereken bir sorudur. Bu mutabakat metninin kamu maliyesine yansımaları aslında doğrudan olmamaktadır. Burada kamu harcamaları bağlamında dolaylı bir etkileşim söz konusudur. Şöyle ki, ilgili metin kamu ticari

¹¹⁰ “GATT 1994’ün XVII Maddesinin Yorumlanması Hakkındaki Mutabakat Metni”, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı **Resmî Gazete**, s. 15-16.

işletmelerinin ithalat ve ihracatlarında ayrımcı ve tekel gücü kullanmasını yasaklamaktadır. Diğer bir ifadeyle, ilgili işletmeler kaynak kullanımında piyasa sinyallerine duyarlı olarak hareket etmek durumundadır. Dolayısıyla devletin bu kurumlar üzerinden gerçekleştireceği kamu harcamalarını piyasa koşullarına uygun olarak gerçekleştirmesi gerekmektedir. Dikkat edilirse burada kamunun harcamalarına bir sınır getirilmesi söz konusu değildir. İstene şey yalnızca, devletin piyasa sinyallerine uygun hareket etmesidir.

Benzer biçimde çoklu anlaşmalar içinde yer alan “Devlet Alımları Anlaşması”da devletin kaynak kullanımını meselesi üzerinde durmakta ve devletin bütçeden mal ve hizmet alımında gerçekleştirdiği harcamalarında ulusal muamele yapmamasını istemektedir. Dolayısıyla, Anlaşma bu yönü itibarıyla devletin bütçe imkanlarını nasıl kullanabileceğini şekillendirmektedir. Devlet harcamalarını şekillendiren bir diğer unsur da devlet yardımlarına ilişkin düzenlemelerdir. Sübvansiyon anlaşmasıyla devletin teşvik amaçlı olarak gerçekleştireceği harcamalara sınırlandırma getirilmektedir. Bu sınırlandırma ile devletin minimal düzeyde harcama gerçekleştirmesine katkı sağlanmaktadır. Özetle, gerek devlet alımları anlaşması olsun gerekse devlet yardımlarını düzenleyen unsurlar olsun devletin harcamalarında tarafsız olmasını istenmekte ve bu doğrultuda devleti yönlendirilmektedir.

Sonuç itibarıyla, her iki anlaşma unsuru da devletin, neo klasik temelde şekillenen küresel ekonomi koşullarına uygun şekilde, yeniden yapılanmasına hizmet etmektedir.

D. YAPTIRIM VE İZLEME MEKANİZMALARININ KAMU MALİYESİNE ETKİSİ

Çalışmanın ana amacı genel olarak, küresel ekonominin bir ajanı olan DTÖ'nün devletin politika belirleme ve kullanma inisiyatifi nasıl etkilediğinin araştırılmasıdır. Özelde ise kamu maliyesi araçlarının kullanımı ve bu alanda politika belirleme gücünün nasıl etkilendiğinin araştırılmasıdır. Ancak, yukarıda yer alan açıklamalar göstermektedir ki, uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılması amacına yönelik olarak DTÖ kapsamında varılan anlaşmalar devletin kamu maliyesi araçlarının kullanımını önemli ölçüde etkilemektedir. Özellikle, bu etki vergileme yetkisinin sınırlandırılması noktasında açığa çıkmaktadır.

Vergileme yetkisinin sınırlandırılmasında Anlaşmalar oldukça etkili olurken, acaba DTÖ'nün sahip olduğu mekanizmalar da kamu maliyesi ve araçlarının kullanımı konusunda devleti etkilemekte midir? sorusu akla takılmaktadır. İlk bakışta gerek AÇM ve gerekse TPİM'nin kamu maliyesi üzerinde doğrudan bir etkisinden bahsetmek zordur. Her iki mekanizmayı düzenleyen yasal çerçeve içinde buna ilişkin somut bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, kamu maliyesi üzerinde etkili olan anlaşmalar özeline inildiğinde, AÇM'nin kamu maliyesi üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Şöyle ki, anlaşmalar devletin vergileme ve harcama yetkilerinin kullanımını kısıtlayıcı yönde etkilemektedir. Anlaşmalar bu etkileme gücünü, tamamen yaptırım mekanizması olarak düzenlenen, AÇM'dan almaktadır. Dolayısıyla üye ülkelerin politika hedeflerinden sapma meydana gelmesi halinde, bundan olumsuz etkilenen üye ülkeler AÇM içinde mağduriyetlerinin giderilmesini talep edebilmektedir. Bu çerçevede Ek 1-A kapsamında yer alan anlaşmalarda AÇM'ye atıf yapan maddeler aşağıdaki gibi sıralanmaktadır: Tarım Anlaşması md.19, Bitki ve Hayvan Sağlığı Önlemleri Uygulama Anlaşması Md.11/1, Tekstil ve Giyim Anlaşması Md.8/4, Ticarete Teknik Engeller Anlaşması Md.14, Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması Md.8, GATT 1994'ün VI'ncı Maddesinin Tatbikine İlişkin Anlaşma: Anti Damping Anlaşması Md.17/2, GATT 1994'ün VII'nci Maddesinin Tatbikine İlişkin Anlaşma: Gümrük Kıymet Tespit anlaşması Md.19/2, Sevk Öncesi İnceleme Anlaşması Md.7, Menşe Kuralları Anlaşması Md.7, İthalat Lisansları Anlaşması Md.6, Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması Md.30, Korunma Tedbirleri Anlaşması Md.14. İlgili anlaşma kapsamında sorunun ortaya çıkması halinde, anlaşma içinde yer alan bu maddelerden hareketle anlaşmazlığa çözüm bulunmaya çalışılmaktadır.

Aynı zamanda, TPİM'na sunulan ülke raporlarında yer alan politika hedefleri, raporun TPIO tarafından incelenmesinden sonra ilgili ülkeyi kısmen bağlayıcı nitelik kazanmaktadır. Dolayısıyla, politika amaçlarının diğer üye ülkelere deklare edilmesiyle birlikte bildirimde bulunan ülke taahhüt altına girmiş olmaktadır. Ülkeler raporlarının ekinde, raporda yer alan bilgilerle ilgili bağlayıcı bir irade beyanında bulunma zorunluluğunda olmadıkları için tam anlamıyla bir taahhütten bahsedemeyiz. Ancak, diğer üye ülkeler, raporda belirtilen konulara aykırı hareket edilmesi ve/veya izlenen politikaların ihrac pazarlarında zarar unsurlarına neden olması halinde Örgütün tanıdığı korunma imkanlarından yararlanarak karşı önlem alma imkanına sahiptirler. Örneğin bu kapsamda, ticari hakların korunması amacıyla izlenecek bir prosedür oluşturulmuştur. Bu prosedür kapsamında ilgili ülkeler mevcut ve potansiyel ihrac pazarlarında maddi zarar veya maddi

zarar tehdidi ile karşılaşmaları halinde, öncelikli olarak kendi ulusal mevzuatı bünyesinde ve sonrasında da AÇM bünyesinde inceleme başlatılmasını ve sonuca uygun önlem alınmasını sağlayabilmektedirler.

DTÖ mekanizmalarının kamu maliyesine etkisi korunma önlemlerinin uygulaması aşamasında ortaya çıkmaktadır. Alınmasına izin verilen korunma önlemlerinin niteliğine baktığımızda bunların idari ve mali nitelikli oldukları görülebilir. İdari nitelikli olan önlemler standart uygulamaları ve miktar kısıtlamaları şeklinde uygulanan piyasaya giriş engellerinden oluşur. Mali nitelikli önlemler ise, anti-damping vergisi ve telafi edici vergi gibi düzenleyici nitelikli vergi uygulamalarından oluşmaktadır. Anlaşmalar kapsamında tanınmış olan tavizlerin askıya alınması şeklinde uygulanan önlemlerde mali nitelikli önlemler kapsamında değerlendirilebilir. Askıya alma uygulamaları ile daha önce tanınmış gümrük vergisi indirimleri geçici olarak uygulamadan kaldırılmaktadır. Dolayısıyla askıya alma süresince devletin gümrük işlemlerinden gelir sağlama imkanı artabilmektedir. Ancak, askıya alma önleminin nihai önlem olması ve çoğunlukla anlaşmazlığın bu aşamaya kadar bir çözüme bağlanması nedeniyle kamu maliyesine önemli bir etkisi olmamaktadır.

Mali önlem uygulamalarıyla devlet vergileme yetkisini kullanabilmektedir. Ancak buradaki vergileme yetkisinin kullanımı devlet olma vasfından değil, DTÖ'nün geçici uygulanması kaydıyla kullandığı devredilmiş yetkiyle gerçekleşmektedir. Bu yönüyle yaptırım ve izleme mekanizmalarının kamu maliyesi üzerindeki etkisinin devletin güç kullanma inisiyatifi daraltıcı nitelikte olduğu söylenebilir.

Bu bölüm kapsamında ulus devletin serbest piyasa ekonomisi temelinde tüm yönleriyle dönüşüme uğratılmasında küreselleşmenin bir ajanı olarak DTÖ'nün nasıl rol aldığı ele alınmıştır. DTÖ kurumsal yapısı ve işleyişi itibari ile uluslar üstü bir kuruluş olarak faaliyetlerini sürdürmekte ve diğer uluslararası kuruluşlardan farklı olarak yaptırım gücüne sahip olarak çalışmaktadır. Yine bu bölüm kapsamında, devletin kamu maliyesi bağlamında yaşadığı dönüşümde DTÖ'nün rolü ele alınmıştır. Kamu maliyesinde yaşanan dönüşümde Örgüt doğrudan bir etkiye sahip olmayıp, tamamlayıcı anlaşmaların niteliğinden kaynaklanan, dolaylı bir etkiye sahiptir.

Üçüncü bölüm kapsamında, Türkiye'de 1980 sonrası yaşanan değişimde DTÖ'nün rolünün ne olduğu ağırlıklı olarak kamu maliyesi özelinde ele alınarak Türkiye'nin küresel ekonomiye katılımı değerlendirilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE’NİN DIŞ TİCARET POLİTİKALARINDA VE KAMU MALİYESİNDEKİ GELİŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

I. TÜRKİYE EKONOMİSİNDEKİ 1980 SONRASI DÖNÜŞÜMLER VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın birinci ve ikinci bölümlerinde genel olarak küresel ekonomi koşullarında devletin ekonomideki rolünün değişimi incelenmiştir. Burada, küreselleşme olgusu veri kabul edilerek, küreselleşmenin bir ajanı olan DTÖ’nün devletin dış ticaret politikaları ve kamu maliyesi üzerindeki rolünü nasıl etkilediği üzerinde durulmuştur. Çalışmanın bu bölümünde ise Türkiye ekonomisinin küresel ekonomi koşullarına uyumu ele alınmıştır. Bu çerçevede, genel ekonomik yapı ortaya koyularak, DTÖ düzenlemelerinin ticaret politikalarına ve kamu maliyesine yansımaları incelenmiştir.

A. 1980 SONRASI EKONOMİ POLİTİKALARINDAKİ DÖNÜŞÜMLER

Türkiye ekonomisi tarihi incelendiğinde, esas olarak özel sektörün gelişimini ön planda tutan liberal ekonomi politikalarının benimsendiği görülmektedir¹. Ancak, yapısal ve konjonktürel sebeplerle tam liberal ekonomi politikası uygulanamamıştır. Günümüz de dahil olmak üzere, devlet her daim ekonominin işleyişinde bir biçimde var ola gelmiştir. Ancak, 1980’li yıllara baktığımızda ekonomi politikalarında radikal değişikliklerin yaşandığını görmekteyiz. Bu radikal değişiklikler neo klasik politikalar temelinde şekillenmiş ve devletin ekonomideki ağırlığı, özellikle işletmecilik alanında, köklü olarak azaltılmıştır². Ekonominin ağırlıklı olarak sermaye yetersizliğinden kaynaklanan yapısal sorunlarının aşılması isteği ve konjonktürün küresel ekonomi koşullarında yeniden şekillenmesi bu radikal değişime katkı sağlayan iki temel unsur olmuştur.

¹ Yakup Kepenek, *Türkiye Ekonomisi*, 5. Baskı, Ankara: Erso Yayıncılık, 1990, s. 35; Ayrıca bkz. İlhan Tekeli, Selim İlkin, *1929 Dünya Bunalımında Türkiye’nin İktisat politikası Arayışları*, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 1977/VII, 1977.

² Ayrıntılı bilgi için bkz. Çetinkaya, a.g.e. ss. 5-12.

Nitekim, 1980 sonrasında dünyada neo klasik ekonomi politikalarının yayılmaya başlaması Türkiye’yi de yakından etkilemekte gecikmemiştir. 1970’li yılların sonuna doğru tıkanma noktasına gelen ithal ikameci sanayileşme modeli, 1980 sonrası sanayileşme modelinin ön koşulunu hazırlamıştır. İthal ikameci politikalara bağlı olarak döviz darboğazına girilmiştir. Bu darboğazın aşılmasını ihtiyacı ve isteği politika değişikliğini kaçınılmaz kılmıştır. Kaynak temini amacıyla IMF, DB ve OECD gibi kredi veren kuruluşlarla ilişkilerin gelişmesi liberal iktisat politikalarının hayata geçirilmesini hızlandırmıştır³. Bu dönemde, kaynak sıkıntısının ve anılan uluslararası kuruluşların baskısıyla Türkiye ekonomisi küresel ekonomiye entegre olmaya başlamıştır⁴.

Türkiye’de, 1980-2003 yılları arasında neo liberal politikalar etkili olmakla birlikte, küresel ekonomiye katılımı, farklı stratejilerin şekillendirdiği, iki ana dönemin yaşandığı söylenebilir. Bu dönemlerden ilki; 1980-1989 yıllarını kapsayan yani, ekonominin reel yönünü harekete geçirmeyi ve iç talebin kısılarak mevcut atıl kapasitenin ihracata yönelik üretimde kullanılmasını hedefleyen politika dönemidir. İkincisi ise, 1990’lı yıllarda artan kamu kesimi borçlanma gereksiniminin finansal serbestleştirme ile aşılmasını amaçlayan politikaların kullanıldığı dönemdir. İkinci dönemin sonunda özellikle 2001 krizini takiben, 1990’lı yıllarda izlenen ekonomi politikaları ile krizlere karşı hassaslaşan ve üretimden uzaklaşan ekonomiyi yeniden üretime ve ihracata yönlendirerek krizlere karşı hassasiyetini azaltmayı amaçlayan politikaların kullanılmaya başlandığı alt dönemden de bahsedilebilir. Bu politikaların alt açılımlarında izlenen stratejiler genel olarak aşağıdaki gibi açıklanabilir.

1. 1980-1989: Ticaret Yoluyla Küresel Ekonomiye Katılım

Yukarıda da belirtildiği gibi 24 Ocak kararları, “devletin başarısızlığı tezi” temelinde şekillenen klasik iktisat politikalarına göre şekillenmiştir. Dolayısıyla kararların ana felsefesi de ekonomide devlet müdahalelerinin en alt düzeye indirilerek piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması olmuştur. Bu felsefeye uygun olarak mal ve faktör piyasalarında devletin müdahalelerini azaltmaya yönelik politika uygulamalarına girişilmiştir. Bu politika uygulamaları, a. Dış ödeme krizinden çıkılması, b. Enflasyon

³ Uluslararası kuruluşların Türkiye’nin serbest piyasa ekonomisi koşullarına göre yeniden yapılanması yönündeki baskılarına örnek olarak Dünya Bankasının 1971 yılı Türkiye Raporu verilebilir. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. Kepenek, *Türkiye Ekonomisi*, a.g.e., s.199.

⁴ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?*, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998, s. 5.

hızının düşürülerek enflasyon sarmalının kırılması, c. Atıl kapasitelerin kullanılarak büyüme hızının artırılması olarak sayılabilir⁵. Bu politikaların sonuncusu en dikkat çekici olanıdır. Çünkü, büyüme amacı ilk defa diğer ekonomik hedeflerin önüne geçmiş ve 1980-1989 döneminde izlenen dışa açılma politikaları bu hedef doğrultusunda şekillendirilmiştir. İç talebi kısımaya yönelik gelir daraltıcı politikaların genel özelliklerini fiyatlama süreci, makro ekonomi politikaları ve dış ticaret politikaları olmak üzere üç kategoride toplamak mümkündür.

a. Fiyat Ayarlamaları ve Fiyat Politikası

Bu dönemin en belirleyici özelliklerinden biri fiyatlama sürecinin piyasa ekonomisine bırakılmasıdır. Fiyatlama, piyasada serbestçe oluşacak koşullarda belirlenmelidir. Yani piyasası oluşabilen her unsurun fiyatı burada oluşmalıdır. Bu inançtan hareketle ekonomide öncelikle fiyat ayarlamalarına gidilerek ‘‘Fiyat Saptama-Kontrol Koordinasyon Komitesi’’nin görevine son verilmiştir⁶. Devamında KİT ürün fiyatları % 400'lere varan oranlarda artırılarak, fiyat değişimi piyasa koşullarına bırakılmıştır. Ayrıca bu dönemde temel ve kritik mallar listesi daraltılarak daha az malın fiyatı üzerinde devlet kontrolüne devam edilmiştir⁷.

Mal ve hizmetlere yönelik olarak gerçekleştirilen bu ayarlamaların ekonomideki ilk olumlu sonucu ikili fiyat uygulamalarının son bulmasının sağlamasıdır. İkinci olumlu etkisi ise, özel ve kamu iktisadi kuruluşlarının uluslararası fiyat rekabetine girerek kaynak kullanım etkinliğini sağlamasıdır. Ancak, fiyatların serbestleştirilmesi konusunda yapısal nedenlerden kaynaklanan iki olumsuzluk dikkat çekmektedir⁸. Bunlardan birincisi, kamu işletmelerinin tekeli konumlarının fiyat mekanizmasının işleyişini bozarak, ulusal ve uluslararası düzeyde kaynak dağılım etkinliğinden sapmalara neden olma olasılığı, ikincisi ise, yerli sanayinin uluslararası piyasalarda fiyat rekabetine girmemesi ve/veya rekabetten olumsuz etkilenmesidir. Bu olası aksaklıklar özelleştirme ve deregülasyon uygulamaları ile giderilmeye çalışılmıştır⁹. Yerli sanayiye uluslararası fiyat rekabeti kazandırabilmek

⁵ 24 Ocak kararlarının kısa ve uzun vadeli amaçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İlker Parasız, *Türkiye Ekonomisi: 1923'ten Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Bursa, Ezgi Kitabevi, 1998, ss.199-204.

⁶ Bu kurul 14 Eylül 1979 yılında fiyatlara müdahalede bulunmak amacıyla kurulmuştur.

⁷ Temel ve kritik mallar listesi içinde yalnızca gübre, kömür, ferro krom, alüminyum tesislerinde kullanılan elektrik, DDY, Denizcili Bankası Deniz Nakliyatı yük taşımacılığı kalmıştır.

⁸ Kepenek, *Türkiye Ekonomisi*, a.g.e., s.189.

⁹ Deregülasyon çalışmaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İzak Atiyas, *Devletin Düzenleyici Rolü: Türkiye'de Elektrik ve Telekomünikasyon Sektörlerinde Özelleştirme ve Rekabet*, TESEV yayınları, 2001, s. 3-4.

amacıyla, üretim faktörlerinden sermaye lehine işleyen daraltıcı gelirler politikası uygulanmıştır.

Sermaye lehine uygulanan daraltıcı gelirler politikası halkın satın alma gücünün aşağıya çekilmesine dayandırılmıştır. 24 Ocak kararlarının uygulamaya sokulması ve KİT ürün fiyatlarında şok artışlarla başlayan bu süreç ücretliler ve çiftçiler gibi toplumun aktif nüfusunun % 85'ini oluşturan geniş bir üretici ve tüketici kesimin reel gelirlerinin azaltılması hedefine ayarlanmıştır¹⁰. Burada reel gelirlerin düşük tutulmasının üç amaca hizmet ettiği söylenebilir. Bunlar; a. Kar oranlarını artırarak yatırımları uyarmak, b. Yerli üretim maliyetini azaltarak ihracat imkanını artırmak, c. İç talebin kısılmasıyla sağlanan üretim fazlasının ihracata yönlendirilmesi, olarak sayılabilir.

İç talebin daraltılması için tarım ürünlerinin nispi fiyatları reel olarak azaltılmış, faizler üzerindeki kontroller kaldırılarak, kişilerin tüketimden koparak yükselen faizlere yönelmeleri ve dolayısıyla tasarrufların artırılması amaçlanmıştır. Ancak, ilgili dönemde tüketimin, beklenen ölçüde, düşmediği görülmektedir. Merkez Bankası ve DPT verilerine göre 1980-1982 yıllarında toplam tüketim % 3.2, % 5.1, % 5.8 oranında artmıştır. Beklentinin ters çıkması, faiz artışlarının kişilere sağladığı finansal kazançların tüketim kayıplarının telafisinde kullanılmasına bağlanabilir¹¹.

Fiyat politikasının diğer özelliğini devalüasyonlar oluşturmaktadır. TL'nin fiyatının döviz türleri karşısında devamlı olarak azaltılması, ithalatı pahalılaştırarak ihracatı ucuzlatmıştır. Temel amacı dış piyasalardan ihracat yoluyla döviz kazandırmak olan bu uygulamalarla hem ithal malı talebi kısılarak yurt dışına döviz çıkışı engellenmiş hem de ihracat artışıyla döviz kazancı sağlanmıştır. Bu politika kısa vadede amaca hizmet etmiştir. Ancak, uzun vadede reel maliyetlere duyarsız, kur ayarlamalarına bağımlı bir ihracat anlayışının gelişmesine neden olmuştur. Bu anlayışın olumsuz etkileri dönem sonunda kendini hissettirmeye başlamıştır. Bu dönemde teknoloji yatırımlarına yönelmeyen, sadece kur arbitrajından yararlanarak gelir elde etmeye çalışan ihracat sektörü, dönem sonunda reel ücret artışları ve değerli TL kuru uygulamalarına geçişle birlikte, kriz içine girmiş ve sonuçta ihracat gelirleri önemli ölçüde azalarak ödemeler dengesi açıkları artmıştır.

¹⁰ Oyan, a.g.e. s.13.

¹¹ Parasız, Türkiye Ekonomisi.....,a.g.e., s. 206.

b. Makro Ekonomi Politikaları

Bu dönemde izlenen makro ekonomi politikaları, yukarıda da ifade edildiği gibi, serbest piyasa ekonomisi temelinde bir ekonomik yapılanma hedefine odaklanmıştır. Dönemin temel makro ekonomik sorunu olan enflasyonla mücadele de piyasa ekonomisi koşullarından yararlanmak amacıyla daraltıcı para ve maliye politikası uygulamalarına başvurulmuştur. Bu dönemdeki fiyat artışlarının yapısal nedenlerden ziyade talep kaynaklı olduğuna inanılmış ve talebin kısılması amacıyla sıkı para politikası ve daraltıcı maliye politikalarının uygulanması kararlaştırılmıştır.

1) Para Politikasındaki Gelişmeler

Özellikle KİT ürünlerine yapılan zamlarla, ekonomide parasal genişlemelerden bağımsız olarak ekonomideki tüm parasal büyüklüklerin değeri ve insanların gelirlerinin ve parasal servetlerin reel satın alma gücü önemli ölçüde düşmüştür. Ayrıca, dolaşımdaki reel emisyon hacmi de 1982 yılına kadar mümkün olduğunca daraltılmıştır. Para arzının önemli ölçüde daraltılmış olması tüketim harcamalarının belirli ölçüde azalmasına neden olmuştur. Sıkı para politikaları dönemin ortalarında finans sistemi üzerindeki serbestleştirmelerin etkisiyle ortaya çıkan “servet çözülmesi” etkisi ile birleşerek özellikle konut ve dayanıklı tüketim malları sektöründe istikrarsızlıklara neden olmuştur¹².

Dönemin ikinci yarısından başlayarak finans sistemindeki yapılanmaya bağlı olarak para politikasında da değişimler yaşanmıştır. Para arzı kontrolünün, kamu açıklarının finansman gereksinimi göstergesinden ayrılarak, açık piyasa işlemlerine bağlanması bu değişimin en önemli göstergesi olarak ifade edilebilir.

2) Maliye Politikalarındaki Gelişmeler

Bu dönemin makro ekonomik politikalarını şekillendiren temel unsur, yaşanan enflasyonun talep enflasyonu olarak değerlendirilmesidir. Dolayısıyla tüm politikalar talebin kısılmasına amacıyla ekonomiyi daraltıcı yönde tasarlanmıştır. Ancak, gelişmekte olan ekonomilerde asıl üzerinde durulması gereken, üretim imkanlarının artırılması

¹² Servet çözülmesi, paranın bir servet unsurundan başka servet unsurlarına kaymasını ifade etmektedir. Burada olanda menkul değerlere bağlanmış olan paranın faize yönelmesidir. Servet çözülmesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Parasız, Türkiye Ekonomisi.....,a.g.e., s. 208.

gerçeği, daraltıcı olarak hazırlanan politikaların tamamen genişletici olarak uygulanmasını kaçınılmaz kılmıştır¹³.

Aslında bu dönemde, daraltıcı maliye politikalarının benimsenmesindeki temel espri enflasyonla mücadele değildir. Burada esas olan, devletin ekonomik yaşamdaki, özellikle kamu işlemeciliği alanındaki, ağırlığının azaltılması isteğidir. Yeni politika daha önce uygulanan maliye politikalarından bir vazgeçmeyi ve dönüşümü simgelemektedir. Ekonomi tümüyle özel kesime dayalı olarak gelişmelidir. Bu noktada, kamu kesimine düşen görev bunun desteklenmesidir. Bu dönemde tüm maliye politikaları tamamen özel sektörün desteklenerek, üretimin ve ihracatın artırılması amacına uygun tasarlanmıştır. Özel kesimi destekleyici bu politikalar aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Dönemin vergi politikaları, arz yanlı iktisat yaklaşımının teorik desteğiyle, ekonomide kurumsallaşmayı ve dışa açılmayı teşvik edecek biçimde planlanmıştır. Buradaki temel amaç, özel sektörde sermaye birikimini hızlandırarak sanayileşmeyi sağlamak ve artan üretimi ihracata yönlendirmektir. Bu çerçevede kurumlar ve gelir üzerinden alınan vergilere geniş istisna ve muafiyetler tanınırken, ihracat sektörlerinde faaliyet gösteren firmalara vergi iade sistemi getirilmiştir¹⁴. Vergi tahakkuk oranlarının düşürülmesiyle özellikle sermaye şirketlerinin vergi yükü önemli ölçüde hafifletilmiştir. Bu uygulamadaki temel amaç, yukarıda da ifade edildiği gibi, vergilemeyle sağlanacak zorunlu tasarrufların devlet tarafından yatırıma dönüştürülmesi yerine, firma ve şahısların gönüllü tasarruflar şeklinde özel yatırımların artırılması ve devletin ekonomideki ağırlığının azaltılmasıdır. Ancak, bu uygulamalar beklenen sonucu doğurmamıştır. Yani, vergisel teşvik uygulamalarıyla sağlanan gönüllü tasarruflar umulan oranda yatırıma dönüşmemiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen kamu ve özel kesim yatırımlarına Tablo 3.1'den bakılacak olursa bu daha net görülebilir.

Tablo 3.1: Toplam Yatırımların Kamu ve Özel Kesim Arasında Dağılımı

	Yıllar (%)													
	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Kamu	36,4	34,2	36,8	40,0	45,5	42,7	43,3	41,5	45,5	44,7	40,5	33,9	33,5	30,8
Özel	63,1	65,8	62,2	60,0	54,3	57,3	56,7	58,5	54,5	55,3	59,5	66,1	66,5	69,2

¹³ Eker ve diğerleri, a.g.e., ss. 303-305.

¹⁴ Bu dönemde verilen ihracat teşvikleri ekonomi için önemli bir maliyet unsuru haline gelmiştir. Örneğin, devlet 800 TL'den sattığı 1\$ için yaklaşık olarak 1200 TL'si maliyete katlanmak durumunda kalmıştır. Teşvik uygulamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Y. Kepenek, *Türkiye Ekonomisi*, a.g.e., ss. 221-225.

Bu dönemde özel kesim tasarruflarının reel olarak artmasına rağmen, yatırımlara yönelmemesinde tasarrufların spekülatif yatırım alanlarına ve enflasyondan kaçınmak amacıyla tüketim harcamalarına kayışının etkili olduğu söylenebilir¹⁵.

Bu dönemde izlenen vergi politikalarının dikkat çeken bir diğer yönü de vergi sistemi içinde harcama vergilerinin ağırlığının artırılmış olmasıdır. Bu değişikliğin altında iki amaç yatmaktadır. Bunlardan ilki tüketimin kısılması ve sağlanan tasarrufun ihracata yönlendirilmesi; ikincisi ise, vergisel teşvik uygulamalarının neden olduğu gelir kaybının bir nebze olsun giderilmesi isteğidir. Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı özellikle 1985 yılında KDV'nin uygulanmaya sokulmasıyla artmıştır. KDV'nin uygulanmaya başlanmasıyla birlikte, dış ticaretten alınan vergi gelirlerinde de artışlar meydana gelmiştir¹⁶. Örneğin, dış ticaretten alınan vergilerin GSYİH içindeki payı 1982 yılında % 1,9 iken bu rakam 1985 yılında %2,7 ye, 1987 yılında %3,1'e ulaşmıştır.

24 Ocak kararları ile şekillenen ekonomi politikasının öncelikli hedefi yüksek enflasyon oranlarının aşağıya çekilmesi olarak belirlenmiş ve bu doğrultuda kamu harcamalarının kısılması kararlaştırılmıştır. Ancak uygulama sonuçları tam tersi olarak gerçekleşmiştir. Dışa açık ekonomik yapılanmanın maliyeti arttıkça, açık bütçe politikaları takip edilmek zorunda kalınmıştır. Tanınan geniş vergisel teşvikler kamu gelirlerini düşürmüş, şirket kurtarma faaliyetleri ve KİT'lerin artan görev zararlarının da katkısıyla dönem sonunda kamu kesimi borçlanma gereksinimi önemli ölçüde artmıştır. Sonuçta, bu dönemde harcama disiplini tamamen kaybedilmiştir. Maliye politikalarının gecikme sorununu aşmak adına geliştirilen fon sisteminden yapılan harcamalarla konsolide bütçe harcama büyüklüklerini bir arada değerlendirdiğimizde kamu harcamalarının istikrar programlarında planlandığı şekilde gerçekleşmediği söylenebilir. Bu dönemde kamu harcamaları enflasyonun üzerinde reel olarak artarken kamunun bütçe dışı fonlar kanalıyla kullandığı kaynakta önemli ölçüde artmıştır.

Kamu harcama ve gelir politikaları sonuçta borçlanma gereksinimini artırmış ve buna bağlı olarak yoğun borçlanma gerçekleştirilmiştir. 1978, 1979 ve 1980 yıllarında Paris'te OECD üyesi ülkeler ve Japonya ile imzalanan borç ertelemeleri dış borç stokumuza

¹⁵ Ayşegül Mutlu, "Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Özel Kesimin Vergi Yüğü", *Türkiye'de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri*, XI. Maliye Sempozyumu, (4-8 Mayıs 1995), Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü: 1997, s. 55.

¹⁶ Mutlu, a.g.t., s. 54.

ek yük getirmiş ve 1982 yılında dış borç stoku 17.6 milyar dolara yükselmiştir. 1982 yılından itibaren dış borçlar devamlı artmış ve 1987 yılında 40.3 milyar dolara yükselmiştir. 1980 sonrası dönemde, kamu açıklarının Merkez Bankası kaynaklarıyla finanse edilmesinin enflasyon üzerindeki olumsuz etkileri nedeniyle, monetizasyon yerine genelde iç borçlanma yolu tercih edilmiştir. Özellikle 1984 yılından sonra iç borçlar giderek artış göstermiştir. 1980 yılında 721 milyar TL olan iç borç stoku 1987 yılında 17.2 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir¹⁷.

c. Dış Ticaret Politikaları

1980 sonrası dönüşüm süreci içinde en önemli rol ihracata yüklenmiştir. Bunda iki unsur etkili olmuştur. Birincisi, içine girilen döviz dar boğazının aşılması ve ikincisi ise, dış ticarete karşılaştırmalı üstünlüklerden yararlanılmak istenilmesidir. Böylece, Türkiye 1980'li yıllardan itibaren dış ticaret politikasını önemli ölçüde serbestleştirmiş ve ihracatı artırmanın yollarını aramıştır.

Bu çerçevede ağırlıklı olarak kur ve faiz politikalarına bağımlı bir dış ticaret politikası takip edilmiştir¹⁸. Bu dönemde devalüasyon uygulamaları ile TL'nin değeri düşük tutulmaya çalışılmıştır. Bir firmanın iç piyasa yerine dış piyasalara yönelmesi ancak dış piyasalardan daha fazla kar beklentisinin var olması halinde mümkün olmaktadır. Dolayısıyla diğer değişkenler veri alınır veya göz ardı edilirse, dış piyasalardaki karlılık ancak döviz kuru yardımıyla elde edilebilir. Bu nedenle, döviz kuru ve kur değişimleri bir ihracatı teşvik aracı olarak, ihracat yapmanın karlılığını artırmak amacıyla kullanılmıştır. 1980-1988 döneminde ihracatın performansı ve mevcut kaynakların ihracat sektörüne kaydırılması açısından düşünüldüğünde, kur ve faiz politikalarının başarılı olduğu söylenebilir. Ancak, uzun vadede bu kur politikasına dayalı ihracat politikası firmaların maliyet rekabetini artırma güdülerini olumsuz etkilemiştir. Bu olumsuzluk, 1990'lı yıllar da finansal sistemin serbestleştirilip, döviz piyasaları üzerinde devlet kontrollerinin kaldırılmasıyla açığa çıkmış ve ihracatçılarımızın dış piyasalarda rekabet gücünü olumsuz etkilemiştir¹⁹.

¹⁷ Dış Ticaret Müsteşarlığı, 1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi, <http://www.dtm.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm> (17/08/2003)

¹⁸ Parasız, Türkiye Ekonomisi.....a.g.e., s. 238.

¹⁹ Döviz kuru politikaları TL'nin konvertibilitesinin ilanına kadar aktif olarak kullanılmıştır. TL'nin konvertibilitesi 13.8.1989 ve 20251 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak, 22 Mart 1990 tarihinde yürürlüğe giren, 8932/1 No.lu Türk Parasını Koruma Hakkında 32 sayılı Karara ilişkin tebliğ ile sağlanmıştır.

İhracatı teşvik uygulamaları kapsamında, döviz kuru politikalarından başka kullanılan diğer teşvik araçları; ucuz maliyetli ihracat kredisi, vergi iade sistemi, destekleme fiyat istikrar fonundan yapılan ödemeler, ihracat karşılığı gümrük muafiyetli mal ithalatı imkanı, katma değer vergisi muafiyeti, döviz tahsisi, döviz kuru politikası, kurumlar vergisi muafiyeti, kaynak kullanımı destekleme fonu, ihracat karşılığı dövizlerden mahsup, vergi, resim ve harç istisnası ve geçici kabul rejimi ile ithalat olarak sıralanabilir²⁰. Türkiye, 1985 yılında GATT'ın Sübvansiyon Kodu Anlaşmasını imzalamış ve bu anlaşma gereğince de ihracatta doğrudan teşviklerin azaltılmasına başlanmıştır. İhracatta vergi iadesi oranları kademeli olarak indirilmiş ve 1989 yılında vergi iadesi sistemine tamamen son verilmiştir. 1984 yılında "Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu" kurulmuş, 1986 yılı sonunda ise bu uygulamaya son verilmiştir. 1980 yılında T.C Merkez Bankası bünyesinde kurulan "Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu" ihracatın doğrudan teşvikinde en önemli fon kaynağı olmuştur. 1992 yılı başlarında bu uygulamaya da son verilmiştir. 1986 yılında yürürlüğe giren "İhracat Reeskont Kredisi"nden dış pazar bilgi ve deneyimine sahip ihracatçı veya imalatçı-ihracatçılar yararlandırılmıştır. Söz konusu kredi 1989 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. "İhracatta Vergi, Resim ve Harç İstisnası" ile "İhracat Karşılığı Dövizlerden Mahsup" şeklindeki teşvik tedbirlerinin uygulaması bu dönemde de devam etmiştir. Bunlardan başka, 1984 ve 1985 yılları İhracat Rejimlerinde genel olarak formaliteler azaltılmış, daha önce Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının sorumluluğunda olan pek çok yetki, çeşitli illerdeki İhracatçı Birliklerine aktarılmıştır.

Bu dönemde ekonominin dışa açılması ve ihracatın geliştirilmesi amacıyla kurumsal ve idari bazda birtakım yapılanma değişiklikleri de gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede, dış ticaretle ilgili olarak serbest bölge yapılanması geliştirilmiş ve Başbakanlığa bağlı olarak çalışan "Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı" kurulmuştur²¹. Serbest bölge yapılanma çalışmaları kapsamında Serbest Bölgeler Kanunu yeniden düzenlenmiştir²². Serbest Bölgeler Kanunu, ihracatı artırmak amacıyla serbest bölge kurma ve bölgelerdeki yerli ve

²⁰ Teşvik uygulamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ahmet İncekara, *Türkiye'de Teşvik Sistemi: Genel Değerlendirme*, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1995/10: İstanbul, 1995, ss. 53-58.

²¹ Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 13.12.1983 tarihli ve 188 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği ve Ticaret Bakanlığının Dış Ticaret Genel Sekreterliği bir araya getirilmek suretiyle oluşturulan bu Müsteşarlık 16.4.1986 tarihli ve 3274 sayılı Yasa ile yeniden yapılandırılmıştır. Ancak, 11 yıl devam eden bu Müsteşarlık 9.12.1994 tarihli ve 4059 sayılı Kanunla "Hazine Müsteşarlığı" ve "Dış Ticaret Müsteşarlığı" olmak üzere iki müsteşarlığa ayrılmıştır.

²² Serbest Bölgeler Kanunu, 6.6.1985 tarih ve 3218 sayılı *Resmî Gazete*'de yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve serbest bölge işlemlerini düzenleyen 21.12.1953 tarih ve 6209 sayılı Yasa yürürlükten kalkmıştır.

yabancı yatırımcıları teşvik etme düşüncesiyle hazırlanmıştır. Yasaya göre, serbest ticaret bölgesiyle Türkiye'nin diğer bölgeleri arasındaki ticaret, dış ticaret rejimi kapsamına alınmıştır. Buna karşılık, serbest bölgeler ile diğer ülkeler arasındaki ticari ilişkiler dış ticaret rejimi kapsamı dışında tutulmuştur. Ayrıca, serbest bölgeler, gümrük sınırları dışında kabul edildikleri için vergi, resim, harç, gümrük ve kambiyo yükümlülüklerine dair mevzuat hükümleri bu bölgelerde uygulanmamaktadır.

Bu dönemde her ne kadar, dış kaynak ihtiyacından dolayı ihracat yoluyla dış açılma politikaları ağırlıklı olarak kullanılmış olsa da ekonominin dış açılmasında ithalat politikalarının da önemli katkısı olmuştur. 1980 öncesi dönemde, ithal ikameci politika uygulamalarının gereği olarak yüksek oranlı koruma önlemlerinin şekillendirildiği ithalat politikaları bu dönemde önemli ölçüde serbestleştirilmiştir. Ocak 1981'de yürürlüğe giren İthalat Rejimi Kararı ile kotalar azaltılmış ithali bakanlık izni gerektiren pek çok mal için ithalat izni kaldırılmıştır. 1984 yılında yürürlüğe giren İthalat Rejimi Kararıyla kota listeleri tamamen kaldırılmıştır. Önceki yıllarda uygulamaya konulan liberal ithalat politikalarının hiçbiri, 1984 yılı İthalat Rejim Kararı kadar bir yapısal değişikliği beraberinde getirmemiştir²³. 1984 Rejimi ile yürürlüğe konulan ithalat politikasının dayandığı temel ilkeler; iç fiyatların yükselmesini önleyebilmek ve tüketiciyi korumak amacıyla aşırı derecede korunan sanayinin rekabete açılması, fon ödemek suretiyle ithal edilecek madde sayısının artırılması ve dış ticaretin mümkün olduğu kadar serbestleştirilmesi sağlanmıştır. Böylece yeteri kadar üretilmeyen veya dağıtımında aksaklıklar görülen maddelerin fiyatlarında gözlenen aşırı yükselmenin ve böylece kaçakçılığın önlenmesi, bazı sektörlerde nispi bir koruma sağlanması ve konut sorununun çözümü için sağlıklı bir kaynak yaratılması olarak özetlenebilir.

2. 1990 Sonrası: Finansal Serbestleştirme Yoluyla Küresel Ekonomiye Katılım

1988 yılına gelindiğinde, 1980 sonrası reform sürecinin ivmesini kaybettiği ve ekonominin bir tıkanma sürecine girdiği görülmektedir. 1988 yılındaki tüm makro ekonomik göstergeler, izlenen politikaların iktisadi ve sosyal sınırlarına ulaştığını göstermektedir. Aşağıda konsolide bütçe bileşimindeki değişimleri gösteren Tablo 3.2'ye bakıldığında izlenen politikaların tükendiğini görebilmek mümkündür. Veriler incelendiğinde, toplam bütçe harcamaları içinde yatırım ve cari harcamaların payı düşerken

²³ Dış Ticaret Müsteşarlığı, Cumhuriyet Döneminde Dış Ticaretimiz: Gelişmeler, Yapı ve Rejim Değişiklikleri, <http://www.dtm.gov.tr/ekonomi/75yilbk/icinde.htm> (17/08/2003)

transfer harcamalarında önemli artışlar görülmektedir. 1975-1988 yılları arasında cari harcamalar yaklaşık % 10 dolayında düşerken bunda en büyük payı personel harcamaları almıştır. Yani, cari harcama azalışından en fazla etkilenen kalem personel harcamaları olmuştur. Yatırım harcamaları çok fazla bir düşme göstermemiştir. Ancak, onda da küçüğe olsa düşme gözlenmektedir. Transfer harcamaları kalemine bakıldığında, dönem içinde % 11 dolayında artış görülmektedir. Bunda en büyük payı faiz harcamaları almıştır. Özel sektörü ve ekonomiyi dışa açma politikalarının finansman yükünün artması faiz giderlerini de inanılmaz ölçüde artırmıştır. Dönem başında % 3 dolayında olan faiz harcamalarının payı dönem sonunda % 17'ler düzeyine ulaşmıştır.

Tablo 3.2: 1980-1993 Yılları Kamu Harcamaları

	1975-1980	1981-1983	1984-1988	1989-1993
Cari Harcamalar	46,4	42,7	37,5	46,7
Personel Harcamaları	35,4	26,5	23,6	37,5
Diğer Cariler	11	16,2	13,9	9,2
Yatırım Harcamaları	19,8	19,7	18,1	12,8
Transfer Harcamaları	33,8	37,6	44,4	40,5
Faiz Harcamaları	2,7	6,2	16,4	20,6

Kaynak: Oyan a.g.e.

1980'li yıllar serbest piyasa ekonomisi koşullarının benimsendiği bir dönem olarak sunulsa da; devletin ekonomideki ağırlığı artmıştır. Buna bağlı olarak kamu açıklarının ve dolayısıyla enflasyonist baskıların şekillendiği bir dönem yaşanmıştır.

Bu tıkanmanın aşılması amacıyla, Türkiye ekonomisinin dışa açılma öncelikleri reel üretim sektöründen finans sektörüne kaydırılmıştır. Dışa açılma eğilimi ekonomik yapılanma politikaları finans ve kambiyo hizmetlerini de kapsayacak değişikliklerle biçimlenmiştir. Söz konusu değişiklikler sermaye hareketleri üzerindeki tüm kısıtlamaların kaldırılarak, kambiyo rejiminin tamamıyla serbestleştirilmesi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Böylece, Türkiye küresel ekonomiye entegre olma yolunda önemli bir hamle yapmış ve 1990'lı yıllara tamamen dışa açık ekonomik yapı ile girilmiştir. Bu dönemde izlenen para ve maliye politikalarını aşağıdaki gibi ortaya koyabiliriz.

a. Para Politikasındaki Gelişmeler

1989 yılından itibaren, kamu kesimi finansman gereksiniminin artmasına bağlı olarak parasal istikrarın bozulmaya başladığı görülür. 1990 yılında kamu kesiminin merkez bankası kaynakları üzerindeki baskısının kontrol altına alınabilmesi amacıyla kurala göre para politikasının uygulanması kararlaştırılmış ve program 16 Ocak 1990 tarihinde ilan

edilmiştir²⁴. Bu politika uygulamalarıyla, kamunun merkez bankası kaynaklarından kredi kullanımının sınırlandırılması ve merkez bankasının finansal sistem üzerindeki etkinliğinin artırılmak istenmesi nihai amaç olarak belirtilebilir. Bu amaca ulaşılması halinde merkez bankasıyla ilişkide olan ekonomik birimlerin bekleşimleri şekillendirilecek ve ekonomik istikrarın korunmasına katkı sağlanabilecektir²⁵.

1991 Körfez Krizi aynı yıl için yeni bir para programının uygulanmasına olanak tanınamış ve 1992 yılında yine, kurala göre para programı ilan edilmiş ancak, kamu kesiminin artan finansman ihtiyacı programın iflasını kaçınılmaz kılmıştır. Merkez bankası kurala göre para politikalarından vazgeçerek, mali piyasalarda istikrar amacına yönelik politikalarını oluşturarak, kur ve faizlerin istikrarlı hareket etmesini sağlamaya çalışmıştır. Merkez bankasını politika değişikliğine yönlendiren ana unsur, kamu finansman gereksinimine bağlı olarak yaşanan faiz artışlarından yararlanmak isteyen, sıcak para hareketlerinin artmasıdır²⁶. Yaşanan siyasal istikrarsızlıklara duyarlı hale gelen finans sisteminde kısa vadeli yabancı fon hareketleri parasal tabanın genişlemesine ve merkez bankasının müdahalelerinin artmasına neden olmuştur. Bu müdahalelerle para ikamesinin önlenmesi ve dövize olan talebin tutulması amaçlanmıştır.

Bu dönemde merkez bankasını parasal tabanın kontrolünde zorlayan bir diğer unsur ekonominin finansallaşmasıdır. Yani sermayenin üretimden bağımsızlaşarak para piyasalarına yönelmesidir. Sermayenin para piyasalarına kaymasında kamunun merkez bankası kaynaklarına sık sık baş vurması etkili olmuştur. Bu ise, üretim karşılığı olmayan parasal genişlemeyi kaçınılmaz kılmıştır. Üretim karşılığı olmayan parasal genişlemenin olumsuz etkisi 1994 yılına gelindiğinde kendini göstermiştir. Ekonominin borç faiz kısır döngüsü içine girmesi kısa vadeli, spekülâtif sermayenin ülkeyi terk etmesi 5 Nisan 1994 kararlarının alınmasını zorunlu kılan unsurlar olmuştur.

Krizi takiben merkez bankası yine, mali piyasalarda istikrarın sağlanması ve kısa vadeli faiz oranlarının kontrol altına alınması amacına odaklı para politikalarına devam etmiştir. Bu dönemde para politikası önceliğinin enflasyonun önlenmesi doğrultusunda belirlenmemiş olması kamu kesimi finansman ihtiyacını azaltma yönünde siyasi kararlılığın bulunmayışına bağlanmaktadır²⁷.

²⁴ Parasal tabanın genişlemesini belirli koşullara bağlanmasını ön gören "Kurala Göre Para Politikası" hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İlker Parasız, *Kriz Ekonomisi*, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1995, s. 144.

²⁵ Parasız, *Türkiye Ekonomisi*, a.g.e., s. 307.

²⁶ Batu Tunay, "Türkiye'de 1980-1995 Döneminde Para Politikalarının Değişimi", *İktisat Politikası*, (Der: Vildan Serin), İstanbul: Alfa, 1998, s. 251.

²⁷ Orhan Morgil, "Merkez Bankası ve Para Politikaları", *Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz*, (Der: Ahmet Şahinöz), Ankara: Turhan Kitabevi, 1998, s. 265.

1998 yılına gelindiğinde para politikalarında amaçsal değişikliğin yaşandığı görülmektedir. Hükümetin enflasyonla mücadele programını açıklaması ve faiz harcamaları dışında bütçe fazlası oluşturmayı hedefleyen üç yıllık bir daraltıcı maliye politikasını ilan etmesi bunda etkili olmuştur. 1998 sonrası dönemde para ve maliye politikalarının eşgüdümünde ekonomide bir soğutma operasyonuna girilmiş ve sıkı para politikası uygulamaları 1990'lı yılların son dönemine damgasını vurmuştur.

b. Maliye Politikalarındaki Gelişmeler

1990 sonrası dönemde maliye politikalarındaki gelişmeler 1989 yılında gerçekleştirilen üç önemli değişiklik bağlamında açıklanabilir. Bu değişiklikler; daraltıcı gelirler politikasından vazgeçilerek reel ücretlerin ve tarımsal destekleme fiyatlarının artırılması, hazinenin merkez bankası kaynaklarını sınırlı ölçüde kullanacağını açıklaması ve kambiyo mevzuatında yapılan değişikliklerle finans sisteminin serbestleştirilerek özel kesimin dış borçlanma imkanının artırılması olarak sayılabilir. Tüm bu gelişmeler 1980'li yıllarda izlenen daraltıcı gelirler politikasıyla ihracata dayalı ekonomik kalkınma modelinin sonuna geldiği ve yeni bir birikim modeline geçildiğini göstermektedir²⁸. Bu yeni birikim modeli reel ücret artışlarıyla talebin canlandırılması ve artan kamu kesimi finansman gereksiniminin özel sektörden gerçekleştirilecek iç borçlanma ile finansmanına ve yabancı sermaye girişini teşvik edici yönde değerli TL kuru uygulamalarına dayanmaktadır.

Yeni birikim modeli, konjonktüründe etkisiyle, dönem içinde yaşanan kriz yılları dışında, genel olarak genişletici maliye politikaları ile uygulanmaya çalışılmıştır. Bu modelde devlet bir yandan gelir dağılımının düzenlenmesi işlevini yerine getirirken, diğer taraftan da kamu sektörü mali dengeleri bu modelin tüm maliyetini üstlenmiştir²⁹. Bu dönemde genişletici maliye politikalarının uygulanmasında birikim modeli değişikliği yanında yaşanan siyasal istikrarsızlıklarda etkili olmuştur³⁰. Dönemin başında reel ücret artışları ve yüksek taban fiyat politikaları yardımıyla genişletici politikalar uygulamaya koyulmuştur. Dönemin genelinde bütçe harcamaları içinde cari harcamaların payı sürekli olarak artmış ve gelir artış hızı harcama artış hızının gerisinde kalmıştır. Dönem sonunda

²⁸ Erhan Yıldırım - Refia Yıldırım, "1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri", *Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar: XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Manisa: Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 2002, s. 14.

²⁹ Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde...*, a.g.e., s. 26.

³⁰ Yıldırım - Yıldırım, a.g.e., s. 15.

kamu finansman gereksiniminin azaltılması ve net borç ödemesinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla kamu harcamaları faiz dışı bütçe fazlası hedefine ayarlanmıştır. Diğer bir ifadeyle dönem sonunda daraltıcı maliye politikalarına geri dönüş yaşanmıştır.

Bu dönem içinde, 1980 sonrasında arz yanlı politika uygulamalarının sonucu genişleyen, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması ve kamu kesimi finansman gereksiniminin azaltılması hedefine yönelik vergi politikası uygulanmıştır. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizden çıkışı sağlamak amacıyla ilk vergi düzenlemeleri 5 Nisan 1995 kararlarıyla gerçekleştirilmiştir. Bu kararlar ekonomiyi soğutma amacıyla daraltıcı politikalar olarak planlanmış ve uygulanmıştır. Bu çerçevede özellikle talep elastikiyeti düşük olan mal ve hizmetler üzerinden alınan bazı vergilerin oranları artırılırken “net aktif vergisi” gibi servet unsurları üzerinden alınan ve bir takım ruhsat işlemlerinin gerçekleştirilmesinde alınan ve harç niteliğine sahip “özel işlem vergisi” gibi yeni vergiler getirilmiştir.

Dönem içinde ikinci köklü vergi değişiklikleri 29 Ekim 1998 ve 26 Kasım 1999 tarihlerinde gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda gerçekleştirilen vergisel düzenlemelerle vergi tabanının genişletilmesi ve dolaylı olarak kamu gelirlerinin artırılması amaçlanmıştır. Bu çerçevede gelir ve kurumlar vergilerinde oran indirimine ve kurum kazançlarından sağlanan gelirlerin vergi dışı bırakılması yoluna gidilmiş ve kayıt dışı servet unsurlarının beyan yoluyla kayıt altına alınması kararlaştırılmıştır. Ancak, 4444 sayılı sava kapsamı düzenlemeyle servet beyanı ertelenmiş ve vergi tabanının genişletilmesi amacına ulaşamamıştır.

Bu dönemde, kamu gelirlerini artırma çabalarının yaygınlaşmasında kamu finansman gereksinimi dışında etkili olan diğer bir unsur ise ekonominin AB ile Gümrük Birliği'nin ve DTÖ üyeliğinin gerçekleştirilmesiyle küresel ekonomiye biraz daha entegre olmasıdır. Bu iki oluşum içinde yer alan Türkiye yükümlülükleri gereği gümrük vergileri ve dış ticaret işlemleri üzerinden alınan eş etkili gümrük gelirlerinden mahrum kalmıştır³¹.

c. Dış Ticaret Politikalarındaki Gelişmeler

1990 sonrası dış ticaret politikaları küresel ekonomiye entegrasyonun sağlanmasına hizmet edecek biçimde uygulanmıştır. Gümrük Birliği ve DTÖ ilkelerine uygun olarak dış

³¹ Gümrük Birliği sonrasında AB sanayi mamulleri ve işlenmiş tarım ürünleri ithalatından alınan gümrük vergileri ve “Toplu Konut Fonu” sıfırlanmıştır. Toplam ticaret hacmimiz içinde AB'nin yeri dikkate alındığında karşılaşılan gelir kaybının önemi anlaşılabilir. Diğer taraftan DTÖ kapsamında üstlenilen Gümrük vergileri taviz listelerinin ilan edilmesi ve bu listelere bağlı kalmak zorunda olunması diğer bir gelir kaybı kaynağı olarak karşımız çıkmaktadır.

ticaret serbestisi, lisans uygulamaları ve dış ticaretin desteklenmesine yönelik bir dizi düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Türkiye, 1980'den bu yana uyguladığı ihracata yönelik teşvik sisteminde, günün koşullarına uygun olarak dönem dönem yeni düzenlemeler yapmaktadır. Halen, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalarla uyumlu bir teşvik sistemi oluşturmaya çalışan DTM en önemli teşvik programlarından birisini "İhracata Yönelik Devlet Yardımları Kararı" adı altında ilk kez 11 Ocak 1995 tarih ve 22168 sayılı Resmi Gazete ile yürürlüğe koymuştur. Geçen yıllar içerisinde söz konusu Kararda bir dizi değişiklik yapılmıştır³². Günün şartlarına ve ihtiyaçlarına göre düzenlemelere devam edilmektedir. Mevcut ihracat teşvik sistemi hakkında açıklamalara aşağıda yer verilmektedir.

Piyasa ekonomisi koşullarına geçiş ve küresel ekonomi koşullarına adaptasyonun sağlanması amacıyla dış ticaretle bağlantılı bir dizi regülasyon gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede dış ticaretle ilgili işlemlerde bürokratik engellerin azaltılması amacıyla ithalat lisansı uygulamalarına serbestlik getirilerek "ithalatçı ve ihracatçı belgeleri" alma zorunluluğu kaldırılmıştır³³. Dış ticaretin serbestleştirilmesi çalışmaları çerçevesinde gümrük vergileri ve eş etkili vergileri düzenleyen listelerin yeniden belirlenmesi ve armonize sistem mal tanımlanmasıyla prosedürlerin azaltılması yolunda önemli atılımlar gerçekleştirilmiştir. Yine bu dönemin sonunda, AB ile gerçekleştirilen gümrük birliği uyarınca gümrük mevzuatı kapsamında köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede gümrük kanunu ve yönetmeliği yeniden düzenlenmiştir³⁴.

³² Karar üzerinde en son kapsamlı değişiklik 29 Ocak 2000 tarih ve 23948 sayılı Resmi Gazetede gerçekleştirilmiştir.

³³ Kimlerin ihracat yapabileceği 6/1/1996 tarih ve 22515 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan "İhracat Yönetmeliği"nde belirtilmiştir. Buna göre; ihraç edeceği mala göre ilgili ihracatçı birliğine üye olan, gerçek usulde vergiye tabi (tek vergi numarası sahibi) gerçek ve tüzel kişi tacirler, esnaf ve sanatkarlar odalarına kayıtlı üretim faaliyetiyle iştigal eden esnaf ve sanatkarlar ile joint-venture ve konsorsiyumlara ihracat yapabilme olanağı tanınmıştır.

³⁴ 27.10.1999 tarihinde kabul edilerek 04/11/1999 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 4458 Sayılı **Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği** ile eşyanın gümrük bölgesi içinde dolaşımını belirleyen gümrük rejimleri yeniden düzenlemiş ve ayrıca, Kanunun sistematüğinde de köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

B. 1980 SONRASI DÖNÜŞÜMLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. 1980-1989 Döneminin Küresel Ekonomiye Katılım Açısından Değerlendirilmesi

Birtakım temel göstergelerden hareketle bu dönemde dünya ekonomisine ne ölçüde katılım sağlanabildiği aşağıda irdelenmeye çalışılacaktır. Burada esas olarak, 1980 istikrar kararlarının, ekonominin dışa açılması hedefi doğrultusunda, Türkiye'nin küresel ekonomiye uyum sağlamasına yönelik katkısının ne olduğu tartışılacaktır.

İncelenen dönemin en temel özelliği, ticaret politikası değişikliği yoluyla küresel ekonomiye entegrasyonun amaçlanmış olmasıdır. Özellikle 1983-1987 yılları arasında ticaret yoluyla küresel ekonomiye adapte olunmaya çalışılmıştır³⁵. Bu dönemde gerçekleştirilen serbestleştirme hareketleri, ki bunlar yukarıda genel olarak verilmiştir, dışa açılma noktasında önemli katkılar sağlamıştır. Ancak, küresel ekonomiye tam anlamıyla bir eklemlenmeden bahsedemeyiz. Çünkü, bu dönemde daha çok mal hareketleri ile dışa açılma çabaları esas alınmıştır. Sermaye hareketleri ve finans sisteminin dışa açılımı gerçekleştirilmemiş olup, her iki sistem üzerinde de kurumsal ve yasal baskı unsurları devam etmiştir.

Kapsamlı biçimde uygulamaya sokulan istikrar programı, ekonominin dışa açılımını sağlama noktasında, başarıyla uygulanmış ve 1980-1987 döneminde olumlu gelişmeler kaydedilmiştir. Bu gelişmeler Tablo 3.3'deki veriler ışığında şöyle özetlenebilir.

Tablo 3.3: Dış Ticaretindeki Gelişmeler (Milyon \$)

	GSMH İhracat	İhracat	İthalat	İhracat / İthalat %	İhracat / GSMH	İthalat / GSMH	Dış Tic Hac./ GSMH	Dünya Tic. Hac / GSMH
1979	62486,6	2261,7	5069,4	--	3,6	8,1	11,7	0,29
1980	57198,3	2910	7909	36,8	5,1	13,8	15,9	0,31
1981	58409,9	4703	8934	52,6	8,1	15,8	23,9	0,36
1982	52853	5746	8843	62	10,9	16,7	27,6	0,39
1983	50153,5	57728	9235	66,3	11,4	18,4	29,8	0,39
1984	48986,5	7134	10756	70,2	14,6	22	36,6	0
1985	52583,7	7958	11343	67,1	15,1	21,6	36,7	0,6
1986	57732,7	7456	11105	72,	12,9	19,2	32,1	0,56
1987	66921,6	10190	14158	81	15,2	21,2	36,4	0,71
1988	70435,7	11662	14336	73,6	16,6	20,4	37	0,48
1989	79682,5	11627	15763	58,1	14,6	19,8	34,6	0

Kaynak: DİM verilerinden derlenmiştir.

³⁵ Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde...*, a.g.e., s. 45.

1980'li yıllarda uygulanan liberal politikalar sonucunda dış ticaret hacmimiz hızla genişlemiştir. 1980 yılında 2.9 milyar dolar olan ihracatımız 1987 yılında 10.2 milyar dolara ulaşarak yaklaşık 4 kat artmıştır. İhracatın, ithalatı karşılama oranı ise 1980 yılında % 30 seviyesinden 1987 yılında % 80'ler seviyesine yükselmiştir. İhracatın kompozisyonunda da hızlı bir değişim yaşanmış ve sanayi ürünleri ihracatının payı hızla artarak toplam ihracatımız içerisindeki payı % 70'ler seviyesine yükselmiştir. İhracatın pazar açısından analizi yapıldığında ise en büyük pazarın Avrupa Birliği ülkeleri olduğu görülmektedir.

Türkiye'nin ithalatı ise 1980-1987 döneminde, 1982 ve 1986 yılları dışında devamlı artmıştır. 1986 yılında ise petrol fiyatlarında meydana gelen düşüşten dolayı azalmıştır. 1980 yılında 7.9 milyar dolar olan ithalat 1987 yılında 14.2 milyar dolara yükselmiştir. İthalatın içerisinde en büyük paya hammadde ithalatı sahip olup, AB ülkelerinden yapılan ithalat toplam ithalat içerisinde ilk sırayı almaktadır.

1971-1980 döneminde Türkiye'ye gelen toplam yabancı sermaye tutarı 100 milyon Dolar civarında iken, 1980 yılından itibaren hızla artmıştır. 1981 yılında izin verilen yabancı sermaye tutarı 337 milyon dolar iken bu tutar 1987 yılında 655.2 milyon dolara yükselmiştir. 1980 yılında % 8,5 olan hizmetler sektörünün toplam yabancı sermaye izinleri içerisindeki payı, 1987 yılında % 52,9'a yükselmiştir. Fiili yabancı sermaye girişi ise 1980 yılında 35 milyon dolar iken 1987 yılında 239 milyon dolara yükselmiştir. Yabancı sermayeli kuruluşların sayısı ise 1980 yılında 78 adet iken, 1987 yılında 836 adete yükselmiştir.

1980 sonrasında sermaye piyasasında da önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1981 yılında 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu yürürlüğe konulmuştur. 1982 yılında Sermaye Piyasası Kurulu oluşturulmuş, 1986 yılı başlarında ise İstanbul Menkul Kıymetler Borsası faaliyete geçmiştir. Sermaye piyasasının faaliyete geçmesi ve buna bağlı olarak finans piyasalarında yaşanan dönüşümler 1990 sonrası dönemi şekillendirmiştir.

2. 1990 Sonrası Dönemin Küresel Ekonomiye Katılım Açısından Değerlendirilmesi

1990'lı yıllar Türkiye ekonomisinin dışa açılma ve küresel ekonomiye adapte olma yolunda en yoğun atılımların gerçekleştiği bir dönemi temsil etmektedir. 1980'li yıllarda başlayan dışa açık büyüme modeli bu dönemde de takip edilmiştir. Ekonomi politikalarının reel sektör kanalıyla dışa açılma hedefi doğrultusunda şekillendirildiği 1980'li yıllardan farklı olarak, 1990'lı

yıllarda finans sektöründe gerçekleştirilen dönüşümlerle ekonomi politikaları şekillendirilmiştir. Buradaki temel amaç ekonominin her yönüyle dışa açılımının sağlanmasıdır.

Bu dönemde, finans sisteminin serbestleştirilmesi çalışmaları, ekonominin küresel ekonomiyle bütünleşmesinde önemli bir açılım sağlamıştır. Ancak, Finans sistemindeki gelişmelerin iki de olumsuz etkisi olmuştur. Birincisi, finans sektöründe gerçekleştirilen serbestleştirme hareketleri sonunda piyasa ekonomisi ilkelerine uygun kurumsal yapılanmanın ve çalışma ilkelerinin sektörde oturtulamamış olmasıdır. Gelişmeleri önemli kılan ikinci nokta ise kamu maliyesi krizleridir. Bu iki neden 1990'lı yıllarda küresel ekonomi koşullarına biraz daha uyum sağlayan Türkiye ekonomisinin spekülâtif karakter kazanarak kırılanlaşmasına neden olmuştur. Birinci gerekçe, sektörde kuralsızlıkların gelişmesine ve spekülâtif finans işlemlerinin had safhaya ulaşmasına neden olmuştur. Nitekim 2000'li yılların başında da bu yozlaşmanın neden olduğu olumsuz etkilerin uzantıları halen devam etmektedir³⁶. Bu dönemde, izlenen makro ekonomi politikaları ekonomik yapıda üç önemli sonuç ortaya koymuştur. Bunlar, ekonominin finansallaşması, üretimden kopuk ithalata dayalı bir ekonomik büyüme ve kamu kesimi finansman sorunudur. Finansal dönüşümlerin şekillendirdiği küresel ekonomiye katılım çabalarına bağlı olarak oluşan makro ekonomik yapıyı bu üç açıdan, Tablo 3.4'de yer alan veriler ışığında³⁷, aşağıdaki gibi değerlendirmek mümkündür.

³⁶ Bankacılık sektöründe yaşanan gelişmeler bunun en somut örneğini oluşturmaktadır. Bu dönemde bankalar kendilerine bağlı grup şirketlerine usulsüz krediler vermişler ve bu kredilerin geri dönüşünün sağlanamaması sonucu doğan zararlar devlete mül edilmiştir. Bu türden usulsüz finans işlemlerinin son örneğini Uzan gurubunun finans şirketlerinde yaşanan gelişmeler oluşturmaktadır.

³⁷ Bu bölümde yer alan grafikler Tablo 3.4 baz alınarak oluşturulmuştur.

Tablo 3.4: Makro Ekonomik Göstergeler

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 1
GSMH (Milyar \$)	150,8	150,2	158,2	178,7	132,3	170,2	184	197	212	190,9	201,3	144,3	180,4	200,3
Büyüme (%)	9,4	0,3	6,4	8,1	-6,1	8	7,1	8,3	3,9	-6,1	6,3	-9,5	7,8	5
Fert Başına GSMH (Cari Fiyatlarla,\$)	2.710	2.657	2.748	3.062	2.165	2.794	2.947	3.042	3.168	2.836	2.986	2.108	2.584	2.826
Kişi başına GSMH Yıllık Artışı (%)		-1,96	3,42	11,43	-29,29	29,05	5,48	3,22	4,14	-10,48	5,29	-29,40	22,58	9,37
Deflatör (%)	57,6	59,2	63,5	67,4	107,3	87,2	78,1	81,2	75,3	55,8	50,9	55,3	43,8	24,4
Ort. TEFE (%)	52,3	55,3	62,1	58,4	120,7	86	75,9	81,8	71,8	53,1	51,4	61,6	50,1	25,2
Ort. TÜFE (%)	60,3	66	70,1	66,1	106,3	93,6	80,4	85,7	84,6	64,9	54,9	54,4	45	24,7
Ort. Döviz Kuru (TL/\$)	2.608	4.170	6.888	10.986	29.704	45.674	81.084	151.429	260.040	417.581	623.419	1.220.437	1.505.840	1.770.000
Devalüasyon oranı	22,9	59,9	65,2	59,5	170,4	53,8	77,5	86,8	71,7	60,6	49,3	95,8	23,4	17,5
İhracat artış oranı	10,6	4,6	9,6	4,7	17,9	19,6	47,3	0,6	-17,2	-1,9	4,5	13,0	2,2	22,8
İthalat artış oranı	41,1	-5,8	9,0	28,4	-20,7	53,2	22,1	11,5	-5,6	-11,3	33,9	-24,2	10,2	22,2
İhracat-FOB (Milyar \$)	13,0	13,6	14,9	15,6	18,4	22,0	32,4	32,6	27,0	26,5	27,7	31,3	32,0	39,3
İthalat-CIF (Milyar \$)	22,3	21,0	22,9	29,4	23,3	35,7	43,6	48,6	45,9	40,7	54,5	41,3	45,5	55,6
İthalat vergileri 2	4,1	4,2	4,4	5,4	3,7	3,9	4,4	4,8	4,6	4,6	5,5	4,6	23,4	
Bavul Ticareti (Milyon \$)							8.842	5.819	3.689	2.255	2.944	3.039	4.065	4.569
Turizm Gelirleri (Milyon \$)	3.225	2.654	3.639	3.959	4.321	4.957	5.650	7.002	7.177	5.203	5.923	8.090	8.491	8.575
İşçi Gelirleri (Milyon \$)	3.246	2.819	3.008	2.919	2.627	3.327	3.542	4.197	5.356	4.529	4.603	2.786	1.943	2.277
Cari İşlemler Dengesi 3	-2.625	250	-974	-6.433	2.631	-2.339	-2.437	-2.638	1.984	-1.360	-9.819	3.390		-3.490
Kns. Bütçe Dengesi (GSMH Oranı)														
Harcamalar	17,21	20,87	20,42	24,55	23,21	21,95	26,45	27,39	29,18	35,88	37,19	45,66	42,23	41,16
Faiz Hariç Harcama	13,69	17,08	16,77	18,72	15,54	14,62	16,45	19,64	17,63	22,18	20,91	22,39	23,26	22,7
Faiz Harcamaları	3,52	3,79	3,65	5,83	7,67	7,33	10	7,75	11,54	13,69	16,27	23,27	18,97	18,46
Gelirler	14,24	15,62	16,14	17,89	19,33	17,94	18,21	19,78	22,07	24,19	26,63	29,21	27,94	28,42
Vergi Gelirleri	11,43	12,4	12,83	13,23	15,12	13,8	14,98	16,14	17,24	18,91	21,1	22,52	21,81	24,24
Diğer Gelirler	2,81	3,22	3,3	4,66	4,21	4,14	3,23	3,64	4,83	5,28	5,52	6,69	6,13	4,18
Bütçe Dengesi	-2,97	-5,25	-4,29	-6,66	-3,88	-4,01	-8,23	-7,6	-7,11	-11,69	-10,56	-16,45	-14,29	-12,74
Faiz Dışı Denge	0,55	-1,46	-0,64	-0,83	3,79	3,32	1,76	0,15	4,43	2	5,71	6,81	4,68	5,72
Sermaye Hareketleri 4	4037	-2397	3648	8963	-4194	4722	8763	8737	448	4670	9445	-14198		
Doğrudan Yatırımlar	700	783	779	622	559	772	612	554	573	138	112	2769		
Portföy Yatırımları	547	623	2411	3917	1158	1724	570	1634	-6711	3429	1022	-4515		
Diğer Uzun Vadeli Sermaye Hareketleri	-210	-783	-938	1370	-784	-79	1636	4788	3985	344	4276	-1131		
Diğer Kısa Vadeli Sermaye Hareketleri	3000	-3020	1396	3054	-5127	2305	5945	1761	2601	759	4035	-11321		

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/docs/T6-1.xls>

1. 2003 yılı bütçe hedefidir. 2. GSMH'nin %si olarak, Veriler DİE'den alınmıştır. 3. Bavul Ticareti Dahil 4. Rezervler Hariç, milyon \$

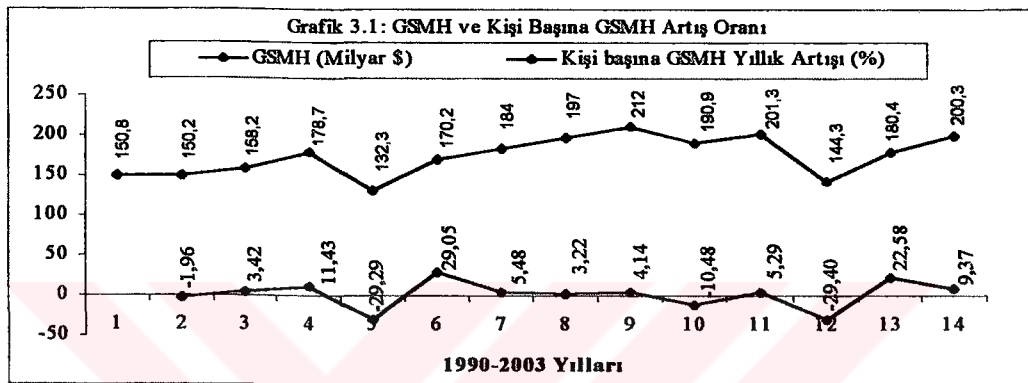
a. Ekonominin Finansallaşması

Türkiye'de, ekonominin finansallaşması 1980'de başlayan serbestleştirme sürecinde gerçekleşmiştir³⁸. Finansal serbestleştirmenin teorik temeli tasarruf ve yatırımların uyarılarak kalkınmanın hızlandırılması inancına dayanmaktadır. Ancak McKinnon Show hipotezi olarak bilinen bu yaklaşım Türkiye'deki finansal serbestleştirme deneyimi ile

³⁸ Bu süreçte 1981 yılında faiz oranlarında sınırlamalar kaldırılmış, 1984 yılında döviz alım satımı serbestleştirilmiş, 1986 yılında sermaye piyasası yeniden kurulmuş ve 1989 yılında ise TL'nin konvertibilitesini sağlayan kambiyo düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir.

doğrulanmadığı gibi ekonominin reel üretim yapısı dalgalanmaya bırakılmış ve rantiyer davranışlar desteklenerek gelir dağılımı bozulmuştur.

Grafik 3.1'den de takip edilebileceği gibi bu dönemde GSMH 212 milyar doları aşamamıştır. 1990-1998 yılları arasında GSMH 60 milyar \$ dolayında artış gerçekleştirebilmiştir. 1994 ve 2001 yıllarında iki önemli daralma yaşayan ekonomide kişi başına gelir dağılımı 1994 yılında % 29,2, 1999 yılında % 10,4 ve 2001 yılında % 29,4 negatif olarak gerçekleşmiştir.

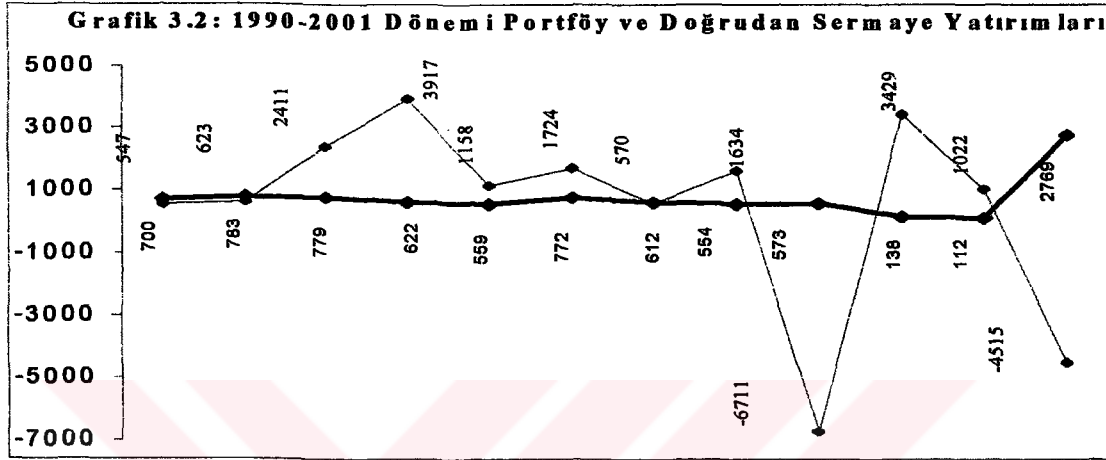


Bu dönemde dikkat çeken bir nokta 1994 yılından başlayarak 2000 yılına kadar GSMH genel olarak artış gösterirken kişisel milli gelir artışında fazla dalgalanma görülmemekle birlikte bir bozulmanın olduğu gözden kaçmamaktadır. Bu dönemde bir demografik genişlemenin olmadığı dikkate alındığında, artan gelirin nereye dağıldığı sorusu akla gelmektedir. Bu durum, devlet tarafından açıklanan verilerin tutarsızlığından veya bu dönemde yurt dışına net kaynak çıkışının gerçekleşmiş olmasından kaynaklanabilir. Bu dönemdeki sermaye hareketlerine ilişkin olarak yapılan bir çalışmaya göre 1993-1999 yılları arasında, yıllık bazda, 120 milyar \$ civarında paranın ekonomiye giriş çıkış yaptığı tespiti dikkate alındığında, GSMH artışının kişisel milli gelir artışına yansımamasının nedeni net kaynak çıkışına bağlanabilir³⁹.

Ekonomide doğrudan sermaye yatırımları ve devlet tahvilleri dahil olmak üzere menkul kıymetlere yapılan portföy yatırımları finansallaşma göstergesi olarak alındığında, bu dönemde kalkınmanın reel yatırımlardan ziyade finansal yatırımlarla sağlanmaya çalışıldığını söylemek mümkündür. Dönem içinde doğrudan sermaye yatırımları sürekli olarak azalırken, portföy yatırımları istikrarsız fakat sürekli olarak artmıştır. Dönemin

³⁹ Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde* a.g.e., s. 139.

sonuna gelindiğinde 1998 ve 2001 yıllarında portföy yatırımlarının ciddi biçimde azaldığı gözlenmektedir. 2001 yılı verileri bütün olarak değerlendirildiğinde ekonomi politikalarında bir dönüm noktasına geldiği söylenebilir. İlgili yılda doğrudan sermaye yatırımları önemli ölçüde artarken portföy yatırımları ciddi biçimde azalmıştır. Doğrudan sermaye yatırımı ve portföy yatırımı gerçekleştirmeleri Grafik 3.2’de açık olarak görülmektedir.

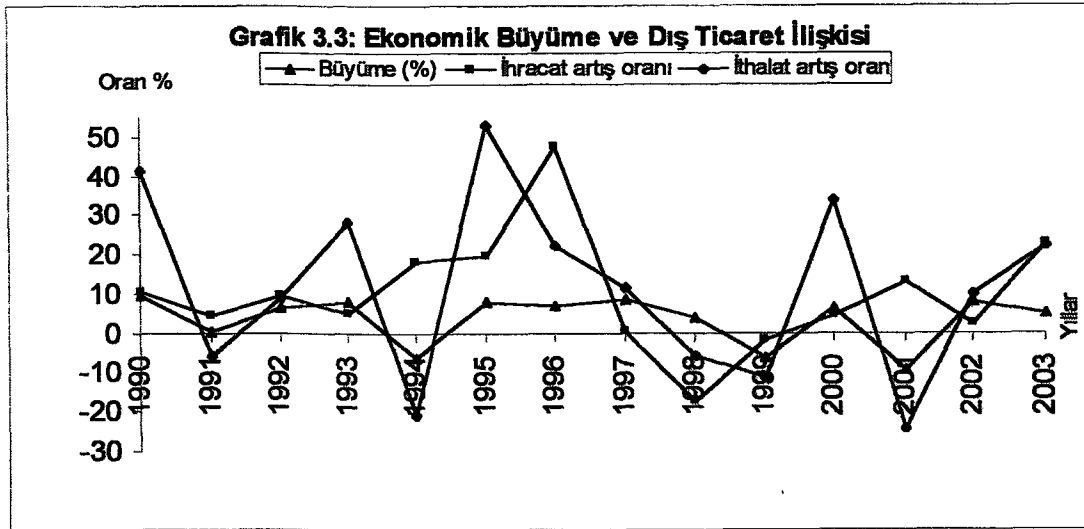


Finans sisteminin önemli ayaklarından olan ve portföy yatırımlarının gerçekleştiği menkul kıymetler borsası henüz olgunlaşmayan yapısı, spekülasyona açık mekanizmasıyla kaynakların etkin kullanımı konusunda önemli eksikliklere sahiptir. Bu dönemde oluşan finans sisteminin yeniden yapılandırılması reform girişimlerinin en önemli konusunu oluşturmuş ve kaynakların reel ekonomiye yönlendirilmesinde bankacılık sisteminin etkin rol alması benimsenmiş olup, mevcut politikalar bu yönde şekillendirilmiştir⁴⁰.

b. İthalata Dayalı Kalkınma

Bu dönemde gerçekleştirilen istikrarsız büyümenin ithalat tarafından şekillendirildiği söylenebilir. Grafik 3.3 incelendiğinde 1997-1999 ve 2001 yılları ekonomik büyümenin, genel olarak, ithalat tarafından yönlendirildiği görülebilir. Grafikte dikkat çeken bir diğer nokta ise 1991 ve 1994 yılları dışında, dönemin tamamında, ekonominin ödemeler dengesinin devamlı olarak açık verdiğidir.

⁴⁰ Ahmet Kılıçbay, *Türkiye Ekonomisinin Genişleyen Ufukları*, İstanbul: İstanbul İktisat Fakültesi, 2002, s. 41; ve ayrıca bkz. Kemal Derviş, Faik Öztürk, "Devlet Bakanı Kemal Derviş İle Hazine Müsteşarı Faik Öztürk'ün Ekonomi Muhabirleri Derneği İle Düzenlenen Bilgilendirme Toplantısının Açılış Oturumunda Yaptıkları Konuşma (3 Ağustos 2001)" http://www.hazine.gov.tr/emd_toplantisi.htm, (22/08/2003)

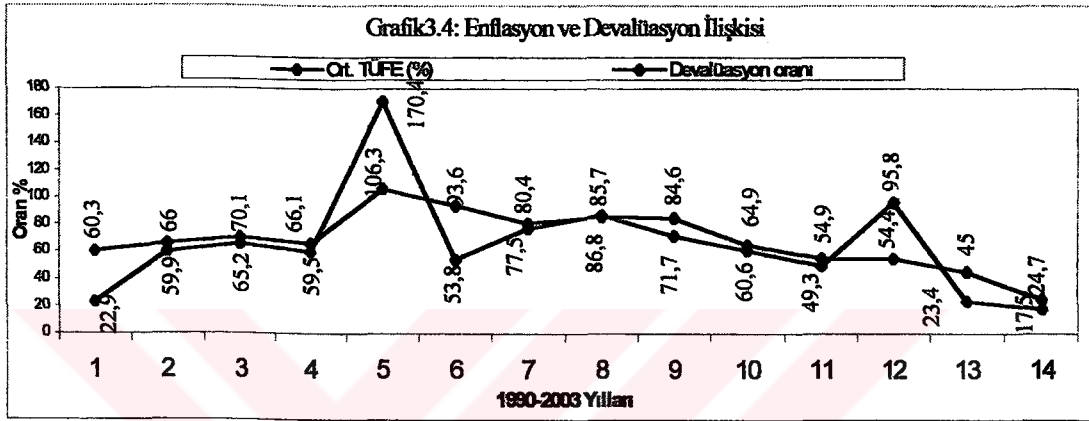


Büyüme ve ihracat arasındaki ilişkiye ait olarak şunları söylemek mümkündür. Bu dönemde ihracat ve büyüme birbirine paralel olarak gerçekleşmiştir. Ancak, dikkat çeken nokta 1998 yılına kadar ihracat büyümenin önünde giderken 1998-2000 yılları arasında büyümenin altında kalmıştır. Bu durum iki sebebe bağlanabilir. Bunlardan ilki, ilgili dönemde yaşanan küresel bazlı finans krizlerinin tüm dünyada talebi kısması ve Türkiye'nin ihracatına olumsuz yansımalarıdır. İkinci sebep ise, bu dönemde reel devalüasyon politikalarından vazgeçilmiş olmasıdır⁴¹.

Bu dönemde devalüasyonlarla TL devamlı olarak değer kaybetmiştir. Ancak, enflasyon oranının devalüasyon oranından yüksek tutulması TL'nin reel olarak değerlenmesini beraberinde getirmiştir. Grafik 3.4 incelendiğinde, gerek TÜFE gerekse TEFİ oranları açısından TL'nin kriz dönemleri dışında reel olarak değer kaybetmediği görülmektedir. Değerli TL uygulamasının temel amacı kurumsal ve yasal olarak serbestleştirilen finans sektörünün derinleştirilmesidir. Dolayısıyla, bu politikayla finans sistemine sıcak para girişi teşvik edilmiştir. Bu durum yukarıda da ifade edildiği gibi ekonominin üretimden koparak finansallaşmasını kaçınılmaz kalmıştır. Grafik 3.4'e bakıldığında ekonominin tamamen ithal girdiyle beslenen bir niteliğe büründüğü anlaşılmaktadır. Doğrudan sermaye yatırımlarının dönem boyunca azaldığı dikkate alındığında ithalatın sermaye mali ithalatından ziyade tüketim harcamalarına yöneldiğini söylemek mümkündür.

⁴¹ Oyan, Türkiye Ekonomisi....., a.g.e., s. 13.

Değerli yerli para politikası uygulamanın diğer amaçları; artan işçi maliyetlerinin finansmanın sağlanması, kur faiz arbitrajından yararlanmak isteyen spekülâtif sermayenin dayatmaları ve kur politikasının bir ticari koruma aracı olarak kullanılmasının engellenmek istenmesi olarak sayılabilir. Değerli yerli para politikası uygulamanın son iki gerekçesi aslında küresel ekonomiye yön veren unsurların bir dayatması olarak değerlendirilebilir⁴². Ancak, buradaki dayatma zoraki bir yaptırımdan ziyade, teorik telkinler ve Türkiye'nin içinde bulunduğu aşırı kamu kesimi finansman gereksinimine bağlanabilir.



Küresel ekonominin yönlendirici güçleri, değerli yerli para politikası dayatmalarıyla aslında iki amaca ulaşmak istemektedirler. Bunlardan ilki, kendi üretmiş oldukları mallar lehine işleyen fiyat rekabeti yaratarak pazarlarını genişletme arzusudur. İkincisi ise, özellikle üretim maliyet avantajından ziyade reel devalüasyon politikalarına dayalı ihracat politikası benimseyen ülkelerin ihracat imkanlarını daraltarak kendi yerli sanayilerini dolaylı olarak korumak isteğidir. Değerli yerli para politikalarına bağlı olarak ithal malları ucuzlamakta ve ihracat sektörü gerileyerek cari işlemler açığı büyümektedir. Bu koşullarda gerçekleştirilen ekonomik kalkınma ise dışa bağımlı ve yapay bir nitelik kazanmıştır.

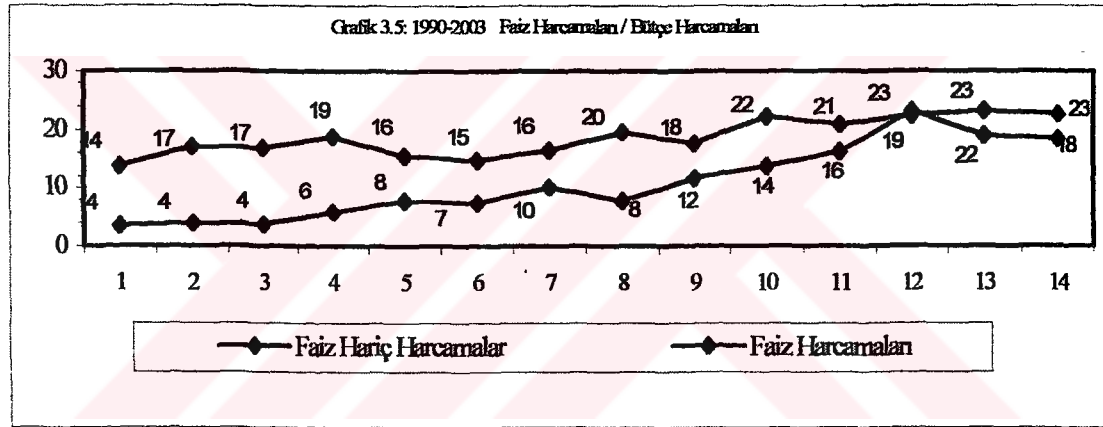
Bunun sonucunda ekonomi faiz-kur arasındaki dengeye bağlı olarak kırılganlaşmaktadır. Kırılganlaşan ekonomide merkez bankaları ani sermaye çıkışlarının neden olacağı olası krizleri hafifletmek adına giren paranın önemli bir kısmını rezerv olarak tutmak zorunda kalmakta ve dolayısıyla yüksek faizlerle giriş yapan yabancı sermaye yatırımları üretime yönlendirilememektedir⁴³.

⁴² Yeldan, *Küreselleşme Sürecinde...*, a.g.e., ss. 22-23.

⁴³ Yeldan, konuya ilişkin olarak, uluslararası sermaye net girişlerinin yaklaşık 1/3'ü doğrudan rezerv olarak tutulduğu ve dolayısıyla reel yatırımların finansmanına net katkı yapmadığı yorumunu yapmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Erinç Yeldan, "Neoliberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söyllemi Üzerine Değerlendirmeler", *Praksis Dergisi*, Eylül 2002, s.7.

c. Kamu Kesimi Finansman Sorunu

1990'lı yıllar Türkiye ekonomisinin kamu dengelerinde derin bir çöküşün yaşandığı yıllar olmuştur. 1990-2003 döneminde konsolide bütçe toplam harcamalarının dağılımında en önemli artışın borç faiz ödemeleri kaleminde olduğu Grafik 3.5'ten açık biçimde görülmektedir. Nitekim, kamu kesiminde oluşan iç borç yükü, faiz ödemelerinin hızlı artışı ile kendini 1993 yılından itibaren hissettirmeye başlamıştır. İç borç stoku hızla büyümüş ve 1990'lar boyunca her sene yapılan net yeni iç borçlanma, toplam iç borç stokunun % 50'sini aşan bir seviyede sürdürülmüştür⁴⁴. Geline noktada konsolide bütçeden gerçekleştirilen harcamalar içinde faiz harcamalarının payı önemli ölçüde artmıştır. Faiz dışı harcamalar ve faiz harcamaları arasında başlangıçtaki fark giderek kapanmış ve 2001 yılından sonra faiz harcamaları faiz dışı harcamaların tekrar altına düşmüştür.



Konsolide bütçe borç stok değerlerini gösteren Tablo 3.5 incelendiğinde kamu finansman gereksiniminin hangi aşamalarda olduğu görülebilmektedir. Dönem içinde istikrarlı biçimde artan toplam borç stoku 2003 yılı tahmini rakamlarıyla 261 Trilyon TL'sine ulaşmıştır. Toplam borç stokunun GSMH'ya oranı 2001 yılında % 100'e ulaşmış ancak 2002 yılında % 89'a gerilemiştir. Burada 2001 yılı özellikli bir yıl olarak karşımıza çıkmaktadır. 2001 yılında iç borç stokunun GSMH rakamlarına ulaşmış olmasının nedeni, ekonominin aşırı küçülmesi ve yaşanan devalüasyona bağlı olarak TL bazında borç stokunun artmasından kaynaklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle ilgili yılda net borçlanmada aşırı artışın gerçekleşmemesine rağmen, borç stoku GSMH seviyesine ulaşmıştır.

⁴⁴ Ebru Voyvoda; Erineç Yeldan; "Türkiye Ekonomisi İçin Kriz-Sonrası Alternatif Uyum Stratejileri" <http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/V&Y-ERC2002Turkce.pdf> (03/08/2003), s.2.

Tablo 3.5: 1990-2003 Dönemi Konsolide Bütçe Borç Stoku

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002*	2003*
Toplam Stok (Trilyon TL)	133.8	234.8	437.6	807.0	2,078.9	3,418.7	6,605.8	12,714.4	21,725.9	41,535.8	62,903.7	177,962	243,121	260,962
İç Borç Stoku	57.2	97.6	194.2	357.3	799.3	1,361.0	3,149.0	6,283.4	11,613	22,920	36,421	122,157	149,870	175,270
Dış Borç Stoku	76.6	137.2	243.4	449.7	1,279.6	2,057.7	3,456.8	6,431.0	10,113	18,616	26,483	55,804	93,251	85,693
Toplam Stok /GSMH:	33.7	37	39,6	40,4	53,5	43,5	44,1	%43,3	40,6	53,1	50,1	100,8	88,9	

Kaynak: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Kamu Borç Yönetimi Raporu, Tablo:33, s. 66 Ağustos 2003

* Geçici

Ülkemizde son yıllarda yaşanan krizler, dış borçlanmaya bağımlılığı daha da sürede 16,7 milyar \$ döviz rezerv kaybına uğramıştır. Ayrıca, fon çıkışını yavaşlatmak adına 2001 yılında IMF'ten 11,1 Milyar \$ borçlanma gerçekleştirilerek borç stokunda önemli bir artış yaşanmıştır.

İç borç tuzağına sıkışan kamu sektörünün her sene net yeni iç borçlanmasının üstünde bir iç borç faiz harcama yükü ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Bu arada devlet iç borçlanma senetlerinin sunduğu faiz arbitrajı, dışa açık sermaye hareketleri altında, olağanüstü bir spekülasyon gelir olanağı yaratmıştır. Ortalama olarak % 20'ler düzeyinde seyreden ve Mayıs 1995-Mayıs 1996 ve Eylül 1998-Mart 1999 dönemlerinde olduğu gibi net % 80'e varan finansal arbitraj, Türkiye'den dış dünyaya net 14,5 milyar \$ kaynak aktarımına neden olmuştur⁴⁵.

Sonuç olarak Türkiye ekonomisi, küresel ekonomiye katılım sürecinde dış ekonomik ilişkilere daha bağımlı duruma gelmiştir. Ülkenin ödemeler bilançosunun olumsuz gelişmesi bir yana, ülkeye gelen yabancı sermayenin üretim yerine spekülasyona yoğunlaşması kısa vadeli sermaye girişinin artması ülkenin ekonomik olanaklarının gelişmesini engelleyen gelişmeler olmuştur. Aynı zamanda içine girilen uluslararası rekabet ortamında, yeni yatırım ve üretim olanaklarına bağlı olmayan ihracat artışı uzun vadeli olarak gerçekleştirilememiştir. İhracat politikalarının, devalüasyona endeksli olarak belirlenmesi sonucunda sermaye hareketlerine duyarlı hele gelmesi, rekabet üstünlüğünün sürekli ucuz emek üzerine kurulmasını beraberinde getirmiştir. Bu ise, uzun dönemde gerek ekonomik gerekse sosyal olarak sürdürülebilir bir politika değildir⁴⁶. Bunun böyle olmadığı 2001 krizi ile acı bir biçimde görülmüştür.

⁴⁵ Voyvoda, a.g.e., s. 3.

⁴⁶ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, 13. Baskı, İstanbul: Remzi Kitapevi, 2003, s. 302.

II. TÜRKİYE’NİN KÜRESEL EKONOMİYE KATILIMI VE DÜNYA TİCARET ÖRGÜTÜNÜN TÜRKİYE’NİN DIŞ TİCARET POLİTİKALARI VE KAMU MALİYESİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

A. TÜRKİYE’NİN KÜRESEL EKONOMİK KURULUŞLARLA İLİŞKİLERİ

Türkiye gerek ikili gerekse çok taraflı olmak üzere pek çok uluslararası ekonomik oluşum içinde yer almaktadır. AB, IMF, DB, Türkiye’nin küresel ekonomiyle entegre olmasında önemli rol oynan kuruluşlardır. Bu nedenle, bu kuruluşlar ve Türkiye arasındaki ilişkilere değinmek yararlı olacaktır.

1. Avrupa Birliği ve Türkiye Arasındaki İlişkiler

Avrupa Birliği’nin, Japonya ve ABD ile birlikte, DTÖ politikalarını şekillendiren önemli bir üyesi ve Türkiye’nin en önemli ticaret ortağı olması nedeniyle Türkiye’nin küreselleşmesinde önemli bir unsurdur. Bu nedenle, Türkiye ile olan ilişkilerine değinmek Türkiye’deki değişimlerin algılanıp yorumlanmasında yararlı olacaktır. Türkiye ve AB arasındaki ilişkilere geçmeden önce, üye ülkeler arasında sınırsız ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi amaçlayan ve bu doğrultuda şekillenen AB ve uluslararası düzeyde ayrımcı uygulamalardan uzak ekonomik ve ticari işbirliğinin geliştirilmesini amaçlayan DTÖ arasındaki ilişkinin ne olduğuna bakalım.

Aslında DTÖ, üye ülkeler arasında ayrımcı ticaret politikaları uygulanmamasına dayanmakla birlikte, üye ülkeler arasında Örgüt’ün benimsediği serbestleştirme aşamasından daha ileri bir aşamada, ticari serbestlik öngören ve üçüncü ülkelere de DTÖ sınırlarında serbestlik tanıyan bölgesel bütünleşmelere izin vermektedir. AB, bu istisna hükmün en uç uygulaması olarak karşımıza çıkmaktadır. Ekonomik entegrasyon sürecinde “ekonomik birlik” aşamasına gelen AB, serbest ticaret anlaşması gerçekleştirdiği ülkeler dışında kalan, üçüncü ülkelere kaşı asgari düzeyde DTÖ serbestlik koşullarını tanımaktadır⁴⁷. Diğer taraftan AB kendi içinde tüm üretim faktörlerine serbest dolaşım hakkı tanımanın ötesinde her alanda ortak politika belirlenip uygulanmasını amaçlayan bir serbestlik boyutuna ulaşmıştır. DTÖ ilkelerinin ötesinde bir serbestleştirme politikası takip eden AB ve Türkiye arasındaki ilişkiler, DTÖ ve Türkiye arasındaki ilişkilerden daha liberal bir temele oturmaktadır. Bu ilişkinin gelişimi genel olarak aşağıdaki gibi verebilir.

⁴⁷ Ekonomik Entegrasyon teorisi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dura, a.g.e., ss. 6-25.

Roma Anlaşması'nın 1958'de yürürlüğe girmesinin ardından 31 Temmuz 1959 tarihinde Türkiye topluluğa katılmak için müracaat etmiştir. Görüşmeler 1959 yılı Eylül ayında başlayarak on dönem halinde dört yıl sürmüş ve anlaşma 23 Haziran 1963 tarihinde parafe edilerek, 12 Eylül 1963 tarihinde Ankara'da imzalanmıştır. Anlaşma, Türkiye ve Topluluk üyesi altı ülkenin parlamentoları tarafından onaylandıktan sonra 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Ankara Anlaşması, Türkiye ile Topluluk arasında üç kademede tamamlanacak bir ortaklık ilişkisi kurmaktadır. Bunlar hazırlık, geçiş ve son dönemlerdir. Hazırlık döneminde Türkiye- Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ilişkilerinin geliştirilmesi bakımından, Türkiye herhangi bir yükümlülük üstlenmemekte olup, geçiş dönemi ve son dönem boyunca üstleneceği yükümlülükleri yerine getirebilmesi için Topluluğun yardımı ile ekonomisini güçlendirmesi öngörülmüştür⁴⁸.

Hazırlık döneminin uzatılmış süresi içinde, Türkiye'nin isteği üzerine geçiş dönemi koşullarının süre ve sıralarını belirlemek üzere Topluluk ile yeniden müzakerelere başlanmış ve 23 Kasım 1970'de *Katma Protokol* imzalanmıştır. Bu anlaşma ile hazırlık dönemi sona ermiş ve geçiş dönemi fiilen başlamıştır. Ancak, geçiş döneminin hukuken başlaması, Katma Protokolün 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmesiyle olmuştur. Geçiş döneminin amacı, tarafların karşılıklı ve dengeli yükümlülükler esası üzerinden gümrük birliğinin, gelişen bir şekilde yerleşmesini sağlamak ve Türkiye'nin ekonomi politikalarını Topluluğun ekonomi politikalarına yaklaştırmaktır (Madde 4/1). Bu dönemin en fazla 12 yıllık bir süreyi kapsamayı öngörülmüştür.

Ankara Anlaşması'nın Katma Protokol ile düzenlenen geçiş döneminin tamamlanmasını izleyen dönemde ise, son dönem başlamaktadır. Bu dönem Türkiye ile AET arasındaki Gümrük Birliği'ne dayanır. Bu dönemde, tarafların ekonomi politikaları arasındaki eşgüdümün güçlendirilmesi sağlanacaktır. Ankara Anlaşması, son dönem için bir süre saptamamış, bunu taraflara bırakmıştır:

Türkiye'nin 24 Ocak 1980 Kararları ile dışa açılma ve uluslararası ekonomiye entegre olma politikası, Topluluk ile birleşmesini güçleştiren ekonomik engelleri kısmen ortadan kaldırmıştır. Türkiye, 14.4.1987 tarihinde, Ankara Anlaşması'ndan bağımsız olarak ve bu Anlaşmada öngörülen dönemlerin tamamlanmasını beklemeden bir Avrupalı devlet

⁴⁸ Karluk, *Avrupa Birliği ve*, a.g.e., s. 384.

olarak; AET'yi kuran Anlaşmanın 237. Maddesine göre AET'ye, tam üyelik başvurusunda bulunmuştur. Komisyon, 18.12.1989 tarihinde Görüş Raporunu açıklamıştır. Komisyonun olumsuz görüşü, 5.12.1990 tarihinde Konsey tarafından da benimsenince, Türkiye'nin tam üyelik başvurusunun değerlendirilmesi belirsiz bir tarihe ertelenmiştir.

6.6.1990 tarihinde, Komisyon tarafından Türkiye'ye bir işbirliği paketi önerilmiş, taraflar arasında işbirliğini geliştirmek amacıyla bir "Teknik İşbirliği Programı" imzalanmıştır⁴⁹. Programın öncelikli amacı, uzun dönemde Türkiye'nin Avrupa Topluluğu'na entegrasyonunda katkısı olacak çalışmaların bir an önce ortaya konmasıdır⁵⁰.

1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı, koşulları Katma Protokolle belirlenen Geçiş Dönemini sona erdirmekte, Gümrük Birliğinin henüz tamamlanmamış unsurları ile bu birliğin tamamlanmasından sonra işlerliğini sağlamaya yönelik tedbirleri ve takvimi içermektedir. Ortaklık Konseyi'nin 6 Mart 1995 tarihli toplantısında, 1/95 sayılı Gümrük Birliği Kararı yanı sıra, taraflar arasındaki ilişkilerin Ortaklık Anlaşmasının öngörmediği alanlarda da güçlendirilmesini amaçlayan bir Tavsiye Kararı, Türkiye'nin üçüncü ülkelere karşı 1 Ocak 2001 tarihine kadar Ortak Gümrük Tarifesinin üzerinde vergi uygulayacağı hassas ürünleri içeren 2/95 sayılı Karar, Türk ekonomisinin Gümrük Birliğine bağlı olarak geçireceği değişiklikler esnasında ihtiyaç duyacağı mali yardım ve işbirliğinin çerçevesini belirleyen Topluluk Deklarasyonu kabul edilmiştir.

Türkiye'nin AB'ne tam üyelik adaylığının onaylandığı Helsinki Zirvesi kararları doğrultusunda üyelik hedefinin gerçekleştirilmesi çalışmaları, Kopenhag Kriterlerinin sağlanmasına ve AB mevzuatının benimsenmesine yönelik olarak, "2002 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program"da planlanmıştır⁵¹. 2002-2005 yıllarına ilişkin planlamaları içeren Program kapsamında iddialı hedefler belirlenmiştir. Bu çerçevede, 2002 yılında % 3'lük, 2003-2005 döneminde yıllık ortalama % 5'lik büyüme ve 2005 yılı sonunda

⁴⁹ Teknik İşbirliği Programı 21.1.1992 tarihinde imzalanmıştır.

⁵⁰ Avrupa ekonomik Topluluğu olarak kurulan günümüzün Avrupa Birliği, ekonomik entegrasyonun her aşamasında farklı anılmıştır. "Gümrük Birliği" aşamasında "AET" olarak anılırken, üretim faktörlerinin serbest dolaşımını öngören "Ortak Pazar" aşamasında "Avrupa Topluluğu" olarak anılmıştır. Ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik olarak ortak politikaların belirlenerek uygulanmasını amaçlayan "Ekonomik Birlik" aşamasında ise "Avrupa Birliği" olarak anılmaktadır. AB'nin kuruluş anlaşması 9-10 Aralık 1991 tarihinde gerçekleştirilen Maastricht Zirvesinde kaleme alınmış ve üye devletler tarafından 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmıştır.

⁵¹ Kopenhag Kriterleri AB Komisyonu tarafından hazırlanarak 15 Temmuz 1995 tarihinde AB Konseyi'ne sunulan "Gündem 2000" adlı raporda belirtilmektedir. Bu rapor kapsamında belirlenen ilkeler AB'nin gelecek yarıyılıda izleyeceği politikalar, AB'nin genişlemesi ve AB'nin mali yapısına ilişkin konular ele alınmıştır.

% 8'lik enflasyon oranına ulaşılması hedeflenmiştir. 2002 yılı için ekonomik büyüme oranı hedefin oldukça üzerinde % 7,8 olarak gerçekleşmiştir.

Program, bu iddialı hedefler doğrultusunda AB'ne tam üyelik sürecinde, ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamının oluşturulmasını, kamu borç stokunun GSMH'a oranının AB ortalamasına yaklaştırılmasını ve serbest piyasa ekonomisinin güçlendirilmesini amaçlamaktadır⁵².

2003 yılı katılım öncesi ekonomik programında da yapısal reformların, öngörülen ekonomik hedeflere ulaşılmasında ve makro ekonomik istikrarın kalıcı bir şekilde sağlanmasında belirleyici bir rol oynayacağı vurgulanmaktadır⁵³. Sürdürülebilir bir büyüme ortamı tesis edilmesi ve piyasa kurallarına dayalı ve rekabet gücü yüksek bir ekonomik yapı oluşturulması yönünde yapısal reformların sürdürülerek Kopenhag ekonomik kriterlerine uyum sağlanması hedeflenmektedir. Bu kapsamda, kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde gerçekleştirilmesi yönünde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve özelleştirme yoluyla kamunun ekonomi içerisindeki rolünün azaltılması ve ekonomik etkinliğin artırılması hedeflenmektedir. Ayrıca, bankacılık sisteminin reel sektörün kaynak ihtiyacını etkin bir şekilde karşılayacak yapıya kavuşturulması, çeşitli alanlarda oluşturulan düzenleyici kurumlarla piyasa mekanizmasının güçlendirilerek piyasaların daha modern ve güvenilir bir yapıya kavuşturulması, yerli ve yabancı yatırımların artırılması, ekonomide özel sektörün rolünün daha da geliştirilmesi ve rekabet gücü yüksek bir tarım sektörünün oluşturulması amaçlanmaktadır.

Yapısal reformlar kapsamında, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasında ve eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında ekonomik ve sosyal yapıdan kaynaklanan dengesizliklerin ortadan kaldırılmasında ilerlemenin sağlanması öngörülmektedir.

Her iki program kapsamında belirtilen amaçlar doğrultusunda bir taraftan sayısal hedeflere ulaşılmaya çalışılırken, diğer taraftan da mevzuat uyumlaştırılması çalışmaları hızlı bir biçimde "Uyum Paketleri" olarak gerçekleştirilmektedir.

Ticaret politikalarına yönelik olarak gerçekleştirilen mevzuat uyumlaştırması çalışmaları çerçevesinde DTÖ'nün öngördüğü serbestleştirme ölçütlerinin üzerine çıkmıştır. Örneğin Türkiye, DTÖ kapsamında çoklu anlaşmalardan olan "Devlet Alımları

⁵² Devlet Planlama Teşkilatı , 2002 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program, Ankara, Ağustos 2002, s.1-3, <http://www.dpt.gov.tr>. (05/09/2003)

⁵³ Devlet Planlama Teşkilatı, 2003 yılı Katılım Öncesi, a.g.e., s.1.

Anlaşması”na imza koymamıştır. Ancak, AB ile gerçekleştirilen uyumlaştırma çalışmaları kapsamında İhale Yasası DTÖ ve AB normlarına uygun olarak yeniden düzenlemiştir.

2. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Türkiye Arasındaki İlişkiler

IMF ve DB, Bretton Woods para sisteminin çöküşü üzerine inşa edilmiş, uluslararası iki kuruluştur. IMF parasal krizlerin çözümünde üye ülkelere yardımcı olmak, DB ise, özellikle az gelişmiş ülkelere, reel kalkınma sorununun çözümünde destek sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Bu oluşumların iki ortak amacından bahsedilebilir. İlki, üye ülkelerin reel ve finansal krizlerine çözüm bulmaktır. İkinci amaç ise, mal ve hizmet ticareti ile üretim alanlarında küresel ekonominin işleyiş koşullarının oluşturulması ve uygulamaya sokulmasıdır⁵⁴. İlk amaç ikinci amacın gerçekleştirilmesinde kullanılan bir araç olarak değerlendirilebilir.

IMF'nin ana kuruluş amaç ve görevleri toplu olarak şöyle belirtilebilir⁵⁵. IMF, uluslararası ticaretin uyumlu biçimde gerçekleştirilmesini sağlayarak istihdam hacmini genişletmek, reel gelir artışı sağlamak ve üretken kaynakların artışına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. IMF'nin parasal fonksiyonun misyonu söz konusu hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede kurlardaki istikrarın korunarak üye ülkelerin ihracatlarını artırmak için devalüasyon rekabetine girmelerini engellemekte ve uluslararası ticaretin gelişmesi önündeki kambiyo kısıtlamalarını ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.

Gerek DB, gerekse IMF politikaları olsun, özellikle günümüzde neo liberal politikaların teorik desteğine dayanmaktadır⁵⁶. Bu destek sayesinde önerdikleri yapısal uyum programlarını uygulayan ülkelere serbest piyasa koşullarına adapte olma dayatması içine girmektedir⁵⁷. Her iki kuruluşta uygulanan yapısal uyum programları kapsamında kullanılacak kredileri koşullara bağlamakta ve belirli ararlıklarla gerçekleştirilen denetimlerde koşullara uyulmadığı izleniminin edilmesi halinde kredi kullanımını askıya alınmakta veya uygulamadan kaldırılmaktadır. DB ve IMF'nin önerdikleri koşulların nitelik

⁵⁴ Küresel ekonominin işleyiş koşullarını oluşturma amacı, bu oluşumların kuruluş anlaşmalarında değişik biçimlerde ifade edilmektedir.

⁵⁵ IMF'nin ana kuruluş amaç ve görevleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Sönmez, *Dünya Ekonomisi...*, s.306.

⁵⁶ Dünya bankası politikalarının teorik temelleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Sönmez, *Dünya Ekonomisi...*, a.g.e., ss.319-328.

⁵⁷ Levent Kaya, “İstikrar Politikaları ve Uygulamalardan Örnekler”, *İktisat Politikası*, İstanbul: Alfa, 1998, s.208.

ve içerik olarak farklılıklar içermesine rağmen önemli paralellik taşıdığı görülmektedir. Yapısal uyum programlarına tabi olan ülkelerden istenen koşulların ortak noktalarını;

- Reel bütçe açığının azaltılması ve hazinenin merkez bankası kaynaklarından en alt düzeyde yararlandırılması. Bunun için önerilen çözüm harcamaların kısılarak gelirlerin artırılması ve reel ücret artışlarının sınırlandırılması,
- Döviz kuru ayarlamalarının gerçekleştirilmesi
- Parasal düzenlemeler çerçevesinde kamu sektörüne yönelik kredilerin kısılması ve özel sektöre yönelik ayrımcı kredi tahsisi ve faiz oranlarının artırılması,
- Devletin ekonomide işlevsel anlamda küçültülmesi,
- Karşılaştırmalı üstünlüklere işlerlik kazandırmak için korumacılığın azaltılması, kamu işletmeciliğinin özelleştirilmesi,
- Dış ticaret rejimini serbestleştirme doğrultusunda reformların bütün olarak gerçekleştirilmesi, gibi sıralamak mümkündür.

Türkiye'nin IMF ve DB ile olan ilişkileri 19.02.1947 tarihinde 5016 sayılı yasayla başlamış ve bu tarihten itibaren Türkiye her iki kuruluştan sürekli olarak kaynak kullanan bir ülke konumunda olmuştur. Bu çerçevede Rezerv Hakkı, Geliştirilmiş Fon Kolaylığı, Telafi Edici ve Olağanüstü Finansman Kolaylığı gibi fon imkanlarından yararlanmıştır⁵⁸.

IMF kanalıyla Türkiye'nin ulusal politika belirleme inisiyatifini 1990 yılı sonrasında resmi olarak sınırlanmaya başlanmıştır⁵⁹. Türkiye 22.03.1990 tarihinde IMF Anasözleşmesi'nin VII. maddesi kapsamına girmiştir. Bu tarihi takiben Türkiye, IMF'ye uluslararası cari işlemlerine sınırlamalar getirmekten kaçınmayı, ayrımcı kur politikası uygulamamayı ve üye ülkelerin elinde bulunan Türk Liralarını ilgili ülkenin isteği halinde satm alacağını taahhüt etmiştir. Dolayısıyla, IMF kaynaklarından aşırı fon kullanımına ve verilen bu taahhüde bağlı olarak, izlenen her ekonomi politikasında IMF ve DB'sı politikalarının ağırlığı hissedilmiştir. En son 25 Temmuz 2003 tarihli IMF'ye sunulan raporda bunun izlerini açık biçimde görmek mümkündür⁶⁰. Rapor kapsamında Türkiye ekonomisine ilişkin mevcut durum, niyet mektubunda belirlenmiş olan, yapısal performans

⁵⁸ Kullanılan fonlar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Karluk *Uluslararası Ekonomi*, a.g.e., ss. 514-518.

⁵⁹ Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi*, 7. Baskı, İstanbul: Beta, 2002, s. 520.

⁶⁰ T.C. Başbakanlık, "Ref: B.02.1.HM.0.DEI.02.00/500", <http://www.hazine.gov.tr> (25/08/2003)

kriterleri açısından somut biçimde ortaya koyularak yapılanlar ve yapılacak olanlar hesap verir bir üslupla sunulmuştur.⁶¹

3. Uluslararası Ekonomik İlişkiler Çerçevesinde Türkiye'nin Realist Devlet Yaklaşımı Açısından İrdelenmesi

Kapitalist sitemin büyüyüp gelişmesi için güçlü bir otoriteye ihtiyaç vardır. İşte realist yaklaşım bu noktadan hareketle “küresel ekonominin yapısını egemen devlet ve/veya devletler şekillendirmektedir” fikrine sahip çıkmaktadır⁶². Ulusal ekonomiler, hükümetler tarafından tanımlanan ulusal çıkarlara hizmet ederler. Bu nedenle, realist yaklaşım küresel ekonomiyi devlet temelli kavramlarla açıklar. “kamu gücü” ve “hegemonya” kavramları bunlardan en temel olanlarıdır. Hegemonya kavramına göre, devletler sahip olduğu askeri gücün yanında ekonomik gücü de elinde bulundurduğu oranda küresel ekonomik sistem içinde hakim ve egemen konumdadır⁶³. Kamu gücü ve otoritesine sahip güç unsuru olarak nitelenen realist devletin daha alt açılımlı kriterlerini şu şekilde saymak mümkündür. Devlet;

- Güçlü bir ekonomiye sahip olmalı,
- Köklü siyasi geçmişe ve dünya siyasetinde nüfuz alanına sahip olmalı,
- Etkin bir askeri güce sahip olmalı,
- Güçlü bir diplomasi ve siyasi istikrara sahip olmalıdır.

Bu kriterleri sağlayan ve uluslararası gelişmeleri kendi menfaatleri doğrultusunda şekillendirebilen devletler realist devlet tanımlamasına uymaktadır.

Bu kriterler açısından Türkiye'nin küresel ekonomi koşullarında realist bir devlet olup olmadığı sorusuna net bir cevap vermek oldukça güçtür. Çünkü, soru spekülâtif niteliğe sahiptir. Realist devlet tanımlamasında kullanılan kriterler açısından yapılan genel değerlendirmeler ışığında Türkiye'nin küresel ekonomi koşullarında realist bir devlet olarak rol oynadığını söylemek mümkün değildir. Bu yargının dayanağı aşağıdaki açıklamalarda bulunabilir.

⁶¹ Yapısal Performans Kriterlerinden yerine getirilenlerden bazıları (i) Genel kamu ve kamu iktisadi teşebbüslerinin istihdamının izlenmesi sisteminin uygulamaya konulması; (ii) bankacılık sektöründeki aracılık maliyetlerinin düşürülmesine ilişkin bir eylem planının hazırlanması; (iii) nominal değeri 250 milyon \$ tutarındaki TMSF'nin kredi portföylerinin satışlarının yapılması; (iv) Doğrudan Yabancı Yatırımlara ilişkin yeni bir kanunun yürürlüğe girmesi; (v) BDDK'nın etkinliğini güçlendirecek yasal düzenlemenin hazırlanması (vi) İcra ve İflas Kanununun kabul edilmesi, olarak sayılabilir.

⁶² Scholte, a g e., ss. 427-452.

⁶³ İhsan D. Dağı, “Uluslararası Politikada Devletin Yeri: Liberteryen Bir Eleştiri” <http://www.liberal-dt.org.tr/idd/m1/DDdagi.htm>.

Türkiye dünya ekonomisini şekillendirebilecek bir ekonomik güce sahip değildir. Dünya ekonomisinde her alanda edilgen bir yapıya sahiptir. Bunun en temel kanıtı olarak uluslararası fon piyasalarına kaynak sunan değil, devamlı olarak kaynak kullanan bir konumda bulunması gösterilebilir. Yüksek seviyelerde dalgalanan kronik enflasyon ve kamu mali disiplininin bozulmasına bağlı olarak ortaya çıkan finansman ihtiyacının reel faizleri yüksek seviyelere çektiği ve bunun da ekonomik faaliyetler üzerinde olumsuz etkilerinin olduğu herkes tarafından bilinmektedir. Bu bağlamda, Türkiye ekonomisinin istikrara kavuşması ve sürdürülebilir bir ekonomik büyüme eğilimine girebilmesi için makro ekonomik dengelerde ortaya çıkan aksaklıkların bir an önce giderilmesi, 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde, kendini fazlasıyla hissettirmiştir. Bu ekonomik yapı bizi kendi iç ekonomik krizlerini aşamayan bir ülkenin küresel ekonomiyi yönlendiremeyeceği sonucuna ulaştırmaktadır.

Türkiye, siyasal geçmiş açısından, küresel ekonomiyi şekillendirme konusunda avantajlı konumdadır. Günümüzde uluslararası siyasal oluşumlar içinde Türkiye söz sahibi olabiliyorsa bu Osmanlı'dan kalan siyasal ve jeopolitik miras sayesinde olabilmektedir. Uluslararası siyasal gelişmelerdeki rolü de ancak siyasal nüfuz alanı ile sınırlı olarak gerçekleşmektedir. Bu siyasal nüfuz alanları Kafkasya ve Türk devletlerin kapladığı alanlar, Balkanlarda Türk ve Müslüman nüfusun yaşadığı bölgeler ile Orta Doğu bölgesidir. Ancak, jeopolitik konumun ve siyasal nüfuz alanının da nasıl değerlendirdiği ayrı bir tartışma konusudur.

Küresel ekonomiyi şekillendirebilme gücünün diğer bir göstergesi de ülkenin sahip olduğu askeri güç unsurudur. Bu açıdan Türkiye'nin konumunu değerlendirmek oldukça zordur. Çünkü, askeri gücün büyüklüğünün tespiti ve uluslararası boyutta karşılaştırması oldukça güçtür. Ancak, "bilgiye dayalı güç" kavramının geliştiği günümüzde askeri teknoloji üretebilen ve bunu kullanabilen ülkeler ancak askeri bakımdan söz sahibi olabileceklerdir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'nin sahip olduğu askeri gücün olayları şekillendirmede önemli bir unsur olduğunu söylemek mümkün olmamaktadır. Bu noktada yakın tarihte yaşananlara bakarak Türkiye'nin askeri gücü açısından küresel gelişmelerin taşıeronu olarak rol oynadığını söyleyebiliriz⁶⁴.

Siyasal istikrar ve güçlü diplomasi kriteri açısından Türkiye küresel gelişmeleri ulusal çıkarları doğrultusunda şekillendirme konusunda etkin bir role sahip olarak

⁶⁴ Çalışmanın hazırlandığı dönemlerde ve öncesinde yaşanan, ABD kaynaklı, uluslararası çatışmalar sonrasında Türkiye uluslararası barış gücüne asker göndermek suretiyle küresel gelişmelerde rol oynamıştır. Bunun en somut üç örneğini Balkanlar, Afganistan ve Irak'ta yaşanan gelişmeler oluşturmaktadır.

görülmemektedir. Çünkü, son yirmi yıllık dönem haricinde, siyasi istikrar sıkça yaşanan askeri darbelerle kesintiye uğramıştır. Her darbe dönemi kendi koşullarında güçlü siyasi otoriteyi yönetime getirmiş ve devlet aygıtını işleten bürokrasi kadroları “benden senden kültürü”ne dayalı örgütlenme anlayışıyla şekillenmiştir. Böyle bir örgütlenme yapısı içinde de uluslararası ilişkilerde önemli bir unsur olan belirli bir devlet politikası takip edilmesi gerekliliği tam olarak yerine getirilememiştir. Son yirmi yıllık dönemde ise siyasal istikrarsızlık demokratik boyutta tezahür etmiştir. Özellikle 1980’li yılların sonunda yaşanan ekonomik istikrarsızlıklara ve siyasi yasakların kalkmasına bağlı olarak uzun ve istikrarsız koalisyon dönemine girilmiştir. Dolayısıyla bu dönemde de tutarlı devlet politikasının belirlenerek hayata geçirilmesi mümkün olmamıştır.

Realist devlet kriterleri açısından yapılan değerlendirmeler kümülatif olarak yorumlandığında, Türkiye’nin uluslararası ilişkilerde, dolayısıyla küresel ekonomiyi şekillendirme bağlamında, realist bir devlet olmadığı yargısını ifade etmek yanlış olmayacaktır.

B. DTÖ ANLAŞMALARININ VE MEKANİZMALARININ TÜRKİYE’NİN DIŞ TİCARET POLİTİKALARI VE KAMU MALİYESİNE ETKİSİ

1. DTÖ Anlaşmalarının Dış Ticaret Politikalarına Yansımaları

Mevcut dış ticaret politikaları, özellikle 1990’lı yıllarda köklü değişikliğe uğrayan dış ticaret rejimi uygulamaları ile şekillendirilmiştir. Politikaların belirlenmesinde DTÖ çerçevesindeki düzenlemelerin etkisi büyük olmuştur. DTÖ’nün etkisi “genel korunma ilkesinin” ve “en çok kayırlan ülke ilkesinin” Türkiye açısından hayata geçirilmesi gereğinin yerine getirilmesi noktasında olmuştur. Şöyle ki; yerli sanayinin ve uzantılarının korunması gerekiyorsa bunun gümrük vergileri ile gerçekleştirilmesini öngören genel korunma ilkesi gereği, gümrük vergileri indirilebileceği en alt düzeylere indirilmiş ve ayrıca korunma koşulları ve hükümleri DTÖ düzenlemeleri ile uyumlu hale getirilmiştir.

En çok kayırlan ülke ilkesi, esas olarak uluslararası düzeyde ayrımcı uygulamaların önlenmesini amaçlamaktadır. Ancak, taşıdığı istisna hükmü gereği uluslararası ticarete üye ülkelere, Örgüt’ün öngördüğü sınırların daha altında serbestlik getiren, ayrımcı uygulamalara izin verilmektedir. Diğer bir ifadeyle, DTÖ, kendi kurallarından daha liberal ilkelere bağlı olarak çalışan bölgesel ekonomik entegrasyonların kurulmasında ve aralarında üçüncü ülkelere karşı ayrımcı uygulamalar yapmalarına izin vermektedir. Bu istisna uygulamasından hareketle Türkiye, serbestleştirme çalışmalarını başlatmış ve dış ticaret rejimini DTÖ ilkelerine ve AB normlarına uygun olarak şekillendirmiştir.

1980’li yıllardan başlayarak, dünya ekonomisiyle bütünleşmeye çalışan Türkiye, özellikle 1995 yılında DTÖ Anlaşmasına taraf olması ve aynı yıl AB ile Gümrük Birliğine girmesiyle birlikte ticaret politikalarının uygulama esaslarını belirleyen yasal düzenlemelerini yeniden şekillendirme gereğini hissetmiş ve gerekli dönüşümleri gerçekleştirmiştir.

DTÖ’nün temel ilkelerine bağlı olarak şekillenen dış ticaret politikası İthalat Mevzuatı, İhracat Mevzuatı, Gümrük Mevzuatı ve Kambiyo Mevzuatı olmak üzere dört ana mevzuat kapsamında şekillenmektedir. Bu mevzuat unsurları çerçevesinde oluşturulan dış ticaret politikaları iki amaca hizmet etmektedir. Bunlardan ilki, dış ticari ilişkilerde ulusal çıkarların en üst düzeyde korunmasıdır. İkincisi ise, dış ticaret işlemlerini uluslararası düzeyde bir standarda kavuşturarak dış ticaret işlem maliyetlerini ve ticari uyumsuzlukları en aza indirmektir. Bu iki amaca odaklanan mevzuat unsurlarının öngördüğü düzenlemelerin içeriği aşağıda incelenmektedir.

a. İthalat Mevzuatındaki Gelişmeler

I. İzmir İktisat Kongresi’nde genç Türkiye Cumhuriyeti’nin ekonomik düzeninin liberal temellere dayalı olarak şekillendirilmesi kararlaştırılmış ancak yaşanan 1930 dünya krizini takiben 1950’li yıllara kadar içe kapalı, korumacı bir ekonomik yapı oluşmuştur. 1950-56 yılları arasında Liberal politikalara dönüş gerçekleştirilmiş, fakat moratoryuma kadar uzanan “1958 Ekonomik Krizi”ni takiben 1980 yılına kadar yeniden içe dönük korumacı politikalara dönmüştür. Özellikle 1963-1980 yıllarını kapsayan dönemde yerli üretim sektörlerinin ithal malları karşısında korunması amaçlanmış ve yüksek gümrük tarifesi uygulamalarına, ithalat ve kambiyo rejimlerinin kontrolüne dayalı ithal ikameci kalkınma modeline uygun dış ticaret politikaları izlenmiştir. Yukarıda da ifade edildiği gibi 1980 sonrası dönemde ise serbest dış ticaret politikaları uygulanmıştır. İthalat boyutuyla dış ticaretin serbestleştirilmesi öncelikle ithalat rejim kararları ile sonrasındaysa ithalatla bağlantılı diğer yasal düzenlemeler kapsamında gerçekleştirilmiştir.

1) İthalat Rejim Kararlarındaki Değişiklikler

İthalat Rejim Kararları çerçevesinde dış ticaret politikasının serbestleştirilmesi yönündeki ilk köklü hareket 1984 İthalat Rejim Kararı ile gelmiştir. Bu çerçevede daha önceden ithali yasaklanmış ve izne bağlanmış maddelerin sayıldığı listelerdeki pek çok malın ithalatına serbestlik getirilmiştir, gümrük vergisi oranları aşamalı olarak indirilmiş,

sanayide kullanılan ara malı ve hammadde ithalatına muafiyet tanınmış ve özellikle ithalatta görünmez engel niteliğindeki bürokratik engeller azaltılmıştır. Bürokratik engellerin azaltılmasına öncelikli olarak ithalat işlemlerine ilişkin izin ve yetkilerin taşraya bırakılması ve sonrasında da formalitelerin basit ve uygulanabilir niteliğe sahip olacak biçimde düzenlenmesiyle devam edilmiştir. Örneğin, sanayicilerin ve ithalatçıların önlerini görerek uzun vadeli plan yapabilmelerini sağlamak amacıyla ithalat rejim kararlarının yıllık olarak yayımlanması uygulamasından vazgeçilerek yalnızca tali düzenlemelerin resmi gazetede yayınlanması yoluna gidilmiştir. Yine 1984 rejim kararı çerçevesinde, tam rekabet şartlarının oluşturulması amacıyla, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarına daha önce tanınmış gümrük muafiyetleri kaldırılmıştır.

İthalat rejiminde ikinci önemli serbestleştirme 1990 yılı ithalat rejim kararı ile gerçekleştirilmiştir⁶⁵. İlgili rejim kararı çerçevesinde;

- “İthalî İzne Tabi Mallar” listesi kapsamındaki malların ithalatı serbest bırakılarak ithalat tamamen serbest bırakılmıştır,
- İthalatta işlem maliyeti oluşturan teminat uygulaması kaldırılmış,
- Dış ticareti devletleştirilmiş ülkelerden yapılacak ithalat genel esaslara tabi tutularak kısıtlamalar kaldırılmış⁶⁶,
- “Gümrük Vergisi Listeleri” ve “Toplu Konut Fonu Listesi” birleştirilerek her iki mali yükümlüğün oranlarında önemli indirimler gerçekleştirilerek, genel olarak % 40’ın üzerinde Gümrük Vergisine tabi mal kalmamıştır⁶⁷,
- İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesine İlişkin olarak hazırlanan 3577 Sayılı Anti-Damping Kamunu’nun 1 Ekim 1989 tarihinde yürürlüğe girmesiyle dampedingli ithalatın engellenmesi yolunda önemli adım atılmıştır.

Ekonomide korunmanın kaçınılmaz olduğu durumlarda gümrük vergileri ile korunmasını ön gören DTÖ ilkesine uyum sağlamak amacıyla 1993 yılı rejim kararı

⁶⁵ 27.12.1989 tarih ve 89/14910 sayılı “İthalat Rejim Kararı”, 17.12.1990 tarih ve 20405 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

⁶⁶ Bu değişiklik öncesinde dış ticareti devletleştirilmiş ülkelerden ancak Dış Ticaret Sermaye Şirketleri ve kamu kuruluşları ithalat gerçekleştirilebilmekteydi. Diğer firmalar ise bu ülkelere gerçekleştirdikleri ihracat oranında ithalat gerçekleştirme imkanına sahipti.

⁶⁷ Gümrük vergisi indirimleri ile birlikte genel korunma oranları mamul maddelerde %30-50, yarı mamullerde %10-30, Hammaddelerde ise % 0-10 oranında uygulanmıştır.

değişikliği ile *ithalatta tek vergi* uygulamasına geçilerek ithalat üzerindeki mali yükümlülükler önemli ölçüde azaltılmıştır⁶⁸. Bu değişikliklerle gerçekleştirilecek ithalatın devletten kaynaklanan maliyeti sadece çıkış ülkesine ve ürününe göre değişiklik gösteren gümrük vergisi ve Toplu Konut Fonu'nun toplamından oluşmaktadır. Ancak, her ne kadar ithalatta tek vergi uygulamasına geçilmiş olmasa da KDV ve ÖTV gibi vergilerin kapsamına giren malların ithalatında gümrük vergisine ek mali yükümlükleri devam etmektedir. Bu türden mali yükümlülükler genel olmayıp özel kanunlar kapsamında tahsili ön görülen istisna malların ithalatında alınmaktadır.

1994 ve 1995 yılı rejim kararları tamamen ülke ekonomisinin küresel ekonomiye bir adım daha entegre olmasını amaçlayan düzenlemeler içermektedir. Her iki yılda da gümrük vergisi oranları önemli ölçüde azaltılarak, koruma oranları indirilmiş ve Gümrük Birliğine uyum sağlanmaya çalışılmıştır⁶⁹. 1996 yılında Gümrük Birliği anlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte AB'den ithal pek çok eşya üzerinden alınan gümrük vergisi oranları sıfıra bağlanmış, AB nin üçüncü ülkelerle imzaladığı serbest ticaret anlaşmaları çerçevesinde önemli gümrük vergisi tavizlerinde bulunulmuştur⁷⁰.

Mevcut ithalat politikasının küresel ekonominin gereklerine uygun olarak şekillendirilmiş olduğu 1996 yılında yürürlüğe giren son rejim kararının amaç ve kapsamını düzenleyen 1., 3., 4. ve 5. maddelerinden anlaşılmaktadır⁷¹. Birinci maddede, rejim kararının amacı, ithalatın ülke ekonomisi yararına ve uluslararası ticaretin gereklerine uygun olarak düzenlenmesini sağlamak olarak belirtilmiştir. Yine aynı maddenin devamında ithalat işlemlerinin rejim kararına dayanılarak çıkarılacak yönetmelik, tebliğler, ilgili kuruluşlara verilecek talimatlar, çok taraflı veya iki taraflı anlaşmaların hükümleri çerçevesinde yürütüleceği ifade edilmektedir. Kararın 5. maddesinde, "...kamu ahlakı, kamu

⁶⁸ 31.12.1992 tarih ve 21452 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 92/3902 sayılı İthalat Rejim Kararı'nın 17. Maddesi ile İthalatta DİFİF uygulamasına son verilirken ayrıca, 11/7/1992 tarih ve 3824 sayılı kanunun 26. Maddesi uyarınca "İthalatta Damga Resmî", "Ulaştırma Altyapı Resmî" ve "Belediye Hisseleri" gibi eş etkili mali yükümlülükler uygulamadan kaldırılmıştır.

⁶⁹ 1995 yılı itibari ile koruma oranları ortalama olarak, AB ve EFTA ülkeleri için %14,56; diğer ülkeler için %19,36 olarak gerçekleşmiştir. Ayrıca, Ortaklık Anlaşmasından gelen yükümlülükler çerçevesinde ise 12 ve 22 yıllık listelerde sırasıyla %5 ve %10'luk indirimler yapılmıştır. Toplam olarak 12 yıllık listede %95, 22 yıllık listede ise %90'luk indirimle ulaşılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. 09.07.1995 tarih ve 22383 sayılı Resmi Gazete. Ortak Gümrük Tarifesi açısından ise 12 yıllık listede %90, 22 yıllık listede ise %85 indirim gerçekleştirilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. 07.01.1995 tarih ve 22164 sayılı Resmi Gazete.

⁷⁰ Gümrük Birliğinin kapsamı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Karluk, *Avrupa Birliği*....., a.g.e., s. 522.

⁷¹ **İthalat Rejimi Kararı** 31 Aralık 1995 tarih ve 22510 sayılı Mükerrer Resmi Gazete, İlgili Rejim Kararında 1999 yılında 95/7606 bakanlar kurulu kararı ile bazı değişiklikler yapılmıştır. İlgili karar ve değişiklikler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.dtm.gov.tr/ithalat/mevzu/ithmevzu/95-7606.htm> (02/10/2003)

düzeni veya kamu güvenliği; insan, hayvan ve bitki sağlığının korunması veya sınai ve ticari mülkiyetin korunması amaçlarıyla ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde alınan önlemlerin kapsamı dışındaki malların ithali serbesttir.” denilerek ithalat politikasının serbest ticaret politikası ilkelerine uygun olarak oluşturulduğu ifade edilmektedir.

5. maddede serbest ticaret politikasının takip edileceği vurgulanmakla birlikte 3. maddede ulusal çıkarların korunması amacıyla, gerek görülmesi halinde, alınabilecek önlemlerin çerçevesi çizilmektedir. Buna göre; Türkiye ile ticari ilişkilerinde ticaret ve ödemeler dengemizi bozacak nitelikte kayıtlar koyan veya uygulama yapan, anlaşmalar ile kararlaştırılan yükümlülüklerini yerine getirmeyen, ithalat rejimimizin genellik ilkesi ile bağdaşmayacak şekilde ayırıcı işlemler uygulayan ülkeler, kuruluşlar ve firmalar hakkında taraf olduğumuz uluslararası anlaşmalar çerçevesinde uygun görülecek gerekli önlemlerin uygulanabileceği hüküm altına alınmaktadır. Bu hüküm DTÖ'nün dış ticarete ayırıcı uygulamaları yasaklayan ilgili düzenlemelerin tanıdığı haklardan, yine Örgüt'ün belirlediği ilkeler çerçevesinde, yararlanma isteğini ortaya koymaktadır. Ulusal çıkarların korunması ve uluslararası ticarete ayırıcı politikaların engellenmesi amacıyla uygulanması öngörülen ticaret politikası önlemleri 4. maddede sayılarak ilgili konularda gerekli yasal düzenlemeler hazırlanarak yürürlüğe sokulmuştur⁷². İthalat politikalarını tamamlayan ve ticaret politikalarını şekillendiren bu yasal düzenlemeler genellikle ithalatta bazı durumlarda uygulanabilecek korumacı hükümler içermektedir. Söz konusu mevzuat unsurları;

- Bir malın ithalatındaki artışın yerli üreticiler üzerinde yaratacağı ciddi zarar yada zarar tehdidi durumunda alınacak korunma ve gözetim önlemleri,
- Dampingleli veya sübvansiyonlu ithal ürünlerin iç piyasada neden olacağı haksız rekabeti ortadan kaldırmaya ilişkin önlemler
- Türkiye'nin ticari haklarının korunmasına yönelik önlemler, olmak üzere konuda odaklandığını görülmektedir.

⁷² Ticaret politikası önlemlerini şekillendiren ve ilgili maddede sayılan düzenlemeler; “İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Mevzuat”; “İthalatta Gözetim ve Korunma Önlemleri ile Kota İdaresi ve Tarife Kontenjanı Hakkında Mevzuat”; “Belirli Tekstil Ürünleri İthalatında Gözetim ve Korunma Önlemleri Hakkında Mevzuat”; “İkili Anlaşmalar ve Protokoller veya Diğer Düzenlemeler Kapsamı Dışında, Belirli Ülkeler Menşeli Tekstil Ürünleri İthalatında Gözetim ve Korunma Önlemleri Hakkında Mevzuat”; “Türkiye'nin Ticari Haklarının Korunması Hakkında Mevzuat ve Belirli Ülkeler Menşeli Malların İthalatında Gözetim ve Korunma Önlemleri Hakkında Mevzuat gibi unsurlardan tan oluşmaktadır.

Uluslararası ticari düzenlemelerle belirlenen özel durumlarda kullanılmasına izin verilen bu korunma önlemleri özellikle AB ve ABD başta olmak üzere sanayileşmiş ülkeler tarafından etkin bir korunma aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır⁷³. Korunma aracı olarak kullanılan bu ticaret politikası önlemlerine ait yasal düzenlemelere ilişkin genel açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

2) İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Mevzuat

İthalattan haksız rekabet önlemlerinin içeriğine girmeden önce haksız rekabet kavramının neyi ifade ettiğini vurgulamak yerinde olacaktır. Haksız rekabet kavramı serbest piyasa mekanizması dışında gerçekleştirilen her türlü ticari uygulama olarak ifade edilebilir. DTÖ, haksız rekabet uygulamalarını, yani serbest piyasa mekanizmasından sapma yaratan uygulamaları, dumping ve sübvansiyon kavramlarında toplayarak bu kavramlar çerçevesinde gerçekleştirilen faaliyetleri yasaklamış ve her üye ülkeyi haksız rekabetle mücadele konusunda gerekli önlemleri almaya davet etmiştir. Türkiye, DTÖ anlaşmalarından ve AB ile gerçekleştirilen Gümrük Birliği Anlaşmasından kaynaklanan yükümlülüğü gereği, haksız rekabete ilişkin uygulamaları engellemek amacıyla “İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Karar ve Yönetmelik”i hazırlayarak uygulamaya koymuştur⁷⁴.

Karar ve yönetmelikte, DTÖ tanımlamalarına uygun biçimde, dumping ve sübvansiyon tanımlaması yapılarak önlenmesine ilişkin izlenmesi gereken prosedür belirlenmiştir. Buna göre; dumping, bir malın Türkiye'ye ihraç fiyatının, benzer malın normal değerinin altında olması; sübvansiyon ise menşe veya ihracatçı ülkenin fayda sağlayan, doğrudan veya dolaylı mali katkısını veya GATT 1994'ün XVI. maddesi çerçevesinde herhangi bir gelir veya fiyat desteğini, ifade edecek biçimde tanımlanmıştır. Kararın 5. ve 15. maddeleri arasında bu tanıma uygun dumping ve sübvansiyonun varlığının nasıl belirleneceğine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Haksız rekabet unsurlarının belirlenmesi karşı önlemin alınması için yeterli bir unsur olarak kabul edilmemektedir.

⁷³ Sait Akman “Türkiye'nin İthalat Politikası, Değişen Koruma Anlayışı: İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi ve Anti-Dumping Vergisi Uygulamaları”, *Yeni Türkiye: Türk Ekonomisi Özel Sayısı II*, Temmuz-Ağustos 1999, Y. 5, S. 28, s. 558.

⁷⁴ İthalatta haksız rekabetin önlenmesine ilişkin ilk yasal düzenleme 1989 yılında 3577 sayılı kanun kapsamında yapılmıştır. 1999 yılında kanunda gerçekleştirilen değişikliklerle “İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Karar ve Yönetmelik” (Karar No: 99/13482), 30.10.1999 tarih ve 23861 sayılı *Resmî Gazete*.

Karşı önlemin alınabilmesi için soruşturmaya konu ithalatın ilgili sektörde zarar unsurlarına neden olması ve bu nedenselliğin ispat edilmesi gerekmektedir⁷⁵. Haksız rekabetin önlenmesine ilişkin tüm incelemenin, soruşturmanın yapılmasından ve önlemlere ilişkin kararların alınmasından DTM'nin koordinasyonunda faaliyet gösteren "İthalatta Haksız Rekabeti Değerlendirme Kurulu" yetkili kılınmıştır⁷⁶.

Soruşturmanın açılması ilk başvuru ve ön inceleme aşamaları olmak üzere iki aşamada gerçekleşir. İthalattan zarar gördüğünü düşünen ilgili sektördeki gerçek ve tüzel kişilerin müracaatı veya DTM'nin re'sen kararı ile soruşturma talep edilebilir. Damping veya sübvansiyona konu olan ithalatın zarar unsurlarına neden olduğunu iddia eden üreticiler veya üretim dalı adına hareket eden gerçek veya tüzel kişiler ile kuruluşlar, ithalat ve zarar arasındaki nedensellik bağımlı gösteren bilgileri içeren ve Yönetmelik ekinde bulunan "Ek 1" nolu formu doldurup, İthalat Genel Müdürlüğü'ne yazılı olarak başvuruda bulunabilirler. Ayrıca, İthalat Genel Müdürlüğü, soruşturma talebi olmaksızın, dampingin varolması, ithalat ile zarar unsurları arasında bir nedenselliğin bulunması ve bu nedenselliği kanıtlayacak verilerin var olması halinde re'sen inceleme ve soruşturma talebinde bulunabilir. Başvurular ve soruşturma talepleri İthalat Genel Müdürlüğü'nce, usul esasları ve nedensellik gibi açılarından 45 gün içinde incelenerek, soruşturma açılıp açılmaması yönünde karar alınması talebiyle Kurula havale edilir.

Teklifi değerlendiren Kurul soruşturma açılmasına gerek duymaz ise işlemler tamamlanarak taraflara bilgi verilir. İnceleme açılması uygun bulunur ise durum resmi gazete ile taraflara ilan edilir. Ayrıca, taraflara ve ihracatçının ülkesindeki yetkili makamlara tebligat yapılır. Kurul soruşturma açılmasına kara verdikten ve ilan edildikten sonra soruşturma İthalat Genel Müdürlüğü tarafından tamamlanarak bulgular nihai karar alınması amacıyla kurula rapor edilir⁷⁷. Zarar unsurlarının varlığı ve ithalat ile nedenselliğini destekleyen bulgulara soruşturma sırasında veya sonunda ulaşılmaması halinde Kurul taahhüt, teminat veya vergi şeklinde olmak üzere üç karar verebilir.

⁷⁵ Zarar: bir üretim dalında maddi zarar, maddi zarar tehdidi veya bir üretim dalının kurulmasının fiziki olarak gecikmesi olarak kabul edilir. Zarar unsurlarının tespitine ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Karar, madde 17.

⁷⁶ Kurul; İthalat Genel Müdürünün veya görevlendireceği genel müdür yardımcısının başkanlığında; Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Türkiye Ziraat Odaları Birliğinin birer yetkili temsilcisi ile İthalat Genel Müdürlüğünün ilgili daire başkanından oluşur.

⁷⁷ Soruşturma süreci hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Yönetmelik, Madde 20-31.

Taahhüt ve teminat uygulamaları soruşturma sürecinde alınan önlemlerdir. Taahhüt kararında soruşturmaya konu malın imalatçısı, ihracatçısı veya menşei ülkesi zarar unsurlarına neden olan uygulamalara son vermeyi taahhüt etmeleri halinde alınabilir. Taahhüt talebi İthalat Genel Müdürlüğü'nden veya ihracatçı statüsündeki makamlardan gelmiş olabilir. Bu taahhüt kararının alınmasında olumsuz bir etki yaratmaz.

Teminat önlemi, şikayet konusu ithalata ilişkin soruşturma sırasında varlığı ve bu ithalatın zarara neden olduğu konusunda ön belirlemeler yapılması halinde, soruşturma süresince zararın önlenmesi amacıyla, damping marjı veya sübvansiyon miktarı kadar veya zararı ortadan kaldırmaya yetecek daha az bir oran veya miktarda teminat yatırılması şeklinde uygulanan geçici önlemdir. Vergi önlemi ise, soruşturma sonucunda önlem alınması gereken koşulların gerçekleşmesi halinde damping marjı veya sübvansiyon miktarı kadar veya zararı ortadan kaldıracak daha az bir oran veya miktarda dampinge karşı vergi veya telafi edici vergi olarak alınır.

Alınacak teminat ya da verginin miktar veya oranı, malın ihracatçıları ile menşei veya ihraç ülkesi de belirtilmek suretiyle tespit edilir. Ancak, bir veya birden fazla ülkeden çok sayıda ihracatçının mevcut olması ve hepsinin belirtilmesinin tatbik edilebilir bulunmaması halinde, geçici veya kesin önlemler, yalnızca söz konusu ülke veya ülkeler belirtilmek suretiyle de uygulanabilir. Geçici veya kesin önlemler, taahhütleri kabul edilen firma veya ülkelerden yapılan ithalat hariç, dampingli veya sübvansiyonlu olduğu ve zarara yol açtığı belirlenen soruşturma konusu ithalatın tamamına ayırım yapılmaksızın uygulanır.

Herhangi bir soruşturma sonucunda kesin önlem alınmasına karar verilmesi halinde, daha önce soruşturma sırasında geçici önlem alınmış ise, bunlar kesin önleme dönüştürülür. Bir taahhüdün kabul edilmesi üzerine soruşturmanın durdurulması veya sonuçlandırılması daha önce alınan geçici önlemlerin gerekli kıldığı tahsilatı engellemez.

İthalatta haksız rekabetin önlenmesine ilişkin mevzuat unsurunun amacı dışında çalıştırılmasının ve keyfi uygulamaların önüne geçmek adına birtakım sınırlamaların getirilmiş olduğu dikkat çekmektedir. Buna göre, şikayet başvurusunda bulunacak kişilere ve şikayetin niteliğine ilişkin geçerlilik kriteri getirilmiştir. Şikayette bulunabilecek kişiler ithalatla ilgili sektördeki üreticiler ve/veya sektör adına hareket eden kişiler olmalıdır. Bunlar dışındaki kişilerin başvurusu kabul edilmemektedir. Ayrıca, şikayet, damping veya sübvansiyona konu olan ithalatla, iddia edilen zarar arasındaki nedensel ilişkiyi gösteren delilleri içermelidir. Yeterli delillerle desteklenmeyen iddialar şikayet olarak

değerlendirilmez. Bunlardan başka, amacı dışında, keyfi uygulamaları önlemek maksadıyla, gerek teminat şeklinde olsun, gerekse vergi şeklinde olsun uygulanacak önlemler için dumping marjı veya sübvansiyon miktarı kadar maksimum üst sınır belirlenmiştir.

3) İthalatta Gözetim ve Korunma Önlemleri ile Kota İdaresi ve Tarife Kontenjanı Hakkında Mevzuat

Korumanın gerekliliğine yönelik teorik yaklaşımlar, Uruguay görüşmelerinde korunma hükmünün GATT 1994 kapsamına alınmasında etkili olmuştur. Müzakereler sonunda GATT 94'ün IXX. maddesinde, üye ülkelere bir yerli sanayi dalına ciddi zarar veren, beklenmedik ithalat artışlarına karşı korunma tedbirleri alma imkanı tanınmıştır. Buna göre, üye ülke ekonomilerinden biri aşırı artan ithalatın neden olduğu, anlaşmada tanımlanan, zarar unsurlarından birine maruz kalırsa ilgili malın ithalatına geçici karakterli ithalat yasağı konulmasını öngören "Korunma" önlemlerinin uygulanmasına başvurabilir.

Türkiye, DTÖ anlaşmaları gereği olarak iç mevzuat uyumlaştırmasının tamamlanması ve korunma ihtiyacının yasal zeminde karşılanması amacıyla bu konuya ilişkin olarak ulusal mevzuatını oluşturmuştur⁷⁸. DTÖ, korunma önlemlerinin uygulanması ile ilgili olarak bir koordinasyon kurulunun oluşturulmasını, inceleme ve soruşturmanın her aşamasında tarafların bilgilendirilmesini ve önlemlerin geçici olmasını öngörmektedir. Aşağıda da inceleneceği gibi gözetim ve korunma önlemleri anlaşması DTÖ'nün bu öngörülerini paralelinde hazırlanmıştır.

Bunun en önemli göstergesi anlaşmanın kapsamını belirleyen 1. madde hükmünde görmek mümkündür. Birinci maddede özetle, karar kapsamının zararın ortadan kaldırılması amacına yönelik olarak alınacak gözetim ve korunma önlemleri ile ikili yada tek taraflı tercihli ticaret anlaşmalarına dayanılarak alınacak önlemler çerçevesinde uygulanabilecek

⁷⁸ DİM, "İthalatta Gözetim ve Korunma Önlemleri ile Kota İdaresi ve Tarife Kontenjanı Hakkında Karar", (Karar sayısı 95/6814), 1.6.1995 tarih ve 22300 Mükerrer sayılı Resmi Gazete; İlgili kararda 1.11.1995 tarih ve 22450 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 95/7432 sayılı Kararla bir dizi değişiklik gerçekleştirilmiştir. Ayrıca, korunma önlemleri mevzuatı kapsamında "Belirli Tekstil Ürünleri İthalatında Gözetim ve Korunma Önlemleri Hakkında Karar ve Yönetmelik.", "Belirli Ülkeler Menşeli Malların İthalatında Gözetim ve Korunma Önlemleri Hakkında Karar ve Yönetmelik.", "İkili Anlaşmalar, Protokoller veya Diğer Düzenlemeler Kapsamı Dışındaki Belirli Ülkeler Menşeli Malların İthalatında Gözetim ve Korunma Önlemleri Hakkında Karar ve Yönetmelik." ten oluşan mevzuat seti bulunmaktadır.

ithalatın gözetime bağlanması, kota ve tarife kontenjanları biçimindeki korunma önlemlerinin kullanımına ilişkin usul ve esaslardan oluştuğu vurgulanmaktadır. Karar kapsamında sayılan önlemlerden hangisinin uygulanıp uygulanmayacağına, DTÖ hükümleri gereği oluşturulan, "İthalatta Gözetim ve Korunma Önlemlerini Değerlendirme Kurulu" inceleme ve soruşturma sürecinde elde edilen bulgular doğrultusunda karar vermektedir⁷⁹. İnceleme ve soruşturma süreci kabaca şöyle işlemektedir.

Bir malın, aynı veya doğrudan rakip mallar üreten yerli üreticiler üzerinde ciddi zarar veren veya ciddi zarar tehdidi yaratan miktar ve/veya şartlarda ithal edilmesi durumunda, ilgili gerçek ve tüzel kişiler veya bağlı buldukları Meslek Kuruluşları ya da Odalar, İthalat Genel Müdürlüğü'ne, yazılı başvuruda bulunarak inceleme talep edebilirler. Yapılan inceleme sonuçları, Kurul'un değerlendirmesine sunulur. Kurul'un değerlendirmesinde, esas olarak; söz konusu malın ithalat düzeyi ve koşulları ile ithal eğilimi ve ekonomik ve ticarî durumuna ilişkin unsurlar ve alınabilecek önlemler üzerinde durulur. Soruşturmanın açılmasına gerek duyulmaması halinde, karar ilgili taraflara tebliğ edilerek duyurulur. Ancak, karar soruşturma açılması yönünde ise bu durumda karar resmi gazetede yayımlanarak ve taraflara tebligat çekilerek yürürlüğe sokulur.

Kurul'un soruşturma sonunda yapacağı değerlendirmede herhangi bir gözetim veya korunma önlemine gerek olmadığı sonucuna varılırsa soruşturma kapatılır ve kapatma kararı özet gerekçesiyle birlikte DTM tarafından Resmî Gazete'de yayımlanır. Aksi yönde bir karar alınması halinde, karar Bakanlıkça onaylandıktan sonra Resmi Gazete'de yayımlanır ve kararın niteliğine göre, yönetmelikte düzenlenen uygulama esasları paralelinde gerekli işlemler başlatılır⁸⁰.

Bu düzenlemelerle, DTÖ'nün ticaret politikaları bağlamında bildirimde bulunma zorunluluğuna uygun olarak, her karar aşamasında bildirimde bulunulması hüküm altına

⁷⁹ "İthalatta Gözetim ve Korunma Önlemlerini Değerlendirme Kurulu", İthalat Genel Müdürü veya görevlendireceği genel müdür yardımcısının başkanlığında, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Türkiye Ticaret ve Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinin yanı sıra, Dış Ticaret Müsteşarlığının İhracat, Avrupa Birliği ile Anlaşmalar Genel Müdürlüklerinin yetkili birer temsilcisi ve İthalat Genel Müdürlüğünün ilgili Daire Başkanından ve konunun niteliğine göre toplantılara bilgi vermesi amacıyla çağrılan ilgili uzmanlardan oluşur. Kurulun çalışma usul ve esaslarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Yönetmelik, Madde21.

⁸⁰ Korunma önlemlerine ilişkin uygulama esasları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yönetmelik IV ve V. Bölümler.

alınmıştır. Böylece, Türkiye bu korunma önlemlerinin uygulanmasına ilişkin şeffaflığı ve hesap verebilirliği önemli ölçüde sağlamış bulunmaktadır.

Uygulanmasına karar verilmesi halinde gözetim önlemleri ile soruşturma kapsamındaki malın ithalatında kaydedilecek gelişmelerin yakından izlenmesi amaçlanmaktadır. Bu amaca, İthalat Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen ve hiçbir şarta bağlanmadan verilen “İthalat Gözetim Belgesi” yardımıyla ulaşılabilir. Bu belge, ithalat izninin düzenlenmesi aşamasında, banka işlemlerinde ve malların gümrük bölgesine sokulması esnasında, gümrük işlemleri sırasında kullanılır.

Gözetim önlemleri geçici nitelikte önlemler olup toplam 12 aylık bir süreyi kapsar. Kurul tarafından aksi kararlaştırılmadıkça, ileriye yönelik gözetim önlemi ilk altı ayı izleyen ikinci altı ayın sonunda kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Kurul soruşturma sonunda gözetim önlemi yanında veya tekil olarak korunma önlemi alınmasına karar verilmiş ise korunma, daha önce verilmiş olunan Gözetim Belgesi'nin süresinin kısaltılması veya ithalatının miktar kısıtlamasına bağlanması şeklinde iki yolla sağlanabilir.

Miktar veya değer kısıtlaması yönünde bir karar verilmesi halinde durum en kısa sürede malın ihracatçısı ülke veya ülkelere bildirilir. Bu ülkeler ve DTM arasında en geç 30 gün içinde bir istişare toplantısı yapılır. Görüşme sonuçları Kurula bildirilir. Kurulun nihai kararı DTM'nin bağlı bulunduğu Bakanlık onayı alınarak Resmi Gazetede yayınlanarak uygulamaya başlanır.

Önlemlerin uygulanmasına ilişkin olarak karar kapsamında gelişmekte olan ülkeler ayrı bir statüde değerlendirilerek uygulanacak önlemler için farklı bir usul benimsenmiştir. Buna göre, soruşturma kapsamında önlem alınmasını gerektiren ithalatın gelişmekte olan ülkelere gerçekleştirilmesi halinde önlemin uygulanması ancak gelişmekte olan bir ülkeden yapılan ithalatın toplam ithalat hacmini belirli oranda aşması kriterine bağlanmıştır⁸¹. Böylece DTÖ'nün az gelişmiş ülkelerin küresel düzeyde korunması ve gelişmelerinin hızlandırılması amacına uygun hareket edilmiştir.

⁸¹ Gelişmekte olan ülkelere yönelik olarak korunma önleminin uygulanabilmesi için, gelişmekte olan ülkelere yapılan ithalatın toplam ithalata oranı % 3'den az veya, gelişmekte olan ülkelere yapılan ithalatın, toplam ithalata oranının % 9'dan küçük olması şartı aranmaktadır. Ancak, her bir ülke için toplam ithalat içindeki payının % 3'den küçük olması gerekmektedir.

Korunma önlemleri kapsamındaki miktar kısıtlaması uygulamalarından başka, uluslararası anlaşmaların hükümlerine uygun şekilde tek tarafı olarak veya ikili ya da çok tarafı tercihli ticaret anlaşmalarına dayanılarak alınacak önlemler çerçevesinde uygulanabilecek kota ve tercihli tarife şeklinde miktar kısıtlamalarının kullanımı da mümkündür. Kota ve Tarife Kontenjanı uygulamalarına ilişkin düzenlemeler “İthalatta Gözetim ve Korunma Önlemleri İle Kota İdaresi ve Tarife Kontenjanı Hakkında Karar”a dayanılarak çıkarılan “Tarife Kontenjanları ve Kota idaresi Hakkında Yönetmelik” kapsamında uygulanmaktadır⁸².

4) Türkiye'nin Ticari Haklarının Korunmasına İlişkin Mevzuat

Gerek “İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Mevzuat” ve gerekse de “Gözetim ve Korunma Önlemleri Hakkında Mevzuat” unsurları kapsamında Türkiye tarafından gerçekleştirilen ithalatın neden olduğu olumsuzluklardan yerli sanayinin korunması amaçlanmıştır. Acaba, Türkiye, kendi gerçekleştirdiği ithalatların neden olduğu olumsuzluklardan korunma imkanına sahipken, diğer ülkelerin uyguladığı ithalat politikalarına bağlı olarak yaşadığı olumsuzluklardan korunma imkanına sahip midir? Bu sorunun cevabını DTÖ ilkelerinde ve bu ilkelere bağlı olarak gerçekleştirilen düzenlemelerde bulunabilir. Yukarıda da ifade edildiği gibi DTÖ, uluslararası ticaretteki her türlü ayrımcı uygulamayı yasaklamakta ve bu çerçevede diğer üye ülkelerin üçüncü ülkeler lehine gerçekleştirdiği uygulamalar karşısında zarara uğrayan ülkelerin haklarını koruma imkanı getirmektedir. Bu imkandan yararlanarak mevcut ve potansiyel ihracat pazarlarında ticari hakların korunması amacıyla, ticaret politikası önlemleri kapsamında, “Türkiye'nin Ticari Haklarının Korunması Hakkında Karar ve Yönetmelik” ten oluşan mevzuat uygulamaya sokulmuştur⁸³.

Kararın amacı 1. maddede uluslararası, özellikle DTÖ çerçevesinde öngörülen, yükümlülük ve prosedürlere uygun olması şartıyla, Türkiye ihraç pazarını etkileyen ticari

⁸² Miktar kısıtlaması şeklinde uygulanan kota ve tarife kontenjanlarının dağıtımında şu dört yöntemden biri tekli veya karma olarak kullanılmaktadır: a. Geleneksel Ticaret Akış Yöntemi, b. Başvuru sırasına göre Eşit oranda kota tahsis yöntemi, c. Talep edilen miktar ve/veya değerle orantılı tahsis yöntemi, d. DTM tarafından ürünün niteliğine ve konjoktüre uygun olarak belirlenecek yöntemdir. Ayrıntılı bilgi için bkz. “Kota ve Tarife Kontenjanı Uygulama Yönetmeliği”, 1 Haziran 1995 tarih ve 22300 sayılı mükerrer Resmi Gazete.

⁸³ “Türkiye'nin Ticari Haklarının Korunması Hakkında Karar ve Yönetmelik”, (Karar Sayısı: 95/7608), 31.12.1995 tarih ve 22510 sayılı Resmi Gazete.

engellere karşı koyulması ve bu engellerden doğan zararın veya diğer ülke pazarlarında etkisi olan ticari engellerin neden olduğu olumsuz etkilerin giderilmesi amacıyla izlenecek prosedürler çerçevesinde alınabilecek ticari önlemlerin belirlenmesi olarak açıklanmıştır. Aynı maddede, Karar kapsamında gerekli değerlendirmeyi yapmak, uygulamaya ilişkin karar almak veya öneride bulunmak üzere bir kurul oluşturulmasının amaçlandığı belirtilmektedir⁸⁴. Kararın amacı yakından incelendiğinde ayrımcı ticari politikaların önüne geçilmesi amacıyla DTÖ'nün üye ülkelere tanıdığı hakların kullanılmasının ve sorumlulukların yerine getirilmesinin istendiği görülmektedir. Örneğin, DTÖ her alanda varılan uzlaşmayı karşılıklılık ilkesine bağlamıştır. Bu ilke gereği üye ülkeler verdikleri ödün kadar diğer ülkelere ödün alabilmektedirler. Yani, her üye verdiğinden fazlasını alma hakkına sahip olmadığı gibi aldığından fazlasını da vermek zorunda değildir.

Yine, 1. maddede ticaret politikalarıyla ilgili uluslararası uyuşmazlıkların çözümü prosedürlerinin başlatılması, yürütülmesi ve sonuçlandırılmasına yönelik olarak yapılacak çalışmalarında Kararın kapsamı içinde olduğu belirtilmektedir. Karar kapsamının belirlenmesinde etkili olan unsur AÇM'na ilişkin kural ve prosedürlerine uyma zorunluluğudur⁸⁵.

İlgili mutabakat metni bağlamında üye ülkeler, çok taraflı ticaret sisteminin güçlendirilmesi adına üyelerin, ilgili anlaşmalar çerçevesinde bir yükümlülük ihlalinde bulunmasını engellemeyi, bir başka menfaat ihlalinin önüne geçmeyi veya ilgili anlaşmaların herhangi bir amacına ulaşılmasını engelleyen diğer üye ülke uygulamalarının kaldırılmasına çalışmaktadırlar. Bu çerçevede, üyeler AÇO tarafından kabul edilen panel veya temyiz organı raporlarında yer almayan bulgulara veya hakem kararlarına dayanmayan, hüküm içeren suçlamalarda bulunamamaktadır. Hüküm ifade eden suçlamaların yapılabilmesi için mutlaka yargılama prosedürünün takip edilmesi ve prosedür sonundaki bulgulara göre şekillenecek olan bir yaptırımda bulunabilmek için AÇO'dan izin alınması gerekmektedir. Türkiye bu gerekliliğe uyduğunu Karara ilişkin çıkarılan Yönetmeliğin 21/a. maddesinde "... İnceleme başlatılması kararını müteakip, Türkiye'nin yükümlülüklerinin öncelikle uluslararası danışma ve uyuşmazlıkların çözümü prosedürünün

⁸⁴ Olumsuz ticari etki, bir ticari engel sonucunda, bir mal veya hizmet ile ilgili ticaret akışının engellendiği, zorlaştırıldığı veya saptırıldığı ya da ticari engelin Türk girişimcilerinin çıktı veya girdilerini maddi olarak etkilediği durumlarda meydana gelir. Olumsuz ticari etkinin kanıtlanmasında 14. ve 15. maddede esas alınır.

⁸⁵ Anlaşmazlıkların Çözümü Konusundaki Kural ve Yöntemleri Tespit Eden Mutabakat Metni, madde 23, ss. 331-332

izlemesini gerektirdiği hallerde söz konusu prosedüre başvurulur.” ifadesiyle hüküm altına alınmıştır.

Karar kapsamında gerçekleştirilecek çalışmalar, İthalat Genel Müdürlüğü'nün sekretaryasını yürüttüğü, “Türkiye'nin Ticari Haklarını Değerlendirme Kurulunu”nun koordinasyonunda yapılır. Kurul; şikayetler üzerine soruşturma başlatılmasına, soruşturma sonucuna göre gerekli önlemlerin alınmasına ve uygulanmasına karar vermektedir⁸⁶. AÇM'nin kullanıldığı durumlarda, önlem uygulanmasına ilişkin karar verilmesi gerektiğinde, prosedür sonunda AÇO'nun vereceği tavsiye kararı doğrultusunda, hareket edilir. AÇM prosedürü dışında kalan konularda ise, İthalat Genel Müdürlüğünce yürütülecek inceleme neticesi yapılacak değerlendirme sonucuna göre hareket edilir. Bu çerçevede şikayet konusu ticari engellerden kaynaklanan *zararı veya olumsuz ticari etkileri* ortadan kaldırmak amacıyla, ülke çıkarları açısından gerekli görülmesi halinde;

- Ticari müzakereler çerçevesinde verilen tavizlerin askıya alınması veya geri çekilmesi,
- İlgili ülke veya ülkelere yönelik olarak miktar kısıtlamaları,
- İthalat veya ihracat koşullarını değiştiren ya da ticareti etkileyen diğer önlemlerden oluşan önlemlerin alınmasına ve uygulanmasına karar verilebilir.

DTÖ kurucu anlaşmasının “üye ülkeleri ilgilendiren her konuda bildirimde bulunma yükümlülüğü” gereği olarak, Karar kapsamında yapılan uygulamalardan tüm taraflar bilgilendirilmektedir. Örneğin; inceleme sonunda uygulanması kararlaştırılan önlemler, söz konusu önlemlerin uygulama usul ve esasları ile yürürlük süreleri gerekçeleriyle birlikte bir tebliğ halinde Resmi Gazete'de yayımlanır. Bu konudaki karar veya tebliğler ilgili taraflara yapılan bir bildirim olarak kabul edilir. Bunun yanı sıra, keyfiyet ilgili ülke veya ülkelerin temsilciliklerine resmi olarak da duyurulur.

Ele alınan ithalat mevzuat unsurları bağlamında Türkiye'nin izlediği ithalat politikasını serbest piyasa ekonomisi temelinde ve ulusal ekonomisini kuralları önceden belirlenmiş ilkelere uygun olarak koruma amacıyla şekillendirdiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye' özellikle 1990 sonrası dönemde, serbest piyasa ekonomisi temelinde

⁸⁶ İnceleme başlatılması amacıyla başvuru iki koldan gerçekleştirilebilir. Buna göre; Türk pazarına etkisi olan bir ticari engel nedeniyle zarar gördüğüne inanan gerçek veya tüzel kişiler ya da tüzel kişiliği haiz olmayan kuruluşlar *Türk Sanayii Adına* ve diğer bir ülke pazarında etkisi olan bir ticari engel sonucunda meydana gelen olumsuz ticari etkiyi iddia eden herhangi bir Türk girişimcisi veya kuruluş *Türk Girişimcisi Adına* yazılı olarak şikayette bulunabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Türkiye'nin Ticari Haklarının Korunması Hakkında Yönetmelik 4. ve 5. maddeler.

şekillenen küresel ekonomi koşullarına ithalat politikaları açısından önemeli ölçüde adapte olmuştur.

b. Gümrük Mevzuatındaki Gelişmeler

Özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren, küresel ekonomiye katılım çalışmaları kapsamında gümrük mevzuatında köklü değişimler yaşanmıştır. Bu değişimin altında yatan iki önemli unsur bulunmaktadır. Bunlar, DTÖ Anlaşması'nın 1996 yılında yürürlüğe girmesi ve yine aynı yıl AB ile Gümrük Birliğinin başlatılmış olmasıdır. Gerek, AB mevzuatına uyum çalışmalarının gereği olarak ve gerekse de DTÖ anlaşmasının getirdiği yükümlülüklerin gereği olarak gümrük mevzuatında radikal değişiklikler gerçekleştirilmiştir⁸⁷. Değişiklikler, gümrük idarelerinin otomasyona geçişi gibi idari ve işlevsel değişikliklerden ziyade ticareti kısıtlayıcı etkilere sahip olan gümrük vergilerinin uygulama esasları ve prosedürlerine yönelik olarak yapılmıştır. Bu değişikliklerin bir kısmı 2000 yılına kadar parçalı olarak gerçekleştirilmiş ancak, 2000 yılında yürürlüğe giren 4458 sayılı Gümrük Kanunu ile toplu bir biçimde sistematige bağlanmıştır.

Bu değişiklikleri üç grupta toplamak mümkündür. İlk grupta, gümrük vergilerinin hesaplanmasına ilişkin yapılan değişiklikler yer almaktadır. İkinci grup, gümrük bölgesine yönelik mal ve hizmet hareketlerini düzenleyen, gümrük rejimlerinde yapılan değişikliklerden oluşmaktadır. Üçüncü grup kapsamında ise, tercihli ticaret ve ticaret politikası önlemlerinin uygulanmasına yardımcı olan menşei tespit kurallarına yönelik değişiklik yer almaktadır. Gümrük vergilerinin hesaplanmasına ilişkin değişiklikler DTÖ düzenlemelerinin Türkiye kamu maliyesi üzerine yansımalarını inceleyen başlık altında değerlendirilecektir. Bunun dışında gümrük mevzuatında yaşanan diğer değişikliklerin içeriği genel olarak aşağıdaki gibi verilebilir.

1) Gümrük Rejimlerine Yönelik Değişiklikler

Gümrük rejimlerine ilişkin değişiklikler AB ile mevzuat uyumlaştırmaları çerçevesinde ele alınmış ve gerçekleştirilmiştir. 1615 sayılı Gümrük Kanunu'nda gümrük bölgesine eşya giriş çıkışını düzenleyen işlemlerin her biri ayrı rejim olarak ele

⁸⁷ Gümrük mevzuatında değişimi kaçınılmaz kılan DTÖ düzenlemeleri "Menşei Kuralları Anlaşma"sı ve "GATT 1994 Anlaşmasının VII. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma"sıdır. İkinci anlaşma gümrük kıymetinin tespitine yönelik düzenlemeleri içermektedir. İlgili Anlaşmalar hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 sayılı mükerrer **Resmî Gazete**.

alınmaktaydı. 4458 sayılı kanunla birlikte gümrük işlemleri “Gümrükçe Onaylanmış İşlem ve Kullanımlar” olarak değerlendirilmiş ve gümrük rejimleri burada düzenlenmiştir. Gümrükçe Onaylanmış İşlem ve Kullanımlar; “Eşyanın bir serbest bölgeye girmesi”, “Eşyanın Türkiye Gümrük Bölgesi dışına yeniden ihracı”, “Eşyanın gümrüğe terk edilmesini, Eşyanın imhası”, “Eşyanın bir gümrük rejimine tabi tutulması” kapsamında gerçekleştirilen işlemler olarak sayılmıştır. Gümrükçe onaylanmış işlem ve kullanımlar arasında sayılan sekiz adet gümrük rejimi bulunmaktadır. Bu rejimler *ekonomik etkili olan ve ekonomik etkili olmayan* gümrük rejimleri olmak üzere ikili ayrıma tabi tutulmuştur⁸⁸.

Menşei değişikliğini gerektirmeyen elleçleme işlemleri de dahil olmak üzere ithal eşyanın serbest dolaşıma girmeden gümrük bölgesinde işlenmesine ve bir üretim sürecine dahil edilmesine imkan tanıyan rejimler ekonomik etkili rejim olarak kabul edilmiştir. Bu rejimlerin özelliği tamamının şartlı muafiyet yolu ile gümrük bölgesine eşya girişine izin vermeleridir⁸⁹. Bu özellikleri ile ekonomik etkili rejimler kapsamında gerçekleştirilen ticari faaliyetlerde gümrük vergileri işlem maliyeti olarak yer almamaktadır.

Dolayısıyla küresel üretim ve ekonomik işbirliği ayrımcılıktan uzak olarak desteklenmektedir. Örneğin, ülke ayrımı gözetilmeden işletilen, *Dahilde İşleme Rejimi* kapsamında ithal edilen yarı mamul ve hammaddeler işlenmiş ürün olarak yeniden ihraç edilmek şartıyla gümrük vergileri ve fonlardan istisna olarak gümrük bölgesine giriş yapabilmektedirler. İşleme faaliyetleri tamamlandıktan sonra işlenmiş ürün içinde ihraç edilmeleriyle birlikte rejim kapatılmaktadır. Bu uygulamanın sonucunda yarı mamul ve hammadde kapsamında ödenmesi gereken ancak, ödenmeyerek teminata bağlanan gümrük verileri için ayrılması gereken kaynaklar daha üretken alanlarda kullanılabilir.

Transit işlemleri, ihracat ve kesin ithalat işlemlerini içeren ekonomik etkili olmayan rejimler çerçevesinde de gümrük vergileri açısından fazlaca bir sıkıntı bulunmaktadır. Çünkü; transit işlemleri üzerinde ve ihracat işlemleri üzerinden gümrük vergisi alınmamaktadır. Diğer taraftan, kesin ithalat işlemlerini düzenleyen “Serbest Dolaşıma

⁸⁸ Ekonomik Etkili Rejimler: Gümrük Antrepo Rejimini, Dahilde İşleme Rejimini, Gümrük Kontrolü Altında İşleme Rejimini, Geçici İthalat Rejimini, Hariçte İşleme Rejimini; Ekonomik Etkili Olmayan Rejimler İse; Serbest Dolaşıma Giriş Rejimini, Transit Rejimini, İhracat Rejimini Olarak Sayılmıştır. Rejimlerin işleyişi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği

⁸⁹ Şartlı muafiyet gümrük verisi tahakkukunu gerektiren ticari faaliyetlerde ithal eşyanın işleme faaliyetleri sonunda bir biçimde yeniden ihracı koşuluyla vergilerin teminata bağlanmasını ve yeniden ihraç şartının gerçekleşmesiyle birlikte teminatın iadesini öngören uygulamaları ifade etmektedir.

Giriş Rejimi” çerçevesinde gümrük vergisi söz konusu olmakla birlikte genel korunma oranlarının % 10’un altına indiği bir ithalat politikasında fazla bir önem arz etmemektedir.

2) Menşei Tespit Kriterlerine Yönelik Düzenlemeler

Dünya ölçeğinde üretimin küreselleşmesine ve uluslararası anlaşmaların hükümlerinin işletilebilmesi gerekliliğine bağlı olarak bir eşyanın hangi ülkede üretildiğinin tespiti sorunu ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda yaşanan sorunların çözüme kavuşturulması, ticaret politikası önlemlerinin uygulanabilmesi ve tercihli tarifelerin kullanılması açısından ayrımcı uygulamaların önüne geçebilmek amacıyla menşei tespiti konusu DTÖ gündemine taşınmış ve Uruguay Görüşmeleri sonunda “Menşei Kuralları Anlaşması” imza altına alınarak menşei tespiti belli ilkelere bağlanmıştır⁹⁰. Buna göre, bir eşyanın menşei tespitinde eşyanın asgari işlemler ve işçilik süreçlerinde “Bir Ülkede Elde Edilme” ve tarife sınıflandırmasında değişiklik öngören “Esaslı Dönüşüm” olmak üzere iki ana kriter belirlenmiştir.

Türkiye, “Menşei Kuralları Anlaşması”nın ve 1/95 sayılı Ortaklık Konsey Kararının 16. maddesi gereği, menşei tespiti konusunda gerekli düzenlemeleri Gümrük Kanunu’nda gerçekleştirmiştir. Buna göre, eşyaların doğrudan veya dolaylı olarak menşei kazanabilecekleri hüküm altına alınmıştır. Eşyanın doğrudan bir ülke menşei kazanımı "eşyanın bir ülkenin sahip olduğu yer altı ve yer üstü zenginliklerinden elde edilen veya devlet kontrolünde olmayan uluslararası alanlardan elde edilmiş olma şartına bağlanmıştır. Dolaylı menşei kazanımı ise üretimi birden fazla ülkede gerçekleştirilen eşyalar için düzenlenmiş ve menşei kazanımı eşyanın “esaslı dönüşüm”e uğrama koşuluna bağlanmıştır. Buna göre, üretimi birden fazla ülkede gerçekleştirilen eşyalar esaslı dönüşümün gerçekleştirildiği ülkenin menşei kazanır. Ortak üretimlerde menşei kazandıran Esas Dönüşüm Kriterleri a) Malın gümrük tarifesinin değişmesi, b) İki aşamalı esaslı dönüşümden geçme, c) İthal girdilerin nihai ürünün tarifesinden tamamen farklı olması ve d) Katma değer kuralı olarak sayılmıştır. Uygulamada katma değer kriteri iki alt kritere bağlanmıştır. Buna göre, eşyanın üretiminde kullanılan işçilik düzeyinin toplam işçilik miktarının belirli yüzde oranını aşması veya eşyanın üretiminde kullanılan ithal girdi miktarının toplam girdi düzeyinin belirli bir yüzdesini aşmaması istenir. Tüm bu esaslı dönüşüm kriterlerinden hangisinin, nasıl kullanılacağı tercihli ticaret anlaşmalarının ekinde

⁹⁰ DTÖ Menşei Kurallarının uygulanması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/21.htm#21.001> (13/11/2003)

yer alan “Menşei Protokolleri”nde belirlenir. AB’nin çok sayıda tercihli ticaret anlaşması imzalamış olması tarife cetvellerinin kullanımını ve menşei tespitini zorlaştırmıştır. Bu nedenle, AB kendi arasında ve serbest ticaret anlaşması imzalamış olduğu ülkelerle menşei birliğine girmiş ve Pan-Avrupa Menşei Kümülyasyonunu oluşturmuştur⁹¹. Türkiye de Gümrük Birliği Anlaşmasının yükümlülüğü olarak AB’nin imzaladığı tüm tercihli ticaret anlaşmalarını imzalayarak 1999 yılında Pan-Avrupa Menşei Kümülyasyonuna taraf olmuştur. Böylece, AB, EFTA ve Merkezi Doğu Avrupa Ülke firmaları yada Türk firmaları yarı mamul ve mamul ürünlerini, menşei engeli olmaksızın daha fazla işlenmek üzere birlik üyesi diğer ülkelere gönderebilmekte ve nihai ürünü tercihli tarife üzerinden sistem içerisindeki diğer ülkelere ihraç edebilmektedirler.

Menşei kullanımının esprisi tercihli tarifelerin uygulanmasında yatmaktadır. Ülkeler iki veya çok taraflı anlaşmalar gereği, veya otonom olarak aralarında tercihli tarife cetvelleri kullanılmaktadırlar. Dolayısıyla indirimli orandan yararlanılmak istenmesi durumunda malın indirimli oranın uygulanacağı ülkeden geldiğinin kanıtlanması gerekmektedir. İşte bu noktada devreye menşei gösteren belgeler girmektedir.

Türkiye’nin taraf olduğu tercihli ticaret anlaşmalarına bağlı olarak ATR, EURO 1 ve Menşei Şahadetnamesi olmak üzere üç tür menşei gösteren belge kullanılmaktadır. ATR belgeleri Gümrük Birliği kapsamında yer alan eşyaların üye ülkeler arasında serbest dolaşımında kullanılırken, EURO 1 dolaşım belgeleri de Gümrük Birliği çerçevesinde serbest ticaret anlaşması imzaladığımız ülkelerle gerçekleştirilen ticarete kullanılmaktadır.

Menşei Şahadetnamesi ise GATT 1994 anlaşması kapsamında yer alan ilkelerle gerçekleştirilen ticarete kullanılmaktadır. 4458 sayılı Gümrük Kanununa göre menşei şahadetnamesinin kullanımı ihtiyaridir. Ancak yükümlünün, tercihli tarifeden yararlanmak istemesi halinde Şahadetnamenin kullanımı zorunlu hale gelmektedir. Ne var ki, markalarından ve ambalajlarından hangi ülke menşeli olduğu anlaşılacak malların, ve değeri belirli bir miktarı aşmayan mallarda ve yolcu beraberinde gelen eşyalarda indirimli tarifeden yararlanılmak istenmesi halinde şahadetname aranmamaktadır.

⁹¹ Menşei Kümülyasyonu tercihli ticaret anlaşmasına taraf ülkelerin, üye ülke menşeli ürünlere kendi ülke menşeli ürünlerle aynı yapabilmeleri ve bu ürünlerin üretim sürecinde sınırlama olmasızın kullanılarak, nihai ürünü tercihli tarife üzerinden diğer üye ülkelere satabilme imkanı tanıyan bir uygulamadır. Pan-Avrupa Menşei Kümülyasyon Sistemi içinde AB, EFTA, Türkiye ve Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri yer almaktadır. Menşei Kümülyasyonu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği ve Türkiye, 4. Baskı, Ankara, Ekim 1999, ss. 405-407

c. İhracat Mevzuatındaki Gelişmeler

Gerek içe kapalı gerekse de dışa açık ekonomilerde ihracat devamlı olarak desteklenmekte ve ihracat önündeki engellerin en aza indirilmesine çalışılmaktadır. Çünkü ekonomik büyüme ve kalkınma çabalarının ihtiyaç duyduğu kaynak ancak dış dünyadan temin edilebilmektedir. Bu nedenle ki, tüm ülkeler ihracat politikalarını dış dünyadan daha fazla kaynak girişi sağlayacak biçimde şekillendirme eğilimindedir. Türkiye'nin ihracat politikaları da, dış kaynak girişini artırmayı amaçlayan, ihracat mevzuatındaki değişikliklerle şekillendirilmiştir. İhracat mevzuatında yaşanan değişimleri ihracat rejim kararlarında ve teşvik sisteminde yaşanan değişiklikler bağlamında incelenebilir.

1) İhracat Rejim Kararlarındaki Değişiklikler

Türkiye'nin ilk ihracat rejimi, ihracatı artırmak, ihraç mallarının kalitesini artırmak, fiyat kontrollerini sağlamak, ülkelere özel ihracat politikalarını uygulamak, üretimin iç talebe cevap verip vermediğini araştırmak gibi amaçları gerçekleştirmek üzere 11. 11.1937 yılında Bakanlar Kurulu Kararı olarak yürürlüğe giren Dış Ticaret Rejim kararında düzenlenmiştir. Kararla ulaşılmak istenen amaca bakıldığında bir taraftan ihracatın teşvik edilmesi temel amaç olarak belirlenirken, diğer taraftan da fiyat ve talep kontrolleri ile ekonomiye müdahale edilmek istendiği görülmektedir. İhracat rejiminde ilk serbestleştirme hareketi 1949-1952 yıllarında gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede bazı ihraç mallarının ihracatı sertifikaya bağlanmış ve ihracatı teşvik etmek amacıyla ihracatında güçlük çekilen malların ihracatı karşılığında ithalat hakkı tanınmıştır.

1958 yılı ihracat rejimiyle birlikte ilk defa takas ve bağlı muamele yoluyla ticaret yasaklanarak sadece sermaye şirketlerine bu hak verilmiştir. Ayrıca bu yılda bir ilk daha gerçekleştirilerek ihracat yönetmeliği hazırlanarak politika uygulamalarına açıklık getirilerek, bürokratik tikanlıklar belirli ölçüde giderilmiştir⁹². 1966 yılından itibaren ihracat ve ithalat rejim kararları ayrı ayrı düzenlenerek yürürlüğe sokulmaya başlanmıştır. Bundan sonra ihracat rejim kararlarında serbestleştirme ve ihracatı destekleme girişimlerine devam edilmiştir. Bu çerçevede bazı ihracat türlerinde aranan ihracat tescilleri kaldırılmış, yurt dışına açılan şubelere ihracat gerçekleştirme imkanı tanınmış, sektörel bazda ihracat koordinasyon kurulları oluşturulmuştur.

⁹² İlk İhracat Yönetmeliği 05.11.1958 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1980 yılı rejim kararı ile yurt dışı müteahhitlik hizmetleri kapsamında ihracat imkanı getirilmiş ve hariçte işleme faaliyetlerine ilk defa izin verilmiştir. 1983 yılında, ihraç taahhüdüne uymayarak ihracata zarar veren ihracatçılara yaptırımlar uygulanmaya başlanmıştır. 1984 ve 1985 yıllarında İhracat Rejimlerinde genel olarak formaliteler azaltılmış ve daha önce dış ticaret müsteşarlığını elinde olan yetkiler çeşitli illerdeki ihracatçı birliklerine dağıtılmıştır. Ayrıca 1984 yılında bedelsiz ihracat uygulamasının kapsamı genişletilerek yurt dışına numune amaçlı eşya gönderilmesine izin verilerek ihracatçıların pazarlama imkanları artırılmıştır.

1990'lı yıllarda radikal değişiklikler gerçekleştirilerek uluslararası düzenlemeler paralelinde serbest ihracat politikası izlenmeye başlanmış ve ayrıca teşvik uygulamaları da belirli kriterlere bağlanmıştır. Bu çerçevede ihracatçı belgesi alma zorunluluğu kaldırılarak, vergi numarası sahibi her gerçek ve tüzel kişiye ihracat yapabilme imkanı getirilmiş, ihracatta vergi iadesi uygulamasına son verilerek ihracatta kredi ve ihracat sigortası uygulamalarına geçilmiştir.

İhracat işlemleri halen, 1996 yılında yürürlüğe giren Rejim Kararı ilkeleri ışığında yürütülmektedir. Kararda ulusal ve uluslararası düzenlemeler çerçevesinde ihracatın serbest ticaret politikalarını destekleyici yönde uygulanacağı karar altına alınmıştır. Kararın 4. maddesinde ihracatın serbest olduğu "Kanun, kararname ve uluslararası anlaşmalarla ihracı yasaklanmış mallar dışında kalan bütün malların ihracı, serbesttir." ifadesiyle vurgulanmaktadır. Ancak, aynı maddede piyasalarda meydana gelen olağan dışı bir gelişme, ihracata konu malda görülen yetersizlik, kamu güvenliği, kamu ahlakı, insan sağlığı, hayvanların, bitkilerin veya çevrenin korunması amacıyla yönelik tedbirler, sanatsal, tarihi ve arkeolojik değer taşıyan metanın korunması amacıyla ihracata sınırlama getirilebileceği saklı tutulmaktadır⁹³.

İhracat Rejim Kararı ve Yönetmeliğinde ihracat türleri üç ana grupta düzenlenmiştir. İlk grupta normal ihracat tanımlanarak işletilme esasları açıklanmıştır. İkinci grupta ise çoğunlukla mala ve sektöre bağlı gerekçelerle ihracatı takip edilmesi gereken malların ihracatını düzenleyen "Kayda Bağlı İhracat" uygulaması yer almaktadır. Normal ihracatla aynı prosedüre tabi olmakla birlikte tek farkı ihracata konu malın bağlı bulunduğu sektör temsilciliklerinden ihraç kaydının alınmasıdır. Bu kayıt izin mahiyetinde olmayıp sadece

⁹³ Dış Ticaret Müsteşarlığı, "İhracat Rejimi Kararı" (Karar Sayısı: 95/7623), 6/1/1996 tarih ve 22515 sayılı Resmi Gazete, madde 3-4.

sektör temsilcisi birimleri haberdar etmeyi amaçlamaktadır. Üçüncü grupta ise, özelliği olan ihracat türleri yer almaktadır. Bu grupta yer alan ihracat düzenlemelerinin temel özelliği dış ticaretle ilgili mevzuat unsurlarının istisna uygulamaları olmalarından kaynaklanmaktadır⁹⁴. Örneğin Bedelsiz İhracat uygulaması kambiyo mevzuatının istisnasını oluşturmaktadır. Kambiyo mevzuatı gereği olarak ihraç bedellerinin Türkiye'ye getirilmesi zorunluluğuna karşın bedelsiz ihracat uygulamasında böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır.

2) İhracat Teşvik Sistemindeki Değişiklikler

Türkiye, 1985 yılında GATT'ın Sübvansiyon Kodu Anlaşmasını imzalamış ve bu anlaşma gereğince de ihracatta doğrudan teşviklerin azaltılmasına başlamıştır. Bu çerçevede ihracatta vergi iadesi ve nakdi krediler türünden teşvik uygulamalarından vazgeçilerek, ayrımcılıktan uzak, karşılığı olan, şarta bağlı teşvik uygulama ilkelerini esas alan modele geçilmiştir.

DTÖ'nün koyduğu genel ilkeler ışığı altında, Türkiye'de oluşturulan dış ticaret teşvik sistemi, kullanılan teşvik araçları açısından, üç ayak üzerine oturtulmuştur⁹⁵. Buna göre, ilk ayağı dış ticaretle ilgili işlemlere yönelik olarak tanınan vergisel muafiyet ve istisnalardan oluşmaktadır. Bu çerçevede, ihracatta KDV ve ÖTV iadesi, ihraç kaydıyla yapılan yurt içi satışlarda verginin tecil ve terkin edilmesi uygulaması, geçici ithalatlara tanınan gümrük vergisi muafiyeti uygulaması (Dahilde İşleme Rejimi kapsamında yapılan ithalat ve ATA karnesi kapsamında yapılan ithalatlarda olduğu gibi) örnek olarak verilebilir.

Sistemin ikinci ayağını ise kredi mekanizması ve kambiyo mevzuatı kapsamında gerçekleştirilen teşvik uygulamaları oluşturmaktadır. Bu çerçevede Eximbak ihracatçılara ihracat işlemlerinde kullanmaları amacıyla düşük faizli krediler vermekte ve/veya ihracattan doğan alacaklarını sigortalamaktadır⁹⁶. Eximbank bünyesinde ihracatçılara ve döviz kazandırıcı faaliyette bulunan kişilere verilen krediler "Kısa Vadeli Krediler", "Özellikli Krediler", "Döviz Kazandırıcı Hizmet Kredisi" olmak üzere üç grupta toplanmaktadır.

⁹⁴ Özellikli ihracat uygulamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.dtm.gov.tr>.

⁹⁵ Teşvik uygulamalarının sistematığı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa Duran, *Teşvik Politikaları ve Doğrudan Yatırım Teşvikleri*, T.C. Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve İnceleme Dizisi 33, Ocak 2003, s. 27.

⁹⁶ İhracat Teşvikleri ve Eximbak Kredi uygulamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Osman Barbaros Kemer, *İhracat Teşvikleri: Teori-Uygulama*, Alfa Kitabevi, Bursa, Nisan 2003.

Sigorta programları kapsamında ise ihracatçı firmaların ihracattan doğan alacakları ülke risk gurubuna göre sigortalanmaktadır. Alacağın tahsil edilememesi halinde Eximbank ihracatçının alacağını ödeyerek kendisi ithalatçıdan ihraç bedelini tahsil yoluna gider. Bunlardan başka Eximbank destekleri kapsamında ihracatçılara istihbarat desteği de verilmektedir.

Sistemin üçüncü ayağını ise devlet tarafından verilen nakdi yardımlar oluşturmaktadır. Devlet firmaların belirli koşullarda gerçekleştirdiği harcamalarının belirli bir yüzdesini üstlenmektedir⁹⁷. Devletin harcamalara katılım yoluyla gerçekleştirdiği yardım uygulamaları İhracatta Pazar Araştırma Desteği, Uluslararası Fuarlara Katılım Desteği, Yurt Dışında Ofis Mağaza Açma ve Marka Tanıtım Faaliyetlerine Verilen Destek, Ar-Ge Yardımları, Patent, Faydalı Model Belgesi ve Endüstriyel Tasarım Tescil Yardımı, Eğitim ve İstihdam Yardımları, Çevre Maliyetlerinin Desteklenmesi Amacıyla Verilen Destek unsurlarından oluşmaktadır. Tüm devlet yardımlarının uygulanmasında nihai onay mercii Dış Ticaret Müsteşarlığıdır. (DTM) Ancak uygulama prosedürlerinin takibi ve koordinasyonu farklı kuruluşlara bırakılmıştır⁹⁸.

2. DTÖ Anlaşmalarının Kamu Maliyesine Yansımaları

Dünya ekonomisinde “imalat” temelinden “hizmet” temeline, “ulusal” temelden “küresel” temele, “geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler” anlayışından “sınırlı kamusal yükümlülükler” anlayışına doğru bir kayışın gerçekleştiği çalışma genelinde vurgulanmıştır. Bu değişim sürecinde uluslararası ekonomik ilişkilerin şekillenmesinde bölgesel ve yerel yönetimlerin ekonomik ilişkileri ön plana çıkmakta ve bu unsurların ekonomik gelişme sürecinde daha fazla sorumluluk ve rol yüklenme istekleri etkili olmaktadır⁹⁹. Dünyanın bütün ülkeleri için yaşamın temel ve sürekli bir gerçeği olan kaynak yetersizliği sorunu küresel ekonomik ilişkilerde tasarrufçu önlemleri gündeme getirmekte ve kamu sektörünün

⁹⁷ Harcamalara Katılım Yoluyla sağlanan devlet yardımları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ufuk Selen,

⁹⁸ Dış Ticaret Müsteşarlığı: Çevre Yardımı, Yurt Dışı Ofis-Mağaza (Seltörel Dış Ticaret Şirketlerinin işlemleri) Marka-Tanıtım, İstihdam Yardımı; İhracatı Geliştirme Etitüt Merkezi (İGEME): Pazar Araştırması (Pazar araştırması projelerinin desteklenmesi), Eğitim Yardımı; İhracatçı Birlikleri: Yurt Dışı - Yurt İçi Fuar ve Sergiler, Yurt Dışı Ofis-Mağaza; Tarımsal Ürünlerde İhracat İadesi; İktisadi Kalkınma Vakfı (İKV): Pazar Araştırması (KOBİ'ler arasında uluslararası işbirliği faaliyetlerinin desteklenmesi); Türk Patent Enstitüsü: Fikri ve Sınai Mülkiyet Haklarının Korunması Patent, Faydalı Model Belgesi ve Endüstriyel Tasarım Tescil Yardımı

⁹⁹ Cahit Tutum, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayını, Ankara, 1994, s. 27

büyükliğünün, kamu hizmetlerinin kalitesinin ve verimliliğinin yeniden ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Değişim rüzgarının kamu yönetimine yansıyan yönlerini a. Devletin Küçültülmesi ve Etkinleştirilmesi, b. Siyaset-Yönetim Dengesinin Yeniden Kurulması, c. Şeffaf ve Dürüst Yönetim, d. Merkezîyetçilikten Uzaklaşma Eğilimi olmak üzere dört noktada toplamak olanaklıdır¹⁰⁰. Türkiye de, bu küresel dönüşüm sürecinden etkilenerek, küresel ekonomik ilişkilerden yayılan olumlu çıktılardan en üst düzeyde faydalanmak gayesiyle, kamu yönetiminde köklü değişime yönelmektedir. Bu değişimin izlerini sosyal ve ekonomik hayatta fazlasıyla görmek mümkündür. Çalışmanın bu kısmında kamu maliyesinde yaşanan değişimde DTÖ'nün etkisinin ne olduğu incelenecektir. İnceleme kamu gelir ve harcama yapısındaki ve anlayışındaki değişimler çerçevesinde yapılacaktır. Öncelikle, bütçe sistemindeki ve harcama politikası anlayışındaki değişim noktalarının ne olduğu ve bu değişimde DTÖ'nün rolünün ne olduğu araştırılacaktır. Sonrasında ise kamu gelir sistemindeki değişim ve gümrük vergileri alanında gerçekleştirilen uygulamaların bu değişime etkisi ortaya konmaya çalışılacaktır.

a. Kamu Harcamalarına Yansımaları

Küresel ekonomik düzenlemeler devleti pek çok yönüyle etkilediği çalışma genelinde vurgulana gelmiştir. Küresel düzenlemeler devleti kaynak kullanımı yani kamu harcamaları konusunda da etkilemektedir. Bu alanda yapılan düzenlemeler küresel ekonomiye entegre olma çabası içinde olan ülkemizi de ilgilendirmektedir. Türkiye'nin kamu harcamaları sistemini, kamu alımları anlaşmaları ve devlet yardımlarına ilişkin anlaşma çerçevesinde gerçekleştirilen iki uluslararası düzenleme şekillendirmektedir. Devlet yardımları kapsamındaki düzenlemeler çoğunlukla transfer harcamalarını şekillendirirken, kamu alımları anlaşmaları ise cari ve yatırım harcamalarını kapsamına almaktadır. Her iki düzenlemede devletin, neo-klasik temelde şekillenen, küresel ekonomi koşullarına uygun biçimde yeniden yapılanmasına hizmet etmektedir. Bu düzenlemelerin Türkiye'nin kamu harcamalarına yansması aşağıda verilmiştir.

¹⁰⁰ Mürteza Hasanoğlu, "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkisi", *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 2001, S. 43, ss. 78-80

1) Kamu Alımları Anlaşması Çerçevesindeki Gelişmeler

Kamu alımları konusunda Türkiye'nin harcama sistemini etkileyen üç uluslararası düzenlemeden bahsedilebilir. "AB'nin Kamu Alımlarına İlişkin Düzenlemeleri", "Dünya Bankasının Kamu Alımlarına İlişkin Düzenlemeleri" ve "DTÖ'nün Kamu Alımları Anlaşması" olmak üzere bu üç uluslararası düzenleme rekabete açık, şeffaf ve ayrımcılık gözetmeyen kamu ihale pazarının yaratılması için bir araç görevi görmektedir¹⁰¹. Aşağıda, DB'nin düzenlemeleri¹⁰² kapsam dışı tutularak, AB ve DTÖ çerçevesinde gerçekleştirilen düzenlemelerin içeriği verilerek, Türkiye'de kamu alımlarını düzenleyen yasal çerçeve ve uygulamaları hakkında bilgiler verilecektir.

i. DTÖ Kamu Alımları Anlaşmasının Temel Özellikleri

GATT bünyesinde Kamu Alımları Anlaşması (KAA) 1979 yılında imzalanıp, 1981 yılında yürürlüğe girmiştir. Uruguay Raund müzakereleri çerçevesinde üye devletler, KAA kapsamını da müzakere etmiş ve ilgili anlaşma 1 Ocak 1996 tarihinde "çoklu anlaşma" statüsüyle yürürlüğe girmiştir. Çoklu anlaşma olması nedeniyle, KAA'ya, DTÖ üyelerinin tamamının katılması zorunlu olmadığı için Türkiye bu anlaşmayı imzalamamış olup yalnızca toplantılarına gözlemci olarak katılmaktadır. Özetle, Anlaşma, kamu alımları alanında üye ülkelerin ulusal kanunları, yönetmelikleri, usulleri ve uygulamaları ile ilgili hak ve yükümlülüklerini düzenleyen bir çerçeve sağlamaktadır.

Anlaşmanın 2. ve 3. maddelerinde, üye devletlerin kamu alımları alanındaki kanun yönetmelik, usul ve uygulamalarının saydam olması gerektiği özellikle vurgulanmaktadır¹⁰³. Anlaşmanın özünü yerli ve yabancı tedarikçi veya müteahhitler arasında ayrımcılık yapılmaması ilkesi oluşturmaktadır. Anlaşmanın kapsamı dahilindeki kamu alımlarında üye devletler, diğer üye devletlerin, hizmetleri ve tedarikçilerine kendi ürünlerine, hizmetlerine ve tedarikçilerine gösterdiğinden daha az taviz gösteremezler. Diğer üye devletlerin ürünleri, hizmetleri ve tedarikçileri arasında ayrımcılık yapamazlar. Bunun da ötesinde, mal ve hizmetin sağlandığı ülke ve/ veya yabancı sahiplik ve ilişki nedeniyle, Anlaşmaya üye

¹⁰¹ Uluslararası kamu alımlarına ilişkin düzenlemeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. T.C. Kamu İhale Kurumu, *Kamu Alımları Konusunda Dünya ve Türkiye Mevzuatı Uygulamaları*, T.C. Kamu İhale Kurumu Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı, Mart 2003.

¹⁰² DB'nin kamu alımlarına ilişkin düzenlemeleri daha çok finansörlüğünü gerçekleştirdiği projeler kapsamında mal, hizmet ve danışmanlık alımlarının ayrımcılıktan uzak şeffaf temellerde piyasa koşullarına uygun olarak yapılmasını sağlamaya yöneliktir. Ulusal düzenlemeler ne olursa olsun kredi sözleşmesinde alımların hangi kriterlere göre yapılacağı bir protokol olarak belirlenmektedir.

¹⁰³ Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/25.htm> (10/11/2003)

devlet idarelerinin yerel olarak yerleşik tedarikçiler arasında ayrımcılık yapmamalarını öngörmektedir.

Bu öngörü çerçevesinde Anlaşmanın kapsamı 1. maddede çizilmiştir. Buna göre tüm kamu alımlarını gerçekleştiren kurumlar ve kamu alımlarına konu eşyalar bu anlaşma kapsamında değerlendirilmemektedir. Buna göre kapsam, Anlaşmaya tabi olacak idare, mal ve hizmetler ile parasal eşiklerin gösterildiği Anlaşma ekinde yer alan 1 nolu listede belirlenmiştir¹⁰⁴.

Bu kapsamda, üye devletler arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü DTÖ bünyesindeki AÇM'na bağlanmıştır. KAA'nın etkili bir biçimde uygulanabilmesini sağlamaya yönelik bir diğer tedbir ise üye devletlerin, idarelerin alım kararlarını yeniden inceleyecek ulusal bir itiraz sistemi ihdas etmesi gerekliliğidir. Bu sistemde tedarikçi ve müteahhitler idarelerin KAA hükümlerine aykırı olduğunu düşündükleri eylem veya kararlarının yeniden incelenmesi için alım yapan idareden bağımsız bir kuruma başvuruda bulunmaları esasını getirmektedir. Türkiye Anlaşmaya taraf olmayan bir ülke olmasına rağmen, AB ile girdiği gümrük birliği çerçevesinde kamu alımlarını düzenleyen mevzuat değişikliğini ve uygulamayı denetleyecek bir kurumun ihdasını gerçekleştirmiştir.

ii. Avrupa Birliği'nin Kamu Alımları Politikası

AB Kamu İhaleleri Politikası, kamu ihalelerinde istekliler arasında rekabeti teşvik ederek kamu sektörü kaynaklarının en etkin biçimde kullanımına yardımcı olmayı hedeflemektedir. AB'nin mevcut Kamu İhaleleri Politikası, AB'de rekabete açık, şeffaf ve ayrımcılık gözetmeyen kamu ihale pazarlarının yaratılması için bir araç görevi görmektedir. Bu, kamu alımlarına konu mal ve hizmetlerin serbest olarak hareket etmesini, dolayısıyla da vergi mükelleflerinin ve kamu hizmeti tüketicilerinin paralarının karşılığını almasını, Avrupalı satıcıların iç pazarda ve dünya pazarlarında rekabet gücünün artmasını, kaynakların verimli kullanımını, ekonomik gelişmeyi ve istihdam yaratılmasını sağlayacaktır.

Bu amaçla, AB'nde gerek merkezi hükümete, bölgesel ve yerel birimlere bağlı organlar ve gerekse su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinden oluşan yarı kamusal hizmet alanlarında faaliyet gösteren kamusal, yarı kamusal ve özel kurumlar

¹⁰⁴ Beş bölümden oluşan bu listenin 1, 2, 3 bölümlerinde sırasıyla Anlaşmaya tabi olacak merkezi idareleri, mahalli idareleri ve KAA kuralları ile alım yapması öngörülen diğer bütün idareleri (alt yapı idareleri dahil) bildirmektedir. 4 ve 5 bölümlerde ise üye devletler, sırasıyla KAA'nın uygulanacağı hizmetleri pozitif ve negatif liste; yapım işlerini ise pozitif liste halinde bildirmektedir.

tarafından gerçekleştirilen mal ve hizmet alımları ile yapım işleri ihalelerini düzenleyen kamu ihale yönergelerinden müteşekkil Topluluk mevzuatı oluşturulmuştur. İlgili Topluluk mevzuatı merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler ile bunların denetimi altındaki kamu kurum ve kuruluşları tarafından açılan ihaleler; su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar tarafından açılan ihaleler ve Topluluk mevzuatının ihlali halinde kullanılması gereken ve itiraz başvurusu ve usulleri olmak üzere üç temel alanı kapsamaktadır¹⁰⁵.

Topluluk kamu alımları yönergelerinin amacı, tüm ulusal hükümet ihalelerine ilişkin kuralları birbiriyle uyumlaştırmaktan ziyade, değeri belli bir eşiği aşan ihalelerde uyulması gereken şartları, piyasa ekonomisi koşullarını gerçekleştirecek kurallar koymak suretiyle, aynı çizgiye yaklaştırmaktır. Belirlenen eşik değerlerin altında kalan ihalelerde şeffaflığı sağlayacak, ayrımcılığı önleyecek ve eşit muameleyi garantileyecek tedbirler üye ülkelere bırakılmıştır¹⁰⁶.

Yönergeler, uygun ilan kurallarını ve şeffaflığı öngörmektedir. İhalelerin yapılma yöntemleri arasında tercih sıralaması oluşturarak; teknik şartnameler hakkında ortak kurallar koymakta, adayların seçimi ve ihalelerin yapılması ile ilgili kriterleri belirlemekte, böylelikle ihalelerin sonuçlandırılmasında uygulanacak kuralları birbiriyle uyumlu hale getirmektedir. Bunların yanı sıra, kamu ihaleleri ile ilgili Topluluk hukukunun ya da onun yerini alan ulusal kuralların ihlali durumunda firmaların başvurabileceği yolları belirlemektedir¹⁰⁷.

Topluluğun kamu alımlarına ilişkin düzenlemeleri ağırlıklı olarak şeffaflık ve ayrımcılık yapmama ilkeleri doğrultusunda şekillendirilmiştir. Şeffaflık, isteklilerin ve satın alma kurumlarının hak ve yükümlülüklerinin ne olduğunu bilmeleri için, öncelikle ihale fırsatları ve uygulamaları hakkında bilgi verme yükümlülüğü ve bu bilgiye erişim hakkı ile

¹⁰⁵ Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler ile bunların denetimi altındaki kamu kurum ve kuruluşları tarafından açılan ihalelere ilişkin hükümler, 93/36/EEC, 93/37/EEC ve 92/50/EEC sayılı yönergelerle; Su, enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar tarafından açılan ihaleler ise, 93/38/EEC sayılı yönerge ile düzenlenmiştir. İlgili yönergeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.european-tenders.com/guide-tendering.htm> (13/11/2003)

¹⁰⁶ Topluluk kamu alımları kurallarının uygulanmasını gerektiren eşik değerleri Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler düzeyindeki idarelerin açtığı mal ve hizmet ihalelerinde 200.000 Euro, Yapım ihalelerinde ise eşik değer 5 milyon Euro'dur. Diğer taraftan, ulaştırma, içme suyu ve enerji sektörlerinde faaliyet gösteren kurumların yaptığı mal ve hizmet ihalelerinin Topluluk kurallarına tabi olması için gereken eşik değer 400.000 Eurodur. Telekomünikasyon sektöründe faaliyet gösteren kurumların yaptığı mal ve hizmet ihaleleri için eşik değer 600.000 Euro, yapım işleri için 5.000.000 Eurodur.

¹⁰⁷ İtiraz usulleri, merkezi, bölgesel veya yerel yönetimler bünyesindeki ihale mercileri tarafından düzenlenen ihalelerle ilgili olarak 89/665/EEC sayılı yönerge ile ve su, enerji, ulaşım ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren kurumlar tarafından düzenlenen ihalelerle ilgili olarak da 92/13/EEC sayılı yönergelerde düzenlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.tenders.com/related/services.html> (13/11/2003)

ilgilidir. Şeffaflığın sağlanması amacıyla, kamu ihalelerinden eşik değerini aşan ihalelerin, Avrupa Birliği Resmi Gazetesinin ekinde yayımlanması zorunlu tutulmuştur. Bu yolla, ihalelere katılabilecek firmalar kendilerini ilgilendiren konulardaki ihalelerden haberdar olabilmektedirler. Söz konusu ilan, 650 kelime ile sınırlandırılmakta ve ihaleyi yapan ülkenin resmi dilinde ve ayrıca kısaltılmış bir ilan metniyle üye ülkelere AB' nin tüm resmi dillerinde de duyurulmaktadır. İhale yapıp sözleşme imzalandıktan sonra sonuç yine aynı yolla ilan edilmektedir. Bilgilendirme dışında şeffaflığın sağlanması amacıyla mevzuatın isteklilere sağlanması, tekliflerin değerlendirilmesi ve ihalenin verilmesinde kullanılan kriterler hakkındaki bilgilere erişim, başvuruların veya tekliflerin reddedilmesi hakkında bilgilendirme, itiraz ve düzeltme hakkı, denetim ve ortak ihale sözlüğünün oluşturulması gibi daha bir dizi yöntem benimsenmiştir¹⁰⁸.

iii. Türkiye'nin Kamu Alımlarına İlişkin Gerçekleştirdiği Düzenlemeler

Türk ihale mevzuatı denildiğinde bu konuyla ilgili temel kanun niteliğindeki 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu'nun ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmeliğin, karnamelerin, genel şartnamelerin ve tip şartnamelerin düşünülmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra, ihale kanununun ağır prosedüründen kurtulmak amacıyla, aslında Kanun kapsamında olmasına rağmen, kuruluş kanunlarına konulan özel hükümler sayesinde Devlet İhale Kanununun kapsamından çıkarılmış olan kamu kurum ve kuruluşlarının varlığı da göz önüne alındığında onlara bu imtiyazı tanıyan kanun maddelerinin de ihale mevzuatının bir parçası olarak değerlendirilmesi mümkündür.

2886 Sayılı Kanunun lafzından olmasa bile, gerekçesinden ve önceki benzer Kanun ve düzenlemelerin tarihi gelişiminden çıkarılabilen bu amaçlar, prensip olarak, bir ihale mevzuatından beklenen amaçlara uygundur. Ancak, Kanunun bazı hükümlerinden, bu amaçlara tam hizmet veremeyecek düzenlemelerin olduğu ya da değişiklikler yoluyla amacından uzaklaştığı da görülmektedir.

Ayrıca, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 2. maddesinde kamu alımlarının en önde gelen amacının rekabetin sağlanması olmadığı anlaşılmaktadır. Kanun, kamu harcamalarının önemli bir bölümünü teşkil eden, kamu alımlarının belli usul esaslarına bağlı denetime tabi tutularak, kamu maliyesinin korunmasını temel amaç olarak benimsemiştir. Rekabetin ve şeffaflığın sağlanması ise, kamu maliyesini koruma amacını gerçekleştirecek bir araç olup, ilk

¹⁰⁸ Kamu İhale Kurulu, *Kamu İhale....*, a.g.r., ss. 6-10.

amaca bağı bir ikincil amaç olarak belirlenmiştir. Rekabet ve şeffaflığın temel amaç olarak belirlenmesi halinde kamu maliyesinin daha rahat korunacağına olan inanç ve ihale mevzuatının taşıdığı bazı eksikliklerin giderilmesi amacıyla devlet, ihale kanunu yeniden düzenlenmiştir. Yeni bir ihale yasasına ihtiyaç gösteren gerekçeler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- AB, DTÖ ve DB gibi küresel oluşumların uygulamalarına paralel, daha şeffaf ihale kurallarının uygulandığı, alımı yapan idarelerin yeterince denetlenebildiği bir sistemin oluşturulamaması,

- Uluslararası rekabete daha çok başvurulduğu, ulusal ve uluslararası ayrımcılığın yapılmadığı bir kamu ihale sisteminin oluşturulması ve alım yapan kamu görevlilerinin kamuoyu önünde hesap verebilirliğini artırmak amacıyla alım sürecinin başından sonuna kadar mümkün olan en üst seviyede saydam tutulması gereği,

- Saydamlığın getirdiği güven ortamında teklif vermek isteyenlerin veya yüklenicilerin sayısının ve dolayısıyla ihalelerde rekabetin artırılmasına bağlı olarak kamu harcamalarından beklenen faydanın artırılması gereği,

- 2886 sayılı Kanun ve ilgili ek mevzuat unsurlarında şeffaflığın ve rekabetin sağlanmasını etkileyen, tüm ihale usulleri için ilan zorunluluğunun olmaması, Kanun kapsamında, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yer almaması, ihale sonuçlarının ilan edilmemesi, ihale dışı kalan veya teklifi uygun görülmeyen isteklilere, talep etmesi halinde ihale sonucu hakkında gerekçeli bilgi verilmemesi, ihaleyi alan isteklinin sözleşmeyi imzalamaması durumunda ihalenin iptal edilmesi ve ikinci ekonomik açıdan en avantajlı teklife geçilememesi, devlet ihaleleri ile ilgili sorumlu bir denetim biriminin olmaması gibi uygulamaların ve düzenlemelerin varlığı,

- 2886 sayılı Kanunun; Kamuya gelir sağlanması ile kamu harcamalarının yapılması gibi farklı iki nitelikteki işleri birlikte kapsamı nedeniyle uygulamada pek çok sorununun ortaya çıkması,

- 2886 sayılı Kanun kapsamında ağırlıklı olarak yapım işlerinin esas alınması, mal ve hizmet alımlarının da bu anlayışla tasarlanması ve danışmanlık hizmetleri konusunda herhangi bir düzenlemeye yer verilmemesi.

Bu gerekçelerden hareketle ve AB komisyonu tarafından yayımlanan “Katılım Ortaklığı Belgesi” ne paralel olarak hazırlanan “Avrupa Birliği Müktesebatının

Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” çerçevesinde; AB direktifleri ve “Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Komisyonu” kriterleri¹⁰⁹ esas alınarak saydamlık ve rekabet adına reform niteliğinde değişiklikler getiren “Kamu İhale Kanunu” ve “Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu” hazırlanarak, ihale mevzuatının yürütülmesine ilişkin maddeleri 01.01.2003 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere 22.01.2002 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

Bu Kanunun amacı, “kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan veyahut kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir” şeklinde çizilmiştir. Bu çerçevede kanunun kapsamı 2. maddede sayılan idarelerin her türlü kaynaktan gerçekleştirdikleri mal ve hizmet alımları ile yapım işlemleri ihalelerinden oluşmaktadır. Kanun kapsamına giren kuruluşlar “kamu kaynağı kullanan kuruluşlar” ifadesiyle geniş tutulmuş ve ayrıca kapsama giren kuruluşlar aşağıdaki gibi sayılmıştır:

- Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler, özel idareler ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler ve tüzel kişiler.
- Enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösterenler dahil, kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.
- Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (mesleki kuruluşlar hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.
- Yukarıda belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.

Piyasa ekonomisi koşullarını bozmayacak nitelikte olması, stratejik öneme sahip olması, ihale koşullarının uluslar üstü bir alım anlaşmasına dayandırılıyor olması gibi nedenlerle, kamu kurumu niteliğinde olmakla birlikte kanun kapsamı dışında tutulan hizmet birimleri de bulunmaktadır¹¹⁰.

Saydamlık, rekabet, eşitlik, güvenilirlik, gizlilik, kamuoyu denetimi, ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanması, kaynakların verimli kullanılması, temel ilkeler

¹⁰⁹ Birleşmiş Milletler Uluslararası Ticaret Komisyonu kriterleri hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.uncitral.org/en-index.htm> (01/12/2003)

¹¹⁰ Kanunun istisnasını oluşturan idari birimler a) kanun kapsamına giren kuruluşlarca, kuruluş amacı veya mevzuatı gereği işlemek, iyileştirmek veya satmak üzere doğrudan üreticilerden veya ortaklarından yapılan tarım veya hayvancılıkla ilgili ürün alımları, b) Savunma, güvenlik ve istihbaratla ilgili; uçak, gemi, roket, füze gibi araç, silah, silah malzeme ve teçhizatı ve sistemleri ile bunların Ar-Ge, modernizasyon ile yazılım ve mühimmat ihaleleri ve sistem alımları, c) Uluslararası anlaşmalar gereğince sağlanan dış finansman ile yaptırılacak olan ve finansman anlaşmasında farklı ihale usul ve esaslarının uygulanacağı belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işleri, d) İdarelerin yabancı ülkelerdeki kuruluşlarının mal veya hizmet alımları ile yapım işleri, e) DMO Ana Statüsünde yer alan mal ve malzemeler için Kanun kapsamına giren kuruluşların DMO Müdürlüğünden yapacakları alımlar, f) Ulusal araştırma geliştirme kurumlarının yürüttüğü ve desteklediği araştırma-geliştirme projeleri için gerekli olan mal ve hizmet alımları, olarak sayılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. 4.1.2002 tarih ve 4734 nolu Kamu İhale Kanununun, 3. Madde.

olarak belirlenmiş ve uluslararası uygulamalar dikkate alınarak, aşağıda ana başlıklar halinde belirtilen düzenlemeler yapılmıştır¹¹¹.

- **Kapsamdaki Kuruluşlar ve İhalelerin Konu Kapsamı Genişletilmiştir:** Kamu kaynağı kullanan ve kamu denetiminde olan tüm kamu kurum ve kuruluşları kapsama alınmıştır. İhaleyi açan kuruluşların kapsamının değiştirilmesi yanında ayrıca ihalelerin konu kapsamı da genişletilmiştir. Bu çerçevede, uluslararası uygulamalar dikkate alınarak, özel uzmanlık ve bilgi birikimi gerektiren danışmanlık hizmet alımlarının, farklı seçim ve değerlendirme kriterleri dikkate alınmak suretiyle, ihalelerinin yapılması öngörülmüştür.

- **Sadece Harcamaya Konu İşler Kapsama Alınmıştır:** Mal Alımları, Hizmet Alımları, Danışmanlık Hizmet Alımları ile Yapım İşleri'ne ilişkin ihale mevzuatı; AB ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşların ihale mevzuatına paralel hale getirilmiş ve tek bir Kanun çerçevesinde düzenlenmiştir. Kamuya gelir sağlama amacıyla gerçekleştirilecek ihalelerin uygulama esasları 2886 sayılı Kanun kapsamında yürütülmesine devam edilmektedir.

- **Ödeneği, Uygulama Projesi ve Çevresel Etki Değerlendirme Raporu (ÇED) olmadan ihaleye çıkılamayacaktır:** Ödeneksiz ihale yapılamaması, yapım işlerinde arsası temin edilmeden, mülkiyet, kamulaştırma ve gerekli imar işlemleri tamamlanmadan ve uygulama projeleri yapılmadan ihaleye çıkılamayacağı ve gerekli olan işlerde ÇED olumlu raporu alınması zorunluluğu getirilmiştir.

- **İhale Komisyonunun Görev Kapsamı Genişletilmiştir:** İhale komisyonu dışında başka adlar altında komisyonlar oluşturulmaksızın bütün değerlendirmelerin tek bir komisyon tarafından yapılması yönünde hükümler getirilmiştir.

- **Yerli İsteklilere ve Yerli Mala Avantaj Sağlanması Esası Getirilmiştir:** AB mükteşebatında yer alan eşik değer uygulaması ile paralellik sağlamak amacıyla kanun kapsamındaki işlerin türüne ve kuruluşların yapısına göre farklı parasal limitler getirilmiştir. Eşik değerlerin altındaki ihalelerin sadece yerli isteklilere açık olması, üzerinde kalan ihalelerde ise yine yerli istekliler lehine % 15 oranına kadar fiyat avantajı sağlanması imkanı getirilmiştir.

- **Tahmini Bedel Uygulaması Kaldırılarak Yerine Yaklaşık Maliyet Uygulaması Getirilmiştir:** Uluslararası uygulamalarla tutarsızlık arz eden, kamu otoritelerince belirlenen

¹¹¹ Kamu İhale Kurulu, **Kamu İhale....**, a.g.r., ss. 24-31

birim fiyatlara dayanılarak hazırlanması nedeniyle piyasa fiyatlarını gerçekçi bir şekilde yansıtmadığı görülen tahmini bedel uygulamadan kaldırılmış ve yaklaşık maliyet uygulaması getirilmiştir. Yaklaşık maliyetin ihale sonuçlanıncaya kadar gizliliğini koruması esası getirilmiştir.

- İhaleye Katılımda Yeterlik Kriterleri Ayrıntılı Olarak Düzenlenmiş, "Müteahhitlik Karnesi" yerine "İş Bitirme Belgeleri" uygulaması getirilmiştir: 2886' nın yürürlükte olduğu dönemde şeffaf olarak uygulanmadığı gerekçesi ile uluslararası alanda eleştiri konusu edilen ihalelere katılımda yeterlik kriterleri uluslararası ihale mevzuatına uygun olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, AB mevzuatına uygun olarak isteklilerin yeterlik değerlendirmesi aşamasında ihale dışı bırakabileceği haller açıkça sayılmıştır.

- İhalelerde Şeffaflığın ve Tarafsızlığın Sağlanabilmesi İçin İhalelere Katılamayacak Olanlar Belirlenmiştir: İhaleyi yapan idare bünyesinde bulunan veya İdare ile ilgili vakıf, dernek, birlik, sandık gibi kuruluşlar ile bunların kurmuş oldukları veya ortak oldukları şirketlerin, bu İdarelerin ihalelerine katılmayacakları hükmüne yer verilmiştir.

- AB İhale Mevzuatına Uygun İlan Süreleri Getirilmiştir: İsteklilerin gerçekçi teklif hazırlayabilmeleri için yeterli hazırlık süresi tanınması amaçlanmıştır.

- İhale Usulleri, Uluslararası Mevzuata Uygun Bir Biçimde Dört Ana Başlık Altında Düzenlenmiştir.

- İdarelerin İsteddiği Firmayı Davet Ederek İhaleyi Yapması İmkânı Ortadan Kaldırılmıştır. Belli istekliler arasında ihale usulünün uygulanmasında ön yeterlik ilanı yapılması zorunluluğu getirilmiştir.

- İhale Süreci ile İhale Sonucunun Şeffaflığı ve Güvenilirliği İlkesi Uygulamaya Geçirilmiştir: İhalelerin istekliler dahil herkesin önünde açık olarak yapılması, onaylanan veya iptal edilen ihale kararlarının bütün isteklilere bildirilmesi ile teklifi uygun görülmeyen isteklilerin ise, talep etmeleri halinde İdarenin gerekçelerini bildirmesi zorunluluğu getirilmiştir.

- Yaklaşık Maliyete Göre Aşırı Düşük Kalan Tekliflerin Nedenlerinin Sorgulanması Sağlanmıştır: AB mevzuatına uyum sağlamak ve işin gerektiği şekilde yapılmasına imkan verecek sorumlu bir teklif hazırlanıp hazırlanmadığını tespit etmek bu açıklamalar çerçevesinde nihai değerlendirmenin yapılmasına imkan tanınmıştır.

- İhalenin Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifi Veren (Fiyat Dışı Unsurlar da Dikkate Alınarak) İsteklinin Üzerinde Bırakılması Esası Getirilmiştir: Ekonomik açıdan en avantajlı teklif en düşük fiyatı içeren teklif olabileceği gibi, sadece en düşük fiyat esasının uygulanmasının mümkün olmadığı durumlarda AB mevzuatındaki kriterlere uygun fiyat dışı unsurların da dikkate alınacağı esası getirilmiştir.

- İkinci Ekonomik Açıdan En Avantajlı Teklifi Veren İstekliye Davet İmkânı Getirilmiştir: Uluslararası uygulamalar paralelinde, ihale üzerinde kalan isteklinin kesin teminatı vermemesi veya sözleşmeyi imzalamaması durumunda İdareye, ihaleyi iptal etme seçeneği dışında ikinci teklife geçilebilme imkanı getirilmiştir.

- Bütün İhalelerin Sözleşmeye Bağlanması ve İhale Sonucunun İlan Zorunluluğu Getirilmiştir: Uluslararası ihale mevzuatına uyum göstermek, sadece ihale öncesinde değil, ihale sonrasında da şeffaflığı, açıklığı ve kamu oyu denetimini sağlamak üzere belirli limitler dahilindeki ihale sonuçlarının Resmi Gazetede ilan zorunluluğu getirilmiştir.

- Danışmanlık Hizmet İhalelerine İlişkin Özel Hükümler Getirilmiştir: Uluslararası uygulamalar dikkate alınarak, özel uzmanlık ve bilgi birikimi gerektiren danışmanlık hizmetlerinin farklı seçim ve değerlendirme kriterleri dikkate alınmak suretiyle ihaleleri öngörülmüştür.

- Kamu İhale Kurumu Oluşturulmuştur: Avrupa Topluluğu Bakanlar Konseyininin 21 Aralık 1989 tarihli kararında belirtilen; ihalelerde üye ülke müteşebbis ve firmalar arasında ayırım yapılmaması, ihalede hakkı ihlal edilenlerin tazminat talebinde bulunabilmesi, bunların başvuru hakkının sağlanması, bu başvurunun gereğine göre ihalede veya sözleşmede yürütmenin idari yolla durdurulması, kararın iptali, zararların tazmini hususlarını gözetmek üzere üye ülkelerin bağımsız denetim ve tasdik organları kurmaları öngörüsü,

- AB ve DB'nin Türkiye hakkında yayınladıkları raporlarda "Maliye Bakanlığının kamu harcamalarının yönetimi, mali kontrolü ve düzenlenmesinden sorumlu olmasına karşın, kamu ihale usullerine uyulup uyulmadığını kontrol etmekle görevli bir merciin olmaması, bu konuda normal mahkemelerin yetkili olması, kamu ihalelerine ilişkin uygulamayı yönlendirecek ve şikayetleri çözüme kavuşturarak eşgüdümü sağlayacak, idari değerlendirmelerin yapıldığı, bağımsız nitelikte, bir birim oluşturması" önerisi, çerçevesinde Başkanlık ve Hizmet Birimlerinden oluşan "Kamu İhale Kurumu" oluşturulmuştur. Bağımsız, idari ve mali özerkliğe sahip olan bu kurum;

- İhalelerin başlangıcından sözleşmenin imzalanmasına kadar olan sürede İdarece yapılan işlemlerde mevzuata aykırılık bulunduğu ilişkin şikayetleri inceleyerek sonuçlandırmak,

- Yerli isteklilerin yabancı ülkelerde açılan ihalelere katılmalarının engel olduğunun tespit edilmesi halinde bu uygulamanın yapıldığı ülkenin isteklilerinin de bu kanun kapsamında yapılan ihalelere katılmalarının önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını ve gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağlamak üzere Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak,

İhalelerle ilgili istatistikler oluşturmak ve yayımlamak, haklarında yasaklama kararı verilenlerin sicillerini tutmak, gibi konularda görevlendirilmiştir.

AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Giriş Bölümünde; "Türkiye Cumhuriyeti, AB üyesi ülkelerle, evrensel ortak değerleri esas alan, barışçı ve aydınlık bir geleceği paylaşmak ve bu hususta katkılarda bulunmak azmindedir" şeklinde yer verilen taahhüt bağlamında, Türk İhale Mevzuatı ve AB kamu alımları mevzuatlarının karşılaştırılmasında tam üyelik yolunda AB Müktesebatına uyum sağlanması niyeti ve iradesi ortaya konulmuş ve; Türk ihale mevzuatında; 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve bu Kanunu tamamlayıcı nitelikteki 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile radikal değişiklikler gerçekleştirilmiş, bu çerçevede AB ihale mevzuatı ile önemli ölçüde uyum sağlanmıştır.

2) Sübvansiyonlar Anlaşması Çerçevesindeki Gelişmeler

Gerek Kamu Alımları Anlaşması olsun gerekse, Sübvansiyon Anlaşması olsun, devletin harcamalarında başta tarafsızlık olmak üzere birtakım ilkelere uymasını istemektedir. Bu ilkeler, devletin minimal düzeyde harcama gerçekleştirmesine ve kamu idari yapısının yönlendirilmesine katkı sağlamaktadır. Bu çerçevede, teşvikler kapsamında yapılacak harcamaların merkezi bütçeye girmesi ve yine buradan temel bütçe ilkelerine uygun olarak dağıtılması istenmektedir. Ayrıca, DTÖ Sübvansiyonlar Anlaşmasının "özgünlük" tanımlamasına uygun olarak işletmelere piyasa koşulları dışında maliyet avantajı sağlayacak nitelikteki mali destekleri yasaklaması, vergi harcaması türünden kamu harcamalarının azaltılmasında etkili olabilmektedir.

Özellikle gelişmiş ülkeler, Anlaşmanın getirdiği katı kurallardan kurtulmak amacıyla teşvik uygulamalarını iki kategoride yürütmektedirler¹¹². Bu ülkeler, uluslararası anlaşmalarla uyumlu genel nitelikli, teşvik unsurlarını merkezi idarenin kontrolünde gerçekleştirmektedir. Uluslararası teşvik kriterlerine uymayan, kapasite artışı getiren ve performansa dayalı teşvik unsurları ile üretilen malın fiyatında maliyet tasarrufu sağlayıcı nitelikteki teşvikleri yerel idareler veya bazı fonlar aracılığı ile uygulayarak aşmaya çalışmaktadırlar. Teşviklerin, yerel idareler veya fonlar aracılığı ile uygulama şekli, bu teşvik unsurlarının Anlaşma hükümlerine uyum sağlayıp sağlamadığının tespit edilmesini güçleştirmektedir. Genel nitelikli teşvikler, gerekli yasal prosedürlere uygun olarak yürütülmekte ve uygulama usulleri, yararlandırılan kesim ve desteğin sonuçları hakkında gerekli bildirimler açık ve düzenli olarak yapılmaktadır. Sübjektif nitelikli ve firma bazında merkezi idare dışı birimlerce verilen teşvikler bütçe politikalarının “Genellik” ve “Açıklık” ilkeleri açısından Anlaşma kapsamı dışında tutulmaktadır¹¹³.

Teşvik sistemimiz çerçevesinde kullanılan ihracat teşvik araçlarının kullanımında dikkati çeken nokta, yardımların kararlaştırılma ve uygulamaya sokulma mekanizmasında kendini göstermektedir. Vergi harcamasına neden olan istisna ve muafiyet türünden yardımlar “Yüksek Planlama Kurulu” kararlarını takiben “Bakanlar Kurulu Kararı” ile yürürlüğe konulurken, çoğunlukla daha fazla kaynak aktarımını gerektiren, doğrudan kamu harcaması niteliğindeki hibe devlet yardımları, “Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu” kararları ile yürürlüğe konulabilmektedir. Bu iki kurulun kararı olarak yürürlüğe koyulan teşvik unsurları çok sayıda kamu kurumu tarafından kendi yetki ve sorumluluk alanlarında değişik tedbirler dizisi olarak uygulanmaktadır¹¹⁴.

Teşvik uygulamalarındaki bu çok başlılık, teşvik tedbirlerinin ölçülebilirliğini zorlaştırarak, etkinsizlik gibi önemli bir sorunu beraberinde getirmektedir. Uygulamadan

¹¹² Çiloğlu, ag.e., s. 7.

¹¹³ Bütçe ilkeler hakkında ayrıntılı açıklama için bkz., Nihat Edizdoğan, *Devlet Bütçesi*, 3. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 1995, ss. 135-42.

¹¹⁴ Turizm Bakanlığı, arsa-arazi tahsisleri yapmakta, Maliye Bakanlığı, 25 Mart 1998 tarih ve 4325 sayılı kanun kapsamında vergi teşvikleri ve arsa-arazi tahsisi gerçekleştirmektedir. Halk Bankası, KOBİ'lere yönelik yatırım ve işletme kredileri sunarken, aynı amaca yönelik olarak Hazine Müsteşarlığı, yatırımları teşvik etmektedir. Eximbank yurt dışı mağaza kredisi programını yürütürken, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Yurt Dışı Ofis Mağaza Yardımını uygulamaktadır. Düzenlemeleri ve uygulama tebliğleri Dış Ticaret Müsteşarlığı tarafından çıkarılan, ancak, diğer bütün teknik, bilimsel ve mali değerlendirmeleri Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) ile Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı (TTGV) tarafından yapılmakta olan AR-GE yardımı kapsamında, aynı projeler hem % 50 hibe yardım ve hem de % 50 oranında kredi desteğinden faydalanabilmektedir.

kaynaklanan etkinsizlik; a) Uygulamaların kapsam alanlarının çakışmasına bağlı olarak mükerrer teşvik uygulamalarına neden olması, b) Mükerrer uygulamaların, özellikle amacına ulaşmayan teşvik unsurları açısından, kaynakların israfına neden olması, c) Ayrıca, teşvikten yararlananlar ve yararlanamayanlar arasında haksız rekabete neden olması, d) Kamu harcamalarında denetim zafiyeti doğurması gibi bir dizi başka sorunda somutlaşmaktadır.

Ülkemiz teşvik sistemi teşvik unsurlarının yürürlüğe girmesi açısından değerlendirildiğinde, teşvik uygulamalarının merkezi idare tarafından yürütüldüğü görülebilir. Teşvik unsurlarına ilişkin olarak uygulama kararı, ister “Bakanlar Kurulu Kararları” isterse “Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu Kararları” tarafından alınsın, Bu tespit değişmemektedir. Örneğin, bir teşvik unsurunun uygulanabilmesi için öncelikle bir idari kararın çıkarılması ve sonrasında da uygulama esaslarının, verilen teşviklerin ve teşvik unsurlarının “açıklık ilkesi” gereği resmi yayın organında yayınlanması gerekmektedir. Bütün uygulama karar ve sonuçlarının resmi yayın organında yayınlanması Anlaşmanın “açıklık ilkesi” açısından uygun görülse de, uluslararası anlaşmalar karşısında elimizi zayıflatmaktadır. Ürünlerimize karşı açılan sübvansiyon önleme davalarında en önemli belgeler uygulama kararlarının yayınlandığı Resmi Gazete nüshaları olmaktadır. Bugüne kadar, gerek DTÖ nezdinde damping ve sübvansiyon uygulamaları hakkında ülkemize karşı açılan davalardan, gerekse AB ile kurulan Gümrük Birliği kapsamında sürdürülen mevzuat uyum çalışmalarından edinilen tecrübeler, bu tür uluslararası organizasyonların, teşvik tedbirinin adı ve türünden ziyade, rekabete etkisi ve miktarı ile ilgilendiğini göstermektedir. Bu nedenle de, devlet yardımlarına ilişkin çok başlı uygulamalar, uluslararası platformlarda bazı sektörleri sıkıntıya sokabilmektedir¹¹⁵. Dolayısıyla, ülkemizde uygulanan desteklerin nitelik ve boyutunun zaten yetersiz olduğu dikkate alınacak olursa, aleyhimize açılan sübvansiyon önleme davalarının teşvik sisteminin etkisini daha da zayıflattığı söylenebilir. Bu nedenle, uygulanan teşvik araçlarının DTÖ ve diğer uluslararası normlara uygunluğu kadar uygulamadan kaynaklanan çok başlılığında ortadan kaldırılması yerinde olacaktır.

¹¹⁵ Çiloğlu, a.g.e., s. 9.

3) Vergi Harcamalarını Daraltıcı Değişiklikler

Vergi harcaması kavramı, sosyo-politik amaçlar doğrultusunda vergi sisteminde oluşturulabilecek mali teşvikler bazındaki muafiyet, istisna, vergi indirim ve diğer mali yükümlülüklerle ilişkin ertelemeleri, afları ve indirimleri ifade etmektedir¹¹⁶. İlk bakışta, vergi harcaması kapsamına vergi istisnaları ve indirimlerinin girdiği söylenebileceği gibi, değişik ülke uygulamalarında görülen vergi oranlarındaki indirimler ile vergi kredisi ve ertelemelerini de ağırlıklı olarak vergi harcamaları kapsamında değerlendirmek mümkündür. Özetle, mali teşvikler olarak ifade edilebilecek vergi harcamaları, bir birimlik vergi tahsilatı gerçekleştirebilmek için yapılması gereken harcamalar dışında vergi mükelleflerine sağlanan vergisel bağışıklıkların toplamını ifade etmektedir.

Kamu geliri tahakkuk oranlarını düşürmeye yönelik idari kararlar sonucunda tahsilinden vazgeçilen vergi ve/veya vergi benzeri gelirler toplamı toplam vergi harcamalarını vermektedir. Vergi harcaması uygulamalarının farklı sektörlerde farklı tepkilere neden olması ve sektörel faydasının net ölçülememesi, bu idari kararların GSMH üzerindeki etkisinin nispi değerini ve sektörel vergi yüklerinin belirlenmesini güçleştirmektedir¹¹⁷. Vergi harcamalarından yararlanan ekonomik birimlerin, vergi harcamalarından sağladığı (veya sağlamayı öngördüğü) faydaları baz alarak, faaliyetlerini kar maksimizasyonu güdüsüyle organize ettikleri göz ardı edilemez bir gerçektir. Ulusal çıkarların korunması ve desteklenmesi amacıyla uygulanan vergi harcamaları fiyat mekanizması içinde kaynakların dağılımını ulusal ve uluslararası düzeyde biçimlendirmektedir. Küresel ekonomi koşullarında kaynak dağılım etkinliği göz önüne alındığında vergi harcamalarının uluslararası bazda ayrımcılıktan uzak, genellik ilkesine bağlı kalınarak uygulanması gerekmektedir. Bu nedenle, vergi harcamalarının uygulandığı etkin bir vergi sisteminde uluslararası vergi uygulamalarına yönelik gerekler, vergisel koşullar tarafından karşılanabilmelidir¹¹⁸. Vergi harcamaları uygulamalarını uluslararası ekonomik faaliyetler temelinde belirleyen iki ana düzenlemeden bahsedilebilir. Bunlardan ilki ve en önemlisi DTÖ çerçevesinde imzalanan “Sübvansiyonlar Anlaşması”dır. İkincisi

¹¹⁶ Bails, Dale G., “The Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations: A Re Evaluation”, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 49, No.2, April, 1990, ss. 223-238.

¹¹⁷ Ronald J. Shadbegian, “Do Tax and Expenditure Limitations Affect The Size and Growth of State Government?”, *Contemporary Economic Policy*, Vol.14, No.1, January, 1996, ss. 33-34.

¹¹⁸ Vergi harcamalarının şekillendirdiği etkin bir vergi sisteminde vergi harcamalarının taşınması gereken kriterler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Niyazi Özker, “Vergi Hukuku ve Bütçe Politikalarında Vergi Harcaması Olgusu ve Uygulanabilir Etkinliği” *e-akademi Dergisi*, S 7, Eylül 2002, <http://www.e-akademi.org/makaleler/nozker-1.htm> (6 11 2003)

ise ülkeler veya ülke gurupları arasında imzalanan uluslararası vergi anlaşmalarıdır. Aslına uluslararası vergi anlaşmaları da Sübvansiyonlar Anlaşması'nı baz almaktadır. Bu çerçevede Türkiye'de uygulanan vergi harcamalarının gelişimi aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Türkiye teşvik sistemi içinde uygulanan vergi harcaması düzenlemelerine genel olarak "Vergi Usul Kanunu", "Katma Değer Kanunu", Gelir ve Kurumlar Vergilerini Düzenleyen Kanunlar", "Gümrük Kanunu", "Bazı Resim, Harç ve İşlemler üzerinden alınan vergileri düzenleyen kanunlar" çerçevesinde rastlanmaktadır. Bu düzenlemelerin bazıları kanununun kendinde veya kanuna dayanılarak çıkarılan bakanlar kurulu kararına dayanılarak düzenlenmektedir. 1985 yılına kadar gerek yatırımlarda ve gerekse ihracatta uygulanan veri harcaması unsurları gümrük muafiyeti, yatırım indirimi, yatırım finansman fonu uygulaması, veri, resim ve harç istisnası ve iadeleri, KDV ertelemesi ve iadesi, istihdam üzerindeki mali yükümlülüklerle getirilen muafiyetler ve toplu konut fonu muafiyeti olarak sayılabilir¹¹⁹.

Sübvansiyon Anlaşması'nın imzalanmasını takiben teşvik sistemi içindeki mali teşvik unsurlarının kullanımı aşamalı olarak azaltılmış ve teşvik sistemi anlaşmanın 11. ve gelişme yolundaki ülkelerin teşvik uygulamalarına ilişkin 14. maddelerine uygun olarak şekillendirilmeye başlanmıştır. Anlaşmanın 14. maddesi gelişme yolundaki ülkelerin teşvik uygulamalarına ilişkin istisnalar içerirken, 11. maddesi ihracat teşvikleri dışındaki teşviklerin toplumsal ve ekonomik politika amaçlarını destekleyecek önemli araçlar olduğunu kabul etmekte ve ilkelerin bu türden teşvik uygulamalarının yasaklanamayacağına hüküm kılmaktadır. 1995 yılında DTÖ Anlaşmasını takiben bu iki madde hükmü esas alınarak teşvik sistemi radikal biçimde değiştirilmiştir. Bu çerçevede vergi harcaması niteliğindeki mali teşvikler yatırımların desteklenmesi amacıyla uygulanmaya devam edilirken, ihracat teşvik unsurları arasından tamamen çıkarılmıştır¹²⁰.

1995 sonrası ihracat teşvikleri "İhracat Yönelik Devlet Yardımları Kararı" çerçevesinde düzenlenmiştir. Kararın amaç maddesinde ihracata yönelik devlet yardımlarının AB ve DTÖ ilkeleri ışığında düzenlendiği vurgulanmakta ve karar kapsamında uygulanacak teşvik unsurları ihracatı artırıcı harcamalara devlet katılımı

¹¹⁹ Bu vergi harcamaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. İncekara age., ss. 60-90.

¹²⁰ Yatırım teşvik unsuru olarak uygulanan vergi harcaması niteliğindeki mali teşvikler Gümrük Vergisi ve Toplu Konut Fonu Muafiyeti, Yatırım İndirimi İstisnası, Makine ve Teçhizat Alımlarında KDV Desteği ile Vergi, Resim ve Harç İstisnasından oluşmaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar", (Karar Sayısı 2002/4367), 09 07. 2002 tarih ve 24810 sayılı Resmi Gazete.

şeklinde uygulanacak kamu harcamaları olarak sayılmıştır. Bu teşvik unsurlarından yararlanabilmenin en temel şartı kararda sayılan konularda yapılacak harcamaların faturalandırılması gerekliliğidir. Fiili olarak yapılmamış hiçbir harcamaya devlet destek vermemektir.

Kararda ihracat teşvik unsurları içinde sayılmamakla birlikte, uygulamada ihracat teşvik unsuru olarak kabul edilebilecek mali teşvik unsurlarının var olduğu görülmektedir. Bu teşvik unsurları 4458 sayılı “Gümrük Kanunu”nda düzenlenen şartlı muafiyet uygulamalarıdır. Şartlı muafiyet düzenlemeleri genel olarak işlenmiş ithal mallarının yeniden ihracını öngören ithalatlarda gümrük vergisinin teminat mekanizması içinde ertelenmesini ve ya alınmamasını öngören uygulamalardan oluşmaktadır. Bu uygulamalara ilişkin açıklamalar aşağıda yer almaktadır.

Özetleyecek olursak, şartlı muafiyet uygulamaları dışında DTÖ düzenlemelerinin vergi harcamalarını kısıtıcı yönüyle kamu maliyesine katkısı kamu gelirlerini artırıcı yönde olmuştur. Diğer bir ifadeyle mali teşvik unsuru olarak vergi harcamalarının kısılması vergi tabanının genişlemesine ve dolayısıyla kamu gelirlerinin artmasında etkili olmuştur.

b. Kamu Gelirlerine Yansımaları

1) Şartlı Muafiyet Uygulamalarının Artması

Devlet, gümrük vergisi taviz taahhütleri ile önemli ölçüde gelir kaybına uğramıştır. Şartlı muafiyet uygulamalarının artması devletin gelir toplama imkanını daha da daraltmaktadır. Şartlı muafiyet uygulamaları ithal eşyaya ait vergilerin teminata bağlanmasını ve şartın gerçekleşmesiyle birlikte teminatın iadesini öngörme özelliğiyle vergi kaybına neden olduğu bir gerçektir. Ancak, bu vergi kaybının net olup olmadığı ayrı bir tartışma konusunu gündeme getirmektedir. Acaba, şartlı muafiyet uygulamalarının neden olduğu veri kaybının yarattığı katma değer karşısındaki durumu nedir? Şartlı muafiyet uygulamaları firmaların ticari potansiyelini ve işlem hacmini artırıcı etkisiyle istihdam ve üretim artışına imkan sağlamaktadır. Üretim ve istihdam artışına bağlı olarak elde edilecek gelir ve kurumlar vergisi ile istihdam üzerinden sağlanan kamu gelirleri artışı kaçınılmaz olacaktır. Dolayısıyla, şartlı muafiyet uygulamalarının gözlenen ilk olumsuz etkilerinin olumluya çevrilmesi ancak ekonomik büyüme ve kalkınma politikalarına bağlıdır.

2) Gümrük Vergilerinin Hesaplanmasına İlişkin Değişiklikler

Gümrük vergilerinin hesaplanmasına ilişkin değişiklikler DTÖ düzenlemelerinin sonucu olarak gerçekleştirilmiştir. DTÖ'nün ek anlaşmaları arasında yer alan "1994 GATT Anlaşmasının VII. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma" çerçevesinde belirlenen amaçlar ve ilkelere uygun olarak Türkiye'nin gümrük vergisi kıymetinin hesaplanmasında izleyeceği yol ve yöntemler belirlenmiştir¹²¹. İlgili anlaşmanın amacı keyfi ve hayali gümrük kıymetlerinin kullanılmasını önleyen adil, yeknesak ve tarafsız bir gümrük kıymet sisteminin gerekliliğine uygun biçimde, gümrük kıymetinin ticari uygulamalarla uyumlu, basit ve adil kıstasları esas alarak, kıymetin belirlenmesine ilişkin işlemlerin ihracatçı açısından ayırım yapılmaksızın belirlenmesine imkan tanıyan esasların oluşturulması olarak ifade edilmektedir¹²². Anlaşmada gümrük kıymetinin belirlenmesi amacıyla "Satış Bedeli Yöntemi"nin esas alınması ve bu yönteminin kullanılmasını engelleyici unsurların varlığı halinde ilave tespit yöntemlerinin uygulanacağı kararlaştırılmıştır.

DTÖ'nün ilgili anlaşma hükümleri gereği olarak 4458 sayılı Gümrük Kanunu'nda gümrük vergisinin hesaplanmasında esas alınan matrahın tespitine ilişkin yöntemler açık biçimde düzenlenmiştir. Kanunun ilgili maddesinde, "ithal eşyanın gümrük kıymeti satış bedeli yöntemidir." denildikten sonra yöntem tanımlanmıştır. Buna göre satış bedeli yöntemi: Türkiye'ye ihraç amacıyla gerçekleştirilen satışta, gerekli düzeltmeler yapıldıktan sonra, ihracatçıya ödenen veya fiilen ödenecek fiyattır¹²³. Fiilen ödenmiş ve ödenecek fiyat ise ithal eşyası için alıcının satıcıya veya satıcı yararına yapması gereken ödemelerin toplamını ifade etmektedir. Kanunda satış bedeli yönteminin uygulanabilmesi için kıymet tespitini gerektiren ithalatın taşınması gereken kriterler ise şöyle sayılmaktadır:

1. Eşyanın alıcısı tarafından elden çıkarılması veya kullanımı, Kanunu 24. maddesinde belirtilenler dışında, sınırlandırmaya tabi olmaması,
2. Satış veya fiyat, kıymet tespitine imkan tanımayan bir edinimin konusu olamaması,

¹²¹ Gümrük kıymeti, Gümrük Tarifesinin ve eşya ticaretine ilişkin belirli konularda getirilen tarife dışı düzenlemelerin uygulanması amacıyla hesaplanan gümrük vergisi ve diğer mali yükümlülüklerin matrahlarını ifade etmektedir. Gümrük Müfettişleri Derneği, *Gümrük Teftiş Kurulu Seminerleri I*, Ankara, 2001, ss.59-62.

¹²² "1994 GATT Anlaşmasının VII. Maddesinin Uygulanmasına İlişkin Anlaşma", 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 Mükerrer sayılı *Resmi Gazete*, s. 154.

¹²³ İhraç fiyatı üzerinden gerçekleştirilecek düzeltmeler Gümrük Kanununun 27. ve 28. maddeleri arasında sayılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. 4458 sayılı Gümrük Kanunu.

3. Eşyanın tekrar satışı, kullanımı ve elden çıkarılması sonucu sağlanan gelirden satıcıya pay verilmesi halinde verilen pay kıymete eklenmeli,

4. Alıcı ve satıcı arasında ticari menfaat dışında bir ilişki bulunmamalı ve bulunsa bile ticari ilişkiye yansımamalıdır.

Bu koşulların gerçekleşmemesi halinde, kıymet tespitinde satış bedelini kullanmak mümkün olmamaktadır. Bu durumda kıymet tespiti için a) Aynı Eşyanın Satış Bedeli, b) Benzer Eşyanın Satış Bedeli, c) İndirgeme Yöntemi, d) Hesaplanmış Kıymet Yöntemi, e) Son Yöntem olarak sayılan diğer yöntemler hiyerarşik olarak kullanılmaktadır¹²⁴. Yani verilen bu sıra içinde bir öncekinin kullanılması imkanının bulunmadığı durumda bir sonraki yöntemin kullanılma imkanı araştırılır. En son aşamaya gelindiğinde GATT 1994/VII'nin ve Gümrük Yönetmeliğinin ilgili bölüm hüküm esaslarına ve genel hükümlere uygun yöntemlere bakılarak belirlenecek bir yöntem uygulanır.

Türkiye anılan bu düzenlemelerle DTÖ Anlaşmasından kaynaklanan bir yükümlülüğünü yerine getirmiş ve resmi gazetede yayınlayarak diğer tüm üye ülkeleri bilgilendirmiştir. Böylece Türkiye gümrük vergilerini ithalat gerçekleştirdiği ülkelere karşı keyfi ve ayrımcı biçimde uygulamayacağını, GATT 1994 Anlaşması ilkelerine uygun olarak hareket edeceğini ilan etmiştir.

3. Türkiye'nin DTÖ Politikalarına Uyumunun Değerlendirilmesi ve Öneriler

a. DTÖ Genel Yükümlülükleri Açısından Değerlendirilmesi

Türkiye'nin DTÖ politikalarına uyumunun değerlendirilmesi Örgütün üye ülkelere getirdiği yükümlülükler kriter olarak alındığında anlamlı olacaktır. Örgütün üyelere getirdiği yükümlülükler, GATT 1994'e göre idari tasarruflarla belirlenen ticari düzenlemelerin: "İdaresi", "Yayınlanması" ve düzenlemeler hakkında "Tarafların Bilgilendirilmesi" olmak üzere üç noktada toplanmıştır. Bu yükümlülüklerin ne anlam ifade ettiği ikinci bölüm kapsamında açıklandığı için burada sadece Türkiye'nin bu yükümlülüklerle ne oranda uyum gösterdiği değerlendirilecektir.

¹²⁴ Bu yöntemlerin işleyişi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz Gümrük Yönetmeliği md.36-42

Türkiye, DTÖ kapsamındaki tüm düzenlemelere ilişkin olarak yükümlülüklerini yerine getirmiş durumdadır. DTÖ kapsamında imza koymuş olduğu tüm anlaşmalara ilişkin olarak ulusal mevzuatını oluşturmuş ve bu mevzuat unsurlarını yasama organından geçirerek Resmi Gazetede yayınlamıştır. Uygulama esaslarının belirlenmesi açısından, Anlaşmalarda tanımlanan konuların her biri hiyerarşik olarak merkezi idareye bağlı olan idari birimlerin yönetimine bırakılmıştır. Örneğin; ithalat işlemlerinin genel esaslarını belirleyen “İthalat Rejim Kararı”nın 16. maddesinde yer alan yürütme hükmü “Bu Kararı Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan yürütür.” biçiminde düzenlenerek ithalat işlemlerinin idaresi müsteşarlık kanalıyla merkezi hükümete bağlanmıştır. Buna benzer ifadeleri ticaret politikalarını düzenleyen tüm mevzuat unsurlarında görmek mümkündür.

Yine, ticari düzenlemelerin idaresine ilişkin yükümlülüğü ile ilgili olarak, Gümrük Kanunu kapsamında, gümrük işlemleri ile muhatap olan kişiler üzerinde hukuki tasarruf doğuran idari düzenlemeler “karar” diye tanımlanmış ve kararlara itiraz yolu hiyerarşik olarak açık tutulmuştur. Karara itirazlar öncelikle Gümrük Müsteşarlığı’nın idari yapısı içinde ele alınmakta, çözüm bulunulamaması halinde idari yargı yolu açık olarak karar uygulamaya sokulmaktadır¹²⁵. Tüm bunlar göstermektedir ki, Türkiye’de, *ticari düzenlemelerin idaresi* yükümlülüğüne uygun olarak, dış ticaret politikaları merkezi idarenin koordinasyonunda ve keyfi uygulamaları önlemek amacıyla bağımsız idari mahkemelere başvuru yolu açık olarak yürütülmektedir.

Merkezi idarenin koordinasyonunda yürütülen ticaret politikalarına ilişkin tüm uygulama kararları “Karar”, “Yönetmelik” ve “Tebliğ” türünden mevzuat unsurlarıyla Resmi Gazete de ilan edilerek DTÖ’nün “yayın yükümlülüğü” karşılanmış olmaktadır. Ayrıca, Resmi Gazete dışında uygulamacı birimlerin web sayfaları üzerinden yapılan yayınlarla da DTÖ’nün “yayın” ve “bilgilendirme” yükümlülükleri karşılanmaktadır. Örneğin, tüm dış ticaret politikalarına yönelik mevzuat unsurlarına DTM web alanından ulaşılabilmektedir. Benzer biçimde ithalat ve ihracatla ilgili olarak gümrük işlemlerini düzenleyen yasa unsurlarına Gümrük Müsteşarlığı web sayfalarından ulaşılabilmektedir. Bu örnekleri artırmak mümkündür.

DTÖ’ye karşı bilgilendirme yükümlülüğü resmi ve gayri resmi olmak üzere iki yolla karşılanmaktadır. Resmi bilgilendirme, karar ve kararların uygulama esaslarının Resmi Gazetede yayınlanması, anlaşmalarla ilgili olarak DTÖ bünyesinde oluşturulan Komisyonlara gelişmeler

¹²⁵ Karar ve itiraz mekanizması hakkında ayrıntılı bilgi için yönetmeliğin 6.-16. maddelerine bkz. 4458 Sayılı Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği, 1. Baskı, Bilim Teknik Kitabevi, Şubat 2000, ss. 93-96.

hakkında yazılı bilgi verilmesi ve TPİM çerçevesinde Örgüte sunulan raporlarla yapılmaktadır. Türkiye, bugüne kadar TPİM kapsamında 1998 yılında ve 2003 yılında olmak üzere iki rapor sunmuştur. 1998 yılında sunulan rapor 12-13 Ekim 1998 tarihleri arasında değerlendirilerek sonuçlandırılmıştır. Raporun değerlendirilmesinde Türkiye'nin AB ile gerçekleştirdiği gümrük birliği çalışmaları kapsamında topluluk normlarının ötesinde bir gelişme gösterdiği vurgulanmaktadır. Özellikle tarım politikaları bağlamında görülen eksikliklerin "Bölgesel Ekonomik Anlaşmalar Komisyonu" bağlamında görüşülmesi önerisinde bulunmaktadır¹²⁶. 2003 yılı raporu 17-19 Aralık 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş olup değerlendirme sonuçları henüz ilan edilmemiştir.

Gayri resmi bilgilendirme ise yukarıda ifade edildiği gibi uygulamacı kuruluşların web sayfaları üzerinden yapılmaktadır. En geniş anlamda gayri resmi bilgilendirme DTM bünyesinde oluşturulan "Pazara Giriş Servisi"nin yaptığı çalışmaların web ortamında yayınlanmasıyla gerçekleştirilmektedir¹²⁷. Türkiye, bu süreçte gelişmiş ülke örneklerine paralel olarak, Türk ihracatçıların üçüncü ülke pazarlarında karşılaştıkları haksız ticari uygulamalar, pazara giriş engelleri, tarife dışı engeller ve idari zorluklar konusundaki şikayetleri değerlendirmek ve diğer ülkelerin yükümlülüklerinin yerine getirip getirmediğini izleyebilmek amacıyla 2000 yılı başında Pazara Giriş Projesi çalışmalarını başlatmıştır. Pazara Giriş Projesinin hayata geçirilmesiyle, kısıtlayıcı yabancı piyasa düzenlemeleri, standartlar, testler, etiketleme ve sertifikasyon, kamu alımları, ihracat teşvikleri, fikri mülkiyet hakları yetersizliği, hizmet engelleri, yatırım engelleri, rüşvet ve yolsuzluk gibi tarife dışı engellerin kaldırılması amaçlanmaktadır.

İhracatçıların üçüncü ülke pazarlarına girişlerini kolaylaştırmak amacıyla yürütülmekte olan projenin bir parçası olan pazara giriş veri tabanında toplanan, başta ihracatçı olmak üzere bütün ilgili tarafların hizmetine sunulması amaçlanmaktadır. Ayrıca, Pazara Giriş Veri Tabanında, ülke raporları ve ticaret anlaşmaları arşivinin de kurulması hedeflenmektedir. Bu veri tabanının oluşturulması ve kullanılır hale getirilmesi

¹²⁶ 1998 yılında DTÖ'ye sunulan Ülke Raporuna ilişkin değerlendirmeler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., WTO, Trade Policy Review Body, "Review of Turkey TPRB's Evaluation", PRESS/TPRB/84, 14 October 1998.

¹²⁷ Uluslar arası ticaretin serbestleştirilmesi konusundaki son gelişmelerin ardından, DTÖ üyesi ülkelerin Uruguay Round sonucunda üstlendikleri yükümlülükleri yerine getirip getirmediğini izlemek maksadıyla, pazara giriş stratejileri oluşturulmaya başlanmıştır. Günümüzde Pazara Giriş Stratejilerinin amacı, uluslar arası piyasalara giriş; mevcut piyasaları genişletme ve sürekliliğini sağlama; ticaretin önündeki engellerin tespiti ve bu engellerin, DTÖ Anlaşmaların Halli Mekanizması, ülkeler arasında ikili görüşmeler, DTÖ üyesi olmayan ülkelerle ikili pazara giriş görüşmeleri ve yeni ticaret müzakereleri ile kaldırılmasıdır. Pazara giriş projesi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.dtm.gov.tr/ead/strateji/III-2.htm> 05 12 2003

internet üzerinden bilgi akışını kolaylaştıracak ve elektronik ticaret uygulamalarının gelişmesine katkıda bulunacaktır. Ayrıca, çağın gereklerinden olan e-devlet uygulaması geliştirilerek iş dünyasının yerli ve yabancı uzantılarının bilgilendirilmesi sağlanacaktır.

Pazara giriş projesi ile uygulamaya konulan “Pazara Giriş Stratejisi”nin temel amacı, DTM ve onun yurtdışı temsilcilikleri ve bağlı kuruluşları vasıtasıyla, Türk işadamlarının üçüncü ülke pazarlarına girişte karşılaştıkları engelleri aşmalarında onlara teknik, diplomatik ve hukuki destek sağlamaktır. Bu amaçla, sayıları her geçen gün artan Ticaret Anlaşmaları ve çok taraflı ticaret müzakereleri sonucunda imzalanan anlaşmaların getirdiği olanaklardan azami ölçüde yararlanılması için, özellikle KOBİ düzeyindeki ihracatçı ve yatırımcıların bilgilendirilmesi hedeflenmektedir. Pazara giriş projesinin hızlı ve istikrarlı biçimde hayata geçirilmesi ve ticaret politikalarına ilişkin kararların yasal zeminde belirlenerek uygulanması Türkiye'nin TDÖ kapsamında üstlenmiş olduğu yükümlülüklerini yerine getirdiğinin en sağlam göstergesidir.

b. Anlaşmaların Uygulama Sonuçları Açısından Değerlendirilmesi ve Öneriler

Anlaşmaların uygulama sonuçlarının değerlendirmesini ticaret politikası araçlarının kullanımı ve gümrük vergilerine ilişkin uygulamalar açısından iki noktadan yapabiliriz.

Türkiye'nin gümrük vergileri ile bağlantılı anlaşmalar özelinde yükümlülüklerini fazlasıyla yerine getirdiğini söylemek mümkündür. Şöyle ki, AB ile gerçekleştirilen gümrük birliği anlaşması gereği Türkiye, DTÖ'nün öngördüğü korunma oranlarının altında bir korunma oranını kabul etmiştir. Türkiye'nin sanayi ürünlerindeki DTÖ taahhütleri, Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesine bağlı olarak fiilen anlamını yitirmiş bulunmaktadır. Çünkü, üstlenilen AB'nin “Ortak Gümrük Tarifesi” oranları DTÖ'ye ayarlanan oranların oldukça altındadır. Örneğin, Türkiye'nin sanayi ürünlerinde konsolide oran ortalaması yüzde 17-18 civarında iken, gümrük birliği nedeniyle uyguladığı ortalama oran yüzde 4,67'dir¹²⁸.

Bununla birlikte, Türkiye'nin gümrük birliği dışında kalan AKÇT kapsamı mallarda ve özellikle işlenmemiş tarım ürünlerinde halen üçüncü ülkelere karşı, DTÖ kurallarının izin verdiği ölçüde, bağımsız vergi uygulama hakkı bulunmaktadır. Söz konusu ürünlerde, DTÖ Kuruluş Anlaşması ekinde yer alan EK: XXXVII sayılı listede gösterilen tarife taahhütlerinin izin verdiği ölçüde gümrük vergisi etkili bir araç olarak kullanılabilir. Bu listede yer alan ürünlerinin çok büyük bir kısmının ithalatında uygulanabilecek en yüksek gümrük vergisi oranları

¹²⁸ <http://www.dtm.gov.tr/ead/strateji/III-4.htm> (05/12/2003)

belirlenmektedir. Yürürlükteki İthalat Gümrük Giriş Tarife Cetvellerinde de bu husus dikkate alınmış ve tarım ürünleri ithalatında uygulanan gümrük vergileri, sıfır ile söz konusu tarife tavanları arasında belirlenmiştir. Bu nedenle, ilgili listede yer alan bir maddenin ithalatında, taahhüt edilen tarife tavanının üzerinde bir koruma uygulanmasına imkan bulunmamaktadır.

DTÖ ve Gümrük Birliği yükümlülükleri gereği gerçekleştirilen tarife indirim uygulamalarının devleti gelir kaybına uğratacağı izlenimi vermektedir. Türkiye açısından bu beklentinin kısmen gerçekleştiği söylenebilir. Tablo 3.6'da görüldüğü gibi 1980'li yılların sonunda dış ticaretten alınan vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı %18'ler düzeyin deyen, 1990'lı yıllarda % 17 ile %12'ler dolayında değişme göstermiştir. Ortalama olarak yaklaşık % 5'lik bir azalmanın olduğu görülmektedir.



Tablo 3.6: 1990-2002 Konsolide Bütçe Gelirler Gerçekleşmeleri (Milyar \$)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
Gelirler (1+10)	56.573	99.085	178.070	357.333	751.615	1.408.250	2.727.958	5.815.099	11.811.065	18.933.065	33.440.143	51.542.970	75.582.324	100.782.000
1. Genel Bütçe Gelirleri	55.067	96.373	174.150	350.845	742.499	1.387.760	2.684.968	5.726.932	11.635.611	18.657.677	33.040.903	50.890.461	74.803.699	100.357.000
2. Vergi Gelirleri	45.399	76.643	141.602	264.273	587.760	1.084.350	2.244.094	4.745.484	9.228.598	14.802.280	26.503.698	39.735.928	59.631.868	85.955.000
3. Gelirleri Alınan Vergi	23.215	40.409	70.112	125.748	225.832	432.519	862.627	1.893.348	4.230.135	8.537.403	10.503.316	15.647.635	19.343.160	26.115.078
4. Servetten Alınan Vergiler	411	675	1.258	2.531	5.002	8.751	18.637	35.487	72.694	178.235	346.646	433.294	734.338	2.328.647
5. Mal ve Hizm. Alınan V.	13.667	24.678	47.341	89.447	214.353	429.232	970.862	1.986.244	3.605.771	6.109.378	11.363.785	18.103.195	30.063.990	44.950.860
6. Diğ Tic. Alınan V. (a-e)	8.067	12.864	22.849	46.213	89.650	194.648	387.147	826.214	1.317.361	1.976.954	4.289.401	5.551.053	9.487.175	12.531.415
a. Akaryakıt Diğ Med Al. Gelmek V.	1.055	1.032	1.715	8.680	12.844	30.326	54.290	111.748	168.066	233.694	382.611	379.834	580.927	799.050
b. Akaryakıtın Alınan Gelmek V.	8	4	10	4.343	8.998	18.107	7.761	11.790	7.828	5.267	3.380	2.224	3.410	4.585
c. Tek ve Maktu Vergi	34	66	105	148	54	39	58	84	136	177	143	182	360	480
d. İhtida Alınan KDV	4.721	8.281	15.035	30.985	65.824	142.861	323.859	700.300	1.136.023	1.731.072	3.891.746	5.149.317	8.857.452	11.682.745
e. Diğer Diğ Ticaret Gelirleri	2.239	3.471	5.984	2.057	1.930	3.315	1.179	2.289	5.277	6.744	11.521	19.496	35.026	44.555
Gelmek Vergi. / Top. Vergi **	18,8	16,4	16,14	17,49	16,76	17,95	17,25	17,41	14,27	13,36	16,18	13,96	12,55	12,43
7. Kalınlan Vergi Artıkları	49	17	42	334	52.923	19.200	4.821	5.194	2.845	310	550	761	3.205	20.000
8. Vergi Diğ Normal Gelirler	4.267	3.927	7.649	17.636	48.365	86.044	159.990	404.679	1.221.530	1.883.461	3.486.493	7.418.366	10.874.532	10.294.000
9. Özel Gelirler ve Fonlar	5.401	13.803	24.899	68.936	106.374	217.366	280.884	576.769	1.185.485	1.971.936	3.050.712	3.736.187	4.087.299	4.108.000
10. Katma Bütçe Gelirleri	1.506	2.712	3.920	6.488	9.116	21.490	42.990	88.167	175.454	275.388	399.240	652.489	988.625	425.000

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mubuten/menu2.asp> (19.12.2003)

* Bütçe Tahmini Rakamları

** Diğ ücareden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payını gösteren oranlar <http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf> (19.12.2003)

Aslında bu oranın düşmesinin tek nedeni olarak gümrük tarifesi indirimlerinin gösterilmesi pek doğru değildir. Çünkü, oranların DTÖ ve Gümrük Birliği öncesi oranların altına indiği yılların, gerek Türkiye'nin ve gerekse küresel ekonominin kriz içine girdiği yıllardır. Örneğin, Asya Krizi'nin yaşandığı 1998 ve 1999 yıllarında dış ticaretten alınan vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı % 14 ve % 13 olarak gerçekleşmiştir. Asya Krizinin atlatılmasını takiben 2000 yılında ilgili oran % 16 civarına çıkmış ancak, 2001 krizini takiben % 13'e düşmüştür. Kriz dönemleri hariç tutulduğunda toplam vergi gelirleri içinde dış ticaretten alınan gelirlerin payının fazla azalmadığını söylemek mümkündür. Devletin tarife indirimlerinden dolayı bir miktar gelir kaybına uğramasına rağmen bunun beklenen ölçüde olmamasının nedenlerini;

- Gümrük işlemlerinden doğan mali yükümlülüklerin hesaplamasında standart ve kesin kıymet tespit yöntemlerinin kullanılmasına başlanması,
- Gümrük işlemlerindeki bürokrasinin, maliyetlerin azaltılmasına ve ithalat serbestisinin artırılmasına bağlı olarak, ithalat hacminin reel olarak artması,
- Özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan devalüasyonların ithalatı artırıcı etkisi,
- Gümrük rejimlerinin yeniden tanımlanarak ekonomik etkili gümrük rejimlerinin kullanımının kolaylaştırılması ve ticari işlem hacminin artması,
- Küresel üretim sürecinde, gümrük birliğinin de etkisiyle dahilde ve hariçte işleme faaliyetlerinin özellikle imalat sanayinde yoğun olarak kullanılmaya başlanması olarak sıralayabiliriz.

Gerçektende iki önemli ekonomik krizin yaşandığı 5 yıllık dönemde dahilde işleme rejim uygulamalarında önemli gelişme kaydedilmiştir. Örneğin, Tablo 3.7'den de görülebileceği gibi, 1997-2002 yılları arasında toplam 26,704 adet dahilde işleme izin belgesi alınmış olup, bunun 26,484 adedi imalat sektörüne aittir. Belgelerin kapatılma oranlarına bakıldığında ise % 61 ile en düşük madencilik sektöründe, en yüksek kapatma oranının ise % 83 ile tarım sektöründe olduğunu görülmektedir. İmalat ve hizmet sektörlerinin kapatma oranları ise sırasıyla % 70 ve % 67 olarak gerçekleşmiştir. Dahilde İşleme Belgeleri kapsamında gerçekleştirilen ihracatın toplam ihracata oranı %30 civarında değişirken, ithalat açısından aynı oranlama %10 düzeyine inmektedir(Tablo 3.8). Bunda toplam ithalat içinde hammadde ve yarı mamul ithalatı payının düşük kalmasının etkili olduğu söylenebilir.

Tablo 3. 7: Dahilde İşleme İzin Belgelerinin Ana Sektörlere Göre Dağılımı

SEKTÖR	YIL	Belge Adedi	Kapattılan Belge Adedi	Gerçekleşen İhracat (\$)	Gerçekleşen İthalat (\$)	Net İhracat (\$)	Belge Kapatma	İhracat Gerçekleşme Oranı	İthalat Gerçekleşme Oranı	Döviz Kullanım Oranı
HİZMETLER	1997	6	4	121.747	21.537	100.210	80%	11%	3%	18%
	1998	1	4	3.964.507	2.080.941	1.883.566	67%	85%	66%	52%
	1999	3	1	249.922	136.399	113.523	100%	10%	9%	55%
	2000	3	3	1.022.457	319.206	703.251	100%	100%	101%	31%
	2002	-	-	-	-	-	0%	0%	0%	0%
Toplam	18	12	5.358.633	2.558.083	2.800.550	67%	58%	45%	48%	
İHALAT	1996	2.341	2.056	6.949.774.641	3.073.383.007	3.876.391.634	88%	85%	66%	44%
	1997	4.075	3.567	10.994.061.115	5.059.480.982	5.934.580.133	88%	83%	68%	46%
	1998	4.074	3.495	10.224.940.856	4.344.478.237	5.880.462.619	86%	81%	60%	42%
	1999	3.668	3.068	9.160.953.468	4.442.420.206	4.718.533.262	84%	86%	73%	48%
	2000	3.959	3.158	10.069.617.554	4.703.097.319	5.366.520.235	80%	88%	70%	47%
	2001	4.216	2.644	7.966.259.737	3.887.249.322	4.079.010.415	63%	91%	74%	49%
	2002	4.151	436	971.216.411	503.423.567	467.792.844	11%	92%	75%	52%
Toplam	26.484	18.424	56.336.823.782	26.013.532.640	30.323.291.142	70%	85%	68%	46%	
İADENÇLİK	1996	7	7	7.286.039	1.923.158	5.362.881	100%	72%	29%	26%
	1997	6	5	16.573.449	17.196.205	-622.756	83%	90%	152%	104%
	1998	8	7	7.817.903	3.999.355	3.818.548	88%	84%	112%	51%
	1999	12	10	14.462.354	11.102.199	3.360.155	83%	74%	134%	77%
	2000	9	7	10.607.038	14.849.806	-4.242.768	78%	142%	631%	140%
	2001	19	9	3.715.387	2.373.700	1.341.687	47%	68%	64%	64%
	2002	15	1	188.991	52.493	136.498	7%	93%	34%	28%
Toplam	76	48	60.651.161	51.498.916	9.154.245	61%	86%	142%	85%	
TARİHİ	1996	35	32	54.098.121	4.461.485	49.636.636	91%	136%	48%	8%
	1997	22	17	6.233.459	1.952.325	4.281.134	77%	78%	60%	31%
	1998	31	25	7.306.984	8.604.910	-1.297.926	81%	51%	128%	118%
	1999	19	17	1.404.379	542.099	862.280	89%	24%	23%	39%
	2000	8	7	1.729.991	190.853	1.539.138	88%	64%	28%	11%
	2001	7	5	1.523.409	271.916	1.251.493	71%	88%	61%	18%
	2002	4	1	71.185	12.058	59.127	25%	221%	100%	17%
Toplam	126	104	72.367.528	18.035.648	56.331.882	83%	100%	70%	22%	
Genel Toplam	26.704	18.586	56.475.201.104	28.083.623.285	30.391.577.819	70%	86%	68%	46%	

Kaynak: http://www.foreigntrade.gov.tr/IHR/rejim/genel/d1_sektor.xls (28. 12. 2003)

Tablo 3.8: Toplam İthalat ve ihracat içinde DİB kapsamı İthalat ve İhracat (Milyar \$)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
İhracat	32,4	32,6	27	26,5	27,7	31,3	32
İthalat	43,6	48,6	45,9	40,7	54,5	41,3	45,5
DİB ihracat	7	11	10,2	9,1	10,1	7,9	9,7
DİB ithalat	3	5	4,3	4,4	4,7	3,8	0,5
İhracat / DİB İhracat %	20	30	30	30	30	20	30
İthalat / DİB İhracat %	9	15	15	15	15	12	1

Kaynak: Tablo 3.4 ve Tablo 3.7'den hesaplanmıştır.

Tarife tavizlerinin neden olduğu kamu geliri kayıplarının net kayıplar olduğunu söylemek doğru olmayacaktır. Çünkü; küresel ekonomiye entegrasyonun sağlanmasıyla yaşanan ticaret ve üretin artışının beraberinde getireceği istihdam ve katma değer artışı dolaylı olarak kamu gelirlerinde de bir artışı beraberinde getireceği bir gerçektir. Bu sonucun doğmasında ticaret önündeki engellerin en aza indirilmesi ve böylece uygulamada şeffaflığın ve netliğin sağlanması etkili olacaktır. Bu anlamda, gümrük mevzuatı çerçevesinde gerçekleştirilen

çalışmalar olumlu olarak değerlendirilebilir. Şöyle ki, gümrük işlemlerinden doğan mali yükümlülüklerinin hesaplanmasında esas alınan kıymet ve menşei tespit işlemlerinin belirli kriterlere bağlanmış olması, gümrük işlemlerinden kaynaklanan belirsizlikleri azaltmaktadır. Belirsizliklerin azaldığı bir ortamda yatırım kararlarının alınması daha kolay olmakta ve firmaların işlem maliyetleri daha da azalmaktadır. Dolayısıyla, bu türden yasal dönüşümlerin, uygulamacı birimlerin zihniyet değişikliği ile birlikte uygulanmasını sağlayarak, tarife indirimlerinin neden olduğu gelir kaybının uluslararası ticari işlem hacminin artırılmasıyla telafisi mümkün olabilecektir.

Diğer taraftan, gümrük vergisi kayıplarının telafisi amacıyla, küresel ekonomiye entegrasyonda kurumsal ve yasal bazda katılmanın ötesinde, ulusal ekonomide istihdam artırıcı ve katma değer yaratıcı çalışmaların planlanarak yürütülmesi önem arz etmektedir. Çalışmanın genelinde vurgulandığı gibi, küresel ekonomi koşullarında istihdam ve katma değer artırıcı ulusal politikaların belirlenmesine yönelik çalışmalar uluslararası normlar tarafından şekillendirilmektedir. Bu nedenle Türkiye, katma değer yaratıcı politikaların belirlenmesinde uluslararası normlara uygun olarak hareket etmek ve bu normlar çerçevesinde yerli sanayinin korunması amacıyla izin verilen ticaret politikası araçlarını etkin biçimde kullanmak durumundadır. Bu noktada, Türkiye'nin ticaret politikası araçlarının etkin olarak kullandığını söylemek pek mümkün değildir. Bu yargının gerekçelerini ticaret politikası araçlarının kullanımına ilişkin gelişmelerde bulmak mümkündür.

1996 yılı başında yürürlüğe koyduğu, ihraç pazarlarında ticari hakların korunmasına yönelik mevzuat açısından bakıldığında ilgili mevzuat unsurunun şimdiye kadar kullanılmadığı görülmektedir. Ancak, AB tarafından ihraç pazarlarında AB'nin haklarının korunması amacıyla başlatılan incelemeler çerçevesinde ihraç pazarlarımızdaki ticari hakların korunmasına çalışılmaktadır¹²⁹. İthalatın neden olduğu, haksız rekabetin önlenmesine yönelik mevzuat kapsamında yerli sanayinin korunmasına ise 1998 yılından sonra hız verilmiştir. Özellikle, 2002 yılında yapılan girişimlerle yerli sanayinin korunmasında önemli adımlar atılmıştır.

DTM pazara giriş servisinin verilerine göre, 1998-2003 yılları arasında demir çelik, tekstil ve kimya sektörleri başta olmak üzere, 33 mal gurubunda toplam 45 damping soruşturması açılmıştır¹³⁰. Soruşturmaların ülkelere dağılımına baktığımızda, haksız rekabetle mücadelenin uzak doğudan yapılan ithalatta yoğunlaştığı görülmektedir. Tablo 3.9'da yer alan

¹²⁹ Avrupa Birliği tarafından a) Kore'ye karşı Kozmetik Ürünlerin İthalatında aranan standartlar ve diğer gerekliliklerle ilgili; b) Kolombiya'ya karşı ithal arabalar ile yerli arabalar arasında ayrımcı katma değer vergisi uygulaması iddiasıyla; c) Yine Kore'ye karşı gemi inşa sanayiine sağlamış olduğu sübvansiyonların AB'deki şikayetçi grup üzerinde olumsuz ticari etki ve zarar oluşturduğu iddiasıyla inceleme başlatılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.foreigntrade.gov.tr/pazaragiris/ilkgoris.htm> (19. 12. 2003)

¹³⁰ Damping ve Sübvansiyon Araştırması Dairesi, <http://www.dtm.gov.tr/pazaragiris/ilkgoris.htm> (22. 12. 2003)

verilere göre, 1990 sonrası dönemde Tayvan ve Çin Halk Cumhuriyeti 43 adet soruşturmayla açılan soruşturmaların %30'una muhatap olmuştur. Güney Kore, Tayland ve Hindistan toplam 19 soruşturmayla en çok soruşturma açılan ikinci ülke grubunu oluşturmaktadır. Bu rakamlar göstermektedir ki, yerli sanayinin haksız rekabete karşı korunması amacıyla açılan soruşturmaların yaklaşık %50'si Asya ülkelerine yönelik olarak açılmıştır. Asya ülkelerinden yapılan ithalat dışında en çok korunma ihtiyacı kapitalist ekonomik sisteme yeni geçen ülkelere karşı duyulmuştur. Özellikle, Romanya ve Rusya bu noktada önem arz etmektedir.

Tablo 3.9: 1990-2002 Döneminde Açılan Anti-Damping ve Sübvansiyon Soruşturmaları

Ülke Adı	Soruşturmanın Niteliği				
	Önlemsiz Sonuçlanan	Önem Uygulanan	Sonlanan ve Kaldırılan	Geçici Önem Uygulanan	Soruşturması Devam Eden
AB	1	--	--	--	--
ABD	--	--	--	--	1
Almanya*	2	1	1	--	--
Belarus	--	--	--	--	1
Belçika	--	1			
Brezilya	1	--	--	--	--
Bulgaristan	1		2		
Çekoslovakya	1	--	--	--	--
Çin Halk Cum.**	9	19	9	2	6
Endonezya	1	1	1	--	--
Finlandiya	--	1	1	--	--
Fransa	1	--	--	--	--
Güney Kore	1	4	2		
Gürcistan	1	--	--	--	--
Hırvatistan	1	--	--	--	--
Hindistan	3	3			
Hollanda	--	1	1		
Hong-Kong	1	--	--	--	--
İtalya	--	1	1		
Japonya	2	--	--	--	--
Macaristan	1	1	3		
Malezya	--	1	--	1	1
Mısır	1	--	--	--	--
Moldovya	--	1	--	--	--
Pakistan	2	--	1	--	--
Polonya	1	--	1	--	--
Romanya	1	1	7	--	--
Rusya Fed.***	2	--	--	--	--
Tayland	2	4	--	--	--
Ukrayna	--	1	1	--	--
Yunanistan	--	1	--	--	--
Yugoslavya	2	1	--	--	--
TOPLAM	38	43	31	3	9

Kaynak: <http://www.dtm.gov.tr/pazaragiris/ilkgiris.htm> adresindeki verilerden oluşturulmuştur

* Doğu Almaya ve Federal Almanya bir arada değerlendirilmiştir.

** Çin Halk Cumhuriyeti ve Tayvan bir arada değerlendirilmiştir.

*** SSCB ile birlikte değerlendirilmiştir.

Gözetim ve korunma önlemleri kapsamında 2001-2003 yılları arasında 9'u kota, 5'i gözetim önlemiyle sonuçlanan toplam 14 soruşturma açılmıştır¹³¹. Kota önlemlerinin 4'ü Çin Halk Cumhuriyeti'ne, 3'ü ise İran'a karşı uygulanmakta olup, kalan iki kota ise Ukrayna ve Rusya'ya karşı işletilmektedir.

İthalat hacmimizin ihracat hacmimizden fazla olduğu ve Türkiye'nin dünyanın en büyük 20 ekonomisi içinde yer aldığı gerçeği birlikte değerlendirilirse, ticaret politikası araçlarını korunma amaçlı olarak etkin biçimde kullanamadığımızı ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Ticaret politikası araçlarının son yıllara kadar etkin olarak kullanmadığımız gibi, aynı araçlar Türkiye'ye karşı oldukça etkin biçimde kullanılmıştır. Tablo 3.10'dan görülebileceği gibi 1991 yılından bu yana Türkiye'ye karşı toplam 28 dumping ve sübvansiyon davası açılmış olup bunların 22 tanesi aleyhimize sonuçlanmıştır. Halen 4 soruşturma devam etmekte olup, ancak 2 soruşturma lehimize tamamlanmıştır.

Soruşturma açan taraflar ve sektörler açısından baktığımızda ABD'nin 5'i demir çelik, 1'i kimya ve 2'si gıda sektörlerinde olmak üzere toplam 8 adet soruşturma açtığı görülmektedir. Tüm bu soruşturmaların 5 tanesi Anti-dumping, 3 tanesi de Telafi Edici Vergiyle aleyhimize sonuçlanmıştır. Hemen arkasından, demir çelik sektöründe açılan ve

Tablo 3.10: Türkiye'ye Yönelik Damping ve Sübvansiyon Soruşturmaları

	Sektörler				Soruşturmanın Niteliği	
	Demir/Çelik	Kimya	Tekstil	Gıda	Damping	Sübvansiyon
ABD	5	1		2	6	3
AB	5				5	
Arjantin	2				2	
Hindistan		2	2		4	
Kanada	2				2	
G.Afrika C.			2		1	1*
Endonezya			1		1	
Mısır	1				1	
İsrail		1		1	2	
Bulgaristan				1	1	
Singapur	2				1	
TOPLAM	17	4	5	2	24	4

Kaynak: Veriler <http://www.foreigntrade.gov.tr/pazaragiris.htm> (19. 12. 2003)

* Soruşturma sübvansiyon soruşturması olmayıp anlaşmaya aykırı faaliyetlere yönelik olarak açılmıştır.

¹³¹ Gözetim ve Korunma Önlemleri Dairesi, <http://www.dtm.gov.tr/pazaragiris/ilkiris.htm> (22. 12. 2003)

Anti-damping Vergisinin uygulanmasıyla sonuçlanan, 5 soruşturma ile AB gelmektedir. Bu ülkeleri kimya ve tekstil sektörlerinde açılan toplam 4 soruşturma ile Hindistan izlemektedir.

Aleyhimize işletilen korunma araçlarının olası olumsuz etkilerinden korunmak ya da etkisinin daha da azaltılması veya uygulamadaki önlemin sona erdirilmesini sağlamak mümkündür. Ancak bu, korunma araçlarının doğası gereği teknik ve karmaşık olması nedeniyle kullanılması oldukça zahmetli olup, belli maliyetlerin karşılanmasını ve zamanında, gerektiği şekilde kullanılmasını gerektirmektedir¹³².

Haksız rekabet unsuru olarak teşvik uygulamaları açısından anlaşma sonuçlarına bakacak olursak, Türkiye'nin teşvik uygulamalarından dolayı fazla sıkıntı çektiğini söylemek pek mümkün değildir. Aslında bu, uluslararası ticari itibar ve ülke kaynaklarının etkin kullanımı açısından olumlu bir sonuçtur. Çünkü, teşvik uygulamalarının kazandırdığı rekabet avantajı telafi edici vergi uygulamaları ile kaybedilmemekte ve teşvik uygulamaları amacına ulaşmış olmaktadır. Ancak bu durumda da, DTÖ Sübvansiyon Anlaşması kriterlerine uyum sağlamak kaygısıyla istihdam ve katma değer yaratacak faaliyetlerin yeterince desteklenememesi gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır. Belirli şartlarda kullanılmasına izin verilen tüm teşvik unsurlarının rakip ülkeler tarafından da kullanıldığı gerçeği dikkate alındığında, yerli ekonominin uluslararası rekabet gücünü artırmak amacıyla iki strateji kullanılabilir. Bunların ilki, ticaret politikası araçlarının etkin kullanımının sağlanması ve ikincisi ise mevcut teşvik uygulamalarının niceliğinden ziyade niteliğinin artırılmasıdır.

Bu araçların etkin kullanımının sağlanabilmesi için izlenebilecek olan yolları; politika aracının kullanılmasından önce, kullanılması sırasında ve kullanılmasından sonra olmak üzere aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- Ticaret politikası araçlarının harekete geçirilmesinden önce istişare mekanizmasının kullanılması gerekmektedir. Uluslararası ilişkileri düzenleyen anlaşmalarda uluslararası anlaşmazlıkların çözümlenmesinde karşılıklı görüşmelere öncelik verilmektedir. Bu çerçevede DTÖ'ne yaptırım gücü kazandıran AÇM'da üyeler arasında yaşanan ticari meselelere ilişkin görüş farklılığını gidermek amacıyla, tarafların doğrudan

¹³² Hüseyin Öztürk, "İhracatımız Açısından Ticaret Politikası Araçlarının İrdelenmesi ve Bu Araçlardan Korunma Yöntemlerine İlişkin Öneriler", <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/ocak98/ihr.htm> (22. 12. 2003)

danışmalarda bulunmaları ve konu hakkında ilgili taraflara bilgi vermeleri istenmektedir. Dolayısıyla, aleyhimize yürütülen korunma önlemlerinde, soruşturma aşamasına geçmeden önce, karşılıklı müzakerelerle haklarımızı koruma yoluna gitmeliyiz. Bu yolun kullanılması, uzlaşmaya varılması halinde yaptırımla karşılaşmamamızı sağlarken, uzlaşmaya varılmaması halindeyse soruşturma aşamasına daha hazırlıklı girmemiz için zaman kazandıracaktır.

- Soruşturma aşamalarına geçmeden önce ticaret politikası araçları karşısında korunma imkanını artırıcı çalışmalar yürütülmelidir. Bu kapsamda;

- Sübvansiyon araçlarının öncelikli olarak Sübvansiyonlar Anlaşması'na uygun olması ya da uygun hale getirilmesi ve bu bağlamda AB'nin sübvansiyon uygulamalarına da paralel hale hareket edilmesi,

- İhracat kayıtlarının dumping tespitinde kullanılan ihraç fiyatları ile normal değerin kıyaslanmasına imkan verecek şekilde tutulması,

- Devlet kuruluşlarınca DTÖ'nün ticaret politikalarıyla ilgili komisyonlarına sistemli ve aktif katılım sağlanarak özellikle yeni uygulamacı ülkeler bakımından caydırıcılık ve yıldırma etkisinin yaratılması,

- Yurt dışı temsilciliklerin görev tanımlarına ihraç pazarlarında Türkiye'nin ticari haklarını koruyucu faaliyetlerin de dahil edilmesi gibi çalışmalar yürütülebilir.

- Soruşturma aşamasında, teknik açıdan ilgili ülke soruşturmacılarının yaptıkları işlemlerin anlaşmaların hükümlerine uygun olup olmadığının kontrolü ve ilgili anlaşmaların hükümlere ve ihracatçı firmalara tanıdığı hakların etkin olarak kullanılması gerekmektedir. Bu gereklilik çerçevesinde; gizlilik hükümlerine uygun olarak başvuru hakkında bilgi toplanması, soruşturma sürecinde tanınan süreleri uzatma gayreti içine girilmesi, benzer mal, oluşturulan normal değer, maliyet altı satışlar için yapılan işlemler, dumping marjı, sübvansiyonun kapsamı, sübvansiyon miktarı, fiyat karşılaştırmasının yöntemi, zararın belirlenmesinin teknik düzeyde kontrolünün sağlanması, taahhüt mekanizmasının çalıştırılıp çalıştırılmayacağı araştırılması türünden faaliyetler yürütülmelidir.

- Soruşturma sürecinin aleyhimize işletildiği kanaatini uyandıran durumların varlığı halinde, yani soruşturmanın başlangıç ve ileri aşamalarında teknik ve hukuki açıdan

anlaşmanın hükümlerinin ihlal edilmesi gibi durumlarda, konu devlet tarafından DTÖ AÇM'na taşınabilir.

- Soruşturma sonunda aleyhimize önlem uygulanması halinde bu önlemlerden kurtulmak veya etkisini hafifletmek amacıyla ilgili DTÖ Anlaşması çerçevesinde çözüm aranmalıdır. Bu çerçevede, yeniden gözden geçirme prosedürü işletilmeye çalışılmalıdır.

Diğer taraftan, bağımsız korunma politikası geliştirme ve dış ticaret araçlarını kullanımının sınırlandığı günümüzde, DTÖ'nün belirlediği koşullara uygun hareket edilmesi ve izin verdiği araçların en etkin biçimde kullanılması gerekmektedir. Bu çerçevede izlenecek politikaların geliştirilmesinde şu hususlara dikkat edilmelidir.

- İhracat pazarındaki haklarımızın korunması amacıyla oluşturulan mevzuat unsurunun etkin olarak çalıştırılması gereklidir. Bunun için;

- Sektör veya girişimciler adına ihrac pazarlarına yönelik inceleme talebi gelmesi beklenmeden DTM ve özellikle dış temsilciliklerimiz tarafından mevcut ve potansiyel rakibimiz ülkeler ile ithalatçı ülkelerin ticaret politikaları yakından incelemeye alınmalı ve DTÖ kuralları açısından değerlendirilmelidir.

- İhrac pazarlarında Türkiye'nin ticari haklarını korumayı amaçlayan mevzuat unsurunda geçen "ulusal çıkar" kavramı net kriterlere bağlanarak inceleme sonuçları bu kriterler açısından değerlendirilerek nihai karara bağlanmalıdır. Aksi takdirde alınan karar ne ulusal çıkarımıza ne de şikayetçi tarafın çıkarlarına hizmet etmektedir.

- Yerli üreticiler, özellikle de ihracata yönelen firmalar düzeyinde, etkin olarak bilinçlendirilmelidir. İhracat eğitim programlarının kapsamı genişletilmelidir. Teşvik unsurlarından nasıl yararlanılabilir, nasıl pazarlama stratejisi izlenmeli gibi konuların yanında, ticaret politikası araçları kullanılarak haksız rekabetten ve aşırı ithalattan kaynaklanan zararlar nasıl önlenebilir gibi konularında eğitim programları yürütülmeli ve yaygınlaştırılmalıdır.

- Kur kazançları üzerine kurulan ihracat politikaları bırakılarak, geliştirilecek kalite rekabetine dayalı ihracat politikaları uygulanmalıdır. Kur odaklı ihracat politikaları sonuçta ihracatçıları "maliyet artı kar" koşullarında ihrac fiyatı belirlemek yerine mümkün olduğunca hızlı ve fazla miktarda döviz elde etme hedefine yönlendirmiştir. Dolayısıyla zararına ihrac satışlarıyla uğranılan kayıplar iç piyasada sağlanan kur kazançlarıyla telafi

edilebilmektedir. Kur kazançlarına dayalı ihracat politikası uygulamalarının sonucu Türkiye'ye net kayıplar olarak dönmektedir. Bu politikamız özellikle gelişmiş ülkeler tarafından, uluslararası ticaret kuralları çerçevesinde sorgulanmakta ve dumpingli satışlarla elde ettiğimiz rekabet avantajı aleyhimize işlemeye başlamaktadır.

- Damping unsurlarının ve dumpingli ihracat kavramlarının ne olduğu ihracatçı ve üreticilere çok iyi anlatılarak bu unsurlardan uzak durmaları sağlanmalıdır. Dampingli satışların ülke ekonomisi açısından net zararlar doğurduğu ve bu nedenle dumpingli ihracatın yapılmaması gerektiği bilinci aşılanmalıdır.

- Ülkeler arasında imzalanan ticaret anlaşmalarının sağladığı pazara giriş imkanlarından tam olarak yararlanılabilmesi için, özellikle KOBİ ölçeğindeki firmaların bu anlaşmaların hükümleri hakkında detaylı bilgi sahibi olmaları sağlanmalıdır. Pazara giriş imkanlarıyla ilgili bilgilerin firmalara yönelik olarak hazırlanması ve kullanıma sunulması amacıyla geliştirilen Pazara Giriş Projesi bu noktada anlam ifade etmektedir.

- Kalite iyileştirmeyi amaçlayan politikalar geliştirilerek vakit geçirilmeden uygulamaya koyulmalıdır. Küresel ekonomi koşullarında, kalite iyileştirme amaçlı politikaların geliştirilmesinde ve uygulanmasında, uluslararası yatırım ve rekabet politikaları, ticaret ve işgücü standartları ve ihtisaslaşma konuları gündeme gelmeye başlamıştır. Bu nedenle, kalite politikalarının belirlenmesinde söz konusu hususların etkisi dikkate alınmalıdır.

- Tarife indirimlerinin neden olduğu kamu gelir kayıpları, tarife indirimlerinin ticaret yaratıcı etkisinin artırılmasıyla giderilebilir. Dolayısıyla, ekonomik büyüme ve kalkınma politikalarımız tarife indirimlerinin ticaret yaratıcı etkisini artırıcı yönde oluşturulmalıdır.

Buraya kadar yapılan değerlendirmeler ve öneriler çerçevesinde hareket edilmesi halinde, kaçınılmazlığı kabul edilen küresel ekonomi koşullarına en az çatışma ile uyum sağlanabilecektir. Bu uyumun sağlanması, bir taraftan Türkiye'nin ihraç pazarlarında karşılaştığı yaptırımların gücünü azaltacak diğer taraftan ise ulusal ekonominin aşırı ve/veya haksız rekabete dayalı ithalata karşı korunması imkanı yaratacaktır.

SONUÇ

Çalışma kapsamında dış ticaret işlemleri ve politikaları üzerinde devletin üstlendiği rolün sorgulanmasını amaçlayan teze çalışma zemininin ve alt yapısının belirlenmesi ile başlanmıştır. Sosyal olayların en doğru biçimde analizinin olayın yaşandığı dönemin koşulları altında yapılabileceği gerçeğinden hareketle çalışmanın zemini küreselleşme kavramına oturtulmuştur.

Tezimizde vurguladığımız küreselleşme tanımına uygun olarak, günümüzde ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda yerleşmiş yargılar ve kurumsal yapılar ülkelerin sınırlarını aşarak dünya geneline yayılmakta ve ilgi alanlarına bağlı olarak dünyaca benimsenen evrensel normlar ortaya çıkmaktadır. Küresel sistemin doğasında üretim faktörlerinin dünya ölçeğinde değerlendirilerek üretim, dağıtım ve tüketime gerçekleştirilmesi; ticarin dünya ölçeğindeki standartlara uygun olarak yapılması ve ekonomik unsurların uluslar üstü boyutta, küresel ekonomik stratejilere göre, planlanması yatar. Ekonomik ilişkilerde belli sınırlar içinde kalmak, daha büyük pazar arayışındaki devlet yada devlet dışı birimler için faaliyet, etki ve kar yönünden kısıtlayıcıdır. Küreselleşme, bu yönüyle, pazarın ve dolayısıyla dünya sistemi içinde rol oynayan aktörlerin faaliyet alanlarının genişlemesini sağlayıcı bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Küreselleşmenin çok yönlü dönüşümün gerekliliğini savunan kapitalist ideolojiyi temsil eden temel bir kavram olduğunu söyleyebiliriz. Bireysel özgürlüklerin her alanda artırılması ve kaynak dolaşımını önündeki tüm sınırların kaldırılması gerektiğini ifade eden çok yönlü dönüşümle “günümüzde sosyo ekonomik temelli hiçbir gelişmenin küreselleşme kavramından bağımsız açıklanamayacağı” inancı hakim kılınmıştır. Dünya ekonomisinde “imalat” temelinden “hizmet” temeline, “ulusal” temelden “küresel” temele, “geniş kapsamlı kamusal yükümlülük” temelinden “sınırlı kamusal yükümlülükler” temeline doğru bir evrim süreci gerçekleşmektedir.

Bireysel girişim özgürlüğüne dayanan kapitalizm, doğası gereği devamlı olarak yayılma isteğindedir. Bu isteğine teknolojik gelişmeler yardımıyla, hız kazanan küreselleşme sürecinde, cevap bulabilmektedir. Küreselleşme, tüm yönleriyle kapitalizmin meşruiyet, güvenlik ve sürekli büyüme ihtiyaçlarına cevap vermektedir. İttifakların artmasıyla dünya askeri sisteminin küreselleşmesi kapitalizmin güven ihtiyacı

karşılanmaktadır. Artan askeri ittifaklar uluslararası çatışma riskini azalttığı gibi ittifak dışı çatışma kaynakları için caydırıcı bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Kapitalist ve Sosyalist ekonomik sistemlerin jandarma gücü niteliğindeki “NATO” ve dağılan “Varşova Paktı”.bunun en somut örneklerini oluşturmaktadır.

Uluslararası iş bölümü ise kapitalizmin sürekli büyüme ihtiyacına cevap vermektedir. Üretim faktörlerinin, nitelik ve nicelik yönünden, dünya üzerinde farklı dağılmış olması uluslararası iş bölümünü artırmaktadır. Küreselleşme sürecinde, üretim organizasyonu köklü bir değişime uğramıştır. İletişim teknolojisinin gelişmesiyle birlikte üretim artık hammadde ve ucuz emek gücünün bulunduğu alanlarda yoğunlaşmaya başlamıştır. Bir başka ifadeyle; ucuz emek arayan uluslar arası sermaye Siyah Afrika'ya, ucuz ve elverişli pazar arayan sermaye ise Türkiye gibi az gelişmiş ülkelere yönelmektedir. Bu üretim yapısı uluslararası bağımlılığın artmasına neden olmuştur. Değişen üretim yapısı içinde sermaye ve teknoloji sahibi ülkeler üretimin neden olduğu olumsuz dışsallıklardan kurtulma, ucuz üretim ve pazarlama imkanlarına kavuşurken, üretimin gerçekleştirildiği ülkeler ilgili sektörlerde yan sanayinin gelişmesiyle birlikte ekonomik kalkınma ve büyüme sorunlarına çözüm imkanı bulabilmektedirler. Dolayısıyla, üretim ilişkileri çerçevesinde uluslararası bağımlılığın artması küreselleşmenin kaçınılmazlığını da beraberinde getirmektedir.

Ulus devletler, küresel ve yerel siyasetin düzenlenmesi ve yürütülmesinde etkin rol oynadıkları için, kapitalist eylem biçimlerinin güvenli bir ortamda gelişmesinde ve meşrulaştırılmasında, bir araç olarak kullanılmaktadır. Gerçekleştirilen üretim ve bölüşüm ilişkileri devletin müdahale alanının genişlik ve darlığına göre belirlenmektedir. Örneğin, tekelci kamusal düzenlemelerin bulunduğu bir sektörde kar maksimizasyonu peşinde koşan bireyler yasallığın dışında hareket etmeleri halinde eylemin meşruiyeti zedelenecektir. Yasallık içinde hareket edilmesi halindeyse, bireysel girişim engellendiği için, birey kar maksimizasyonunu sağlayamayacaktır. Görüldüğü gibi, devletin müdahale alanının genişliği ve güç kullanım imkanı meşruiyet sınırlarını belirlemektedir.

Aslında küresel yönetim sisteminin oluşmadığı günümüz koşullarında, gerçekleştirilen eylem biçimlerinin meşruiyeti ulusal ve uluslararası düzeyde tesis edilen otonomiyle sağlanabilmektedir. Uluslararası düzeyde otonomi, devletlerin uluslararası ilişkilerde kullandıkları hakimiyet gücünü ifade etmektedir. Uluslararası ilişkileri açıklamaya çalışan “Realist Devlet” yaklaşımının ifade ettiği gibi uluslararası düzeyde otonomi çatışmacı ve rekabetçi bir ortamda gelişebilmekte ve dinamik bir yapı

sergilemektedir. Birleşmiş Milletlerin saf dışı bırakılarak, ABD ve İngiltere öncülüğünde Irak'a yapılan müdahale bunun en somut kanıtı olarak gösterilebilir.

Diğer taraftan ulusal düzeyde otonomi ise, devletlerin ulusal hakimiyet alanlarında kullandıkları hakimiyet gücünü ifade etmektedir. Uluslararası düzeyde otonominin varlığını devam ettirilebilmesi ve küresel ekonominin koşullarını hakim kılabilmesi için ulusal hükümetlerin küresel ekonominin gereklerini benimsemeleri ve sahip oldukları otonomiye bu doğrultuda kullanmaları gerekmektedir. Devletler hakim oldukları toprakları, vatandaşlarını yönetmede, alt yapı sağlamada, ekonomik ve siyasi istikrarı gerçekleştirmede, polis gücünü her alanda kullanarak güvenlik ve asayiş sağlamada, emek gücünün eğitiminde ve denetlenmesinde dar anlamda otonomi kullanmaktadır. Aslında tüm bunların gerçekleştirilmesi dünya ekonomisinin gelişimi için gerekli ve temel unsurlardır. Bu nedenle küresel ekonomi, ulus devletlerin hakim oldukları vatandaşları üzerinde güç uygulamalarından yararlanmak amacıyla bunlara ihtiyaç duymaktadır. Dolayısıyla, küresel gelişmenin içsel yapılarında devlet önemini devam ettirmektedir. Bu noktada devletler açısından yaşanan şey, ulusal otonominin kullanım alanının daraltılarak, boşaltılan alanlardaki otorite açığının uluslararası otonomiye bırakılmasıdır.

Küresel yönetim sisteminin oluşturulmadığı günümüzde uluslararası otonomi her ne kadar sisteme hakim devletler tarafından kullanılıyorsa da, bu devletler sahip oldukları küresel otoriteyi doğrudan kullanmamaktadırlar. Çoğunlukla küresel koşulların yaygınlaşmasında bir araç olarak kullanılan DTÖ, IMF, DB ve BM gibi uluslararası kuruluşlardan yararlanılmaktadır. Bu kuruluşlar, faaliyet alanlarına giren konulara ilişkin olarak geliştirdikleri standartların dünya genelinde kabul görmesine çalışmaktadır. Bu çalışmalarını uluslararası hukukta geçeli olan "çatışma normu"ndan hareketle yürütmektedirler. Çatışma normu, bu kuruluşlara uluslar üstü bir nitelik kazandırmaktadır. Bu niteliğin vermiş olduğu cesaretle, küreselleşmenin birer ajanı olarak faaliyette bulunan uluslararası kuruluşlar, ulus devletlere karşılaştırmalı üstünlüklere dayalı ekonomik yapılanma politikaları empoze etmektedirler.

Tezimizde, küreselleşme kavramı temelinde devletin fonksiyonlarında ve işlevlerinde birtakım dönüşümün yaşandığı kamu maliyesi anlayışındaki değişimler özelinde vurgulanmıştır. Yapılan açıklamalarda, dış ticaret politikalarının kamu maliyesi anlayışına yansımaları hareket noktası olarak alınmıştır. Çünkü; bir ulusal ekonominin küresel ekonomiye entegrasyonu, en kısa ve reel olarak serbest piyasa ekonomisi temelinde şekillenen, dış ticaret politikası uygulamalarıyla sağlanabilmektedir. Dolayısıyla, dış ticaret

politikaları ulusal ekonomiyi küresel ekonomiye entegre ederken, dolaylı olarak diğer politika alanlarının da serbest piyasa ekonomisi koşullarına yaklaşmasında etkili olmaktadır.

Devletler dış ticaret işlemleri ile küreselleşme sürecine önemli ölçüde katılmakta ve dış ticaret işlem hacminin artışına paralel olarak küreselleşme süreci hızlanmaktadır. Devletin şu veya bu nedenle ekonomi politikalarını serbestleştirilmesi, ekonomi üzerindeki kamu baskısının azaltılması, bireyci felsefeye uygun ticaret politikalarının geliştirilip, ona uygun araçların kullanımı küreselleşme sürecinin hızlanmasında etkili olmaktadır. Hızlanan bu süreçte, devletin izlediği dış ticaret politikaları ve kullandığı araçlar da farklılaşmaya başlamıştır. Aslında burada, araçların çeşitlilik anlamında değil kombinasyon ve etkinlik anlamında farklılaşması söz konusudur. Dış ticaret politikalarının bileşimindeki değişim günümüz kamu maliyesi anlayışı ile ilgilidir. Küreselleşmenin ekonomi politikasını şekillendiren neo klasik temelli iktisat politikaları tarafsız ve minimal devletin varlığına ihtiyaç duymaktadır. Bu nedendir ki, tüm politika önerileri tarafsız devlet kabulü üzerine kurgulanmakta ve dış ticaret politikaları da devletin müdahalelerinden en az etkilenecek biçimde tasarlanarak uygulanmaktadır.

Dış ticaret üzerindeki kamusal müdahalelerin azaltılmasıyla ilgili çalışmalara GATT'la başlamış ve günümüzde DTÖ bünyesinde, uluslar üstü bir kurumsal yapı içinde, yürütülmektedir. Bu niteliği ile DTÖ'nün düzenlemeleri, mal ve hizmet ticaretinden fikri mülkiyet haklarına kadar geniş bir alanda gerçekleştirilen ticari faaliyetlerin adeta "anayasasını" oluşturmaktadır.

Dünya ekonomisinin küreselleşmesinde önemli bir ajan olan DTÖ, devletin dış ticaret politikası amaçlarını gerçekleştirmede kullandığı kamu maliyesi araçlarının kullanım inisiyatifini ve kombinasyonunu önemli ölçüde etkilemektedir. Çalışmanın amacına uygun olarak, uluslararası ekonomi politikası araçları, maliye nosyonu açısından değerlendirilerek, farklı bir tasnif çerçevesinde incelenmesi tercih edilmiştir. Kamu maliyesi araçları esas alınarak yapılan sınıflandırmada uluslararası ekonomi politikası araçları kamu gelirleri, kamu harcamaları, ve yasal düzenlemeler olarak guruplandırılıp incelenmiştir. Böyle bir sınıflandırmaya, küreselleşmenin önemli bir ajanı olan DTÖ'nün devletlerin politika geliştirme ve uygulama inisiyatiflerini daraltıcı etkilerinin daha kolay anlaşılmasının sağlanması amacıyla gidilmiştir. Bu tasnif çerçevesinde DTÖ'nün ulusal ekonomi politikaları üzerindeki etkisi, DTÖ kapsamında yer alan ve kamu maliyesi araçlarıyla doğrudan bağlantısı bulunan anlaşmalar ve mekanizmalar özelinde incelenmiştir. Bu

kapsamda, “İthalat Lisansları Anlaşması”, GATT 1994’ün XVII maddesi hakkında “Devlet Ticari Kuruluşları Anlaşması”, “Ticarette Teknik Engeller Anlaşması”, “Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması”, “GATT 1994’ün VI’ncı Maddesinin Tatbikine İlişkin Anlaşma: Anti Damping Anlaşması”, “GATT 1994’ün VII’nci Maddesinin Tatbikine İlişkin Anlaşma: Gümrük Kıymet Tespit Anlaşması”, “Sevk Öncesi İnceleme Anlaşması”, “Menşe Kuralları Anlaşması”, “İthalat Lisansları Anlaşması”, “Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Tedbirler Anlaşması”, “Korunma Tedbirleri Anlaşması” gibi anlaşmalar ele alınmıştır. Bu anlaşmalar çerçevesinde DTÖ devletlerin ticaret politikalarını ve özelde de kamu maliyesi araçlarının kullanımı etkilemektedir. DTÖ bu etkileme gücünü, tüm üyelerce kabul edilen, kuruluş anlaşmasındaki düzenlemelerden almaktadır.

Kuruluş anlaşmasında, DTÖ’nün ek anlaşmalar ve bunlara bağlı hukuki metinlerde belirtilen konularda üye ülkeler arasında ticari ilişkilerin sürdürülmesi için ortak kurumsal yapı oluşturduğu vurgulanıp, *çoklu ticaret anlaşmaları* dışındaki anlaşmaların tüm üyeleri bağlayıcı olduğu ifade edilerek DTÖ’ye güç kazandırılmaktadır. Bundan başka DTÖ’ye güç kazandıran diğer düzenlemeler;

- Her üye ülke tarafından Örgüte, görevlerini ifa edebilmesi için gerekli ayrıcalık ve dokunulmazlıkların tanınması zorunluluğunun getirilmesi,
- Yine her üye ülke tarafından Örgüt görevlilerine ve ülke temsilcilerinin DTÖ ile ilgili görevlerini bağımsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için gerekli ayrıcalık ve dokunulmazlık hakkının tanınması zorunluluğunun getirilmesi,
- DTÖ, küresel ekonomi politikasının oluşturulmasında daha fazla tutarlılık sağlamak amacıyla, IMF ve DB ile onlara bağlı kurumlar arasında işbirliği yapabilecek tüzel kişiliğe sahip olması,
- Örgüt’ün misyonun küresel ekonominin ajanı olarak hareket emesi biçiminde tanımlanması, gibi sayılabilir.

Bu özellikleriyle, DTÖ üye ülkelerin ticaret politikalarını ve dolaylı olarak diğer politikalarını etkileyebilmektedir. Ancak bu etkileme, DTÖ’de yönetsel karar alma yetkisi yönetim kuruluna devredilmediği için, Örgütün idari ya da bürokratik organları tarafından gerçekleştirilmemektedir. Diğer bir ifadeyle, DTÖ’nün üye ülkelerin bireysel politikaları üzerinde etkisi Örgüt’ün organik yapısı içinde değil, anlaşmalar özelindeki yaptırım hükümlerinin işletilmesiyle ortaya çıkmaktadır.

DTÖ organik olarak üye ülkelerin politika belirleme ve uygulama yetkilerini etkilememesine rağmen, kurucu ve ek anlaşmalarda düzenlenen yaptırım mekanizmaları üye ülkeleri bağımsız politika belirleme konusunda bağlamaktadır. DTÖ, *anlaşmalarının bağlayıcılığı ile küreselleşme sürecinde sivrilen bir uluslararası örgüttür*. Üye ülkelerin uymayı taahhüt ettikleri kural ve disiplinler yine üye ülkeler arasında yapılan müzakerelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Üye ülkeler tarafından DTÖ kurallarına uyum sağlanması yaptırımlar yoluyla desteklenmekte, fakat söz konusu *yaptırımların uygulanmasında DTÖ değil, doğrudan doğruya üye ülkeler rol oynamaktadır*. Üye ülkeler, yaptırım aracı olarak düzenlenen “*Anlaşmazlıkların Çözüm Mekanizması*”nı çalıştırarak Örgüt ilkelerinden sapma gösteren karşı tarafı ve/veya tarafları, ilkeler çizgisine yaklaştırmaya çalışmaktadır. AÇM kararlarına uyulmaması halinde, şikayetçi tarafa yaptırım uygulama hakkı tanınmakta, bu yaptırımın neler olacağı ve nasıl uygulanacağı AÇM’ni düzenleyen anlaşmada tanımlanmaktadır. Bu yasal altyapı DTÖ’nün gücünün temelini oluştururken, DTÖ’den beklentileri de artırmaktadır. DTÖ’nün bu gücü, ulusal planda dahi olsa, şikayeti olan her türlü muhalif grubu veya çıkar grubunu ondan yararlanmaya yöneltmektedir.

DTÖ üye ülkelerin politika belirleme inisiyatifini, anlaşmalar kapsamında getirdiği ve mekanizmalarıyla desteklediği yükümlülüklerle daralmaktadır. Örgüt’ün üyelere getirdiği yükümlülükler, GATT 1994’e göre idari tasarruflarla belirlenen ticari düzenlemelerin: “*Yayınlanması*”, “*İdaresi*” ve düzenlemeler hakkında “*Tarafların Bilgilendirilmesi*” olmak üzere üç noktada toplanmıştır.

Üye ülkeler, “*yayınlama*” yükümlülüğüne uygun olarak anlaşmalar kapsamına giren konularla ilgili uygulama kararlarını idari hiyerarşi içinde belirleyerek, tarafların yararına olacak şekilde resmi yayın organında ilan etmek zorundadırlar. Aslında yayınlama yükümlülüğü, beraberinde üye devletlere bir yükümlülük daha yüklemektedir. Şöyle ki, üye ülkeler DTÖ kuruluş anlaşmasında yer alan çok taraflı niteliğe sahip tüm anlaşmalara ilişkin olarak ulusal mevzuatlarını oluşturmak ve Resmi yayın organında yayınlamak zorundadırlar. Çoklu anlaşmalar bağlamında ise sadece ilgili anlaşmalara imza koyan ülkelerin ulusal mevzuatlarını düzenlemeleri ve yayınlamaları gerekmektedir.

“*Ticari düzenlemelerin idaresi*” yükümlülüğü bağlamında ise üye ülkeler uygulanmasına karar verilen konuların açık, anlaşılır bir prosedürde, uygulanmasını ve uygulama sonuçlarının yargı yoluna açık tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Burada kastedilen yargı yolu, yayınlanan kararlarda belirtilen yaptırım mekanizmalarıdır. Bu mekanizmalar

çoğunlukla, uygulamacı kuruluş bünyesindeki hiyerarşik yapı içerisinde kararlara itiraz yolu açık olarak çalıştırılmaktadır. Sonuç alınmaması halinde, ilk olarak iç hukuk yolları kullanılmakta ve arkasından da AÇM'na müracaat edilmektedir.

Tarafların Bilgilendirilmesi yükümlülüğü uygulama prosedürleri ve sonuçları hakkında DTÖ'nün ve diğer üye ülkelerin bilgilendirilmesi zorunluluğunu ifade etmektedir. Bilgilendirme yükümlülüğü, karar ve kararların uygulama esaslarının resmi gazetede yayınlanması, anlaşmalarla ilgili olarak DTÖ bünyesinde oluşturulan Komisyonlara gelişmeler hakkında yazılı bilgi verilmesi ve TPİM çerçevesinde Örgüte sunulan raporlarla yapılmaktadır. TPİM çerçevesinde yapılan bilgilendirmeler doğrudan DTÖ'na sunulan raporlarla gerçekleştirilmektedir. Buradaki bilgilendirme genel ekonomi politikalarındaki yönelişler hakkında olmaktadır. Anlaşmalar özelindeki spesifik bilgilendirmeler Komisyonlara yapılan yazılı açıklamalarla yapılmaktadır.

Bu üç genel yükümlülüğün nasıl yerine getirileceği her anlaşma özelinde daha detaylı düzenlenmiştir. Uygulama kararlarının yayınlanması ve tarafların bilgilendirilmesi yükümlülüğü üye devletleri kararlarına bağlamaktadır. Yayınlanan kararlar kapsamındaki uygulama sonuçlarının yaptırım mekanizmasına bağlanması da üye devletlerin keyfi uygulamalara sapmalarını engellemektedir.

Bu üç temel yükümlülüğün devletin kamu maliyesi araçlarının kullanımı üzerindeki etkileri şu noktalarda ortaya çıkmaktadır.

- Kamu gelirlerine ilişkin olarak ilk gözlenen etki devletin vergileme yetkisini kullanma noktasında olmuştur. Üye devletlerin gümrük vergisi oranlarını indirmeleri ve geleceğe yönelik tarife indirimi taahhütleri altına girmeleri, devletin hükümlerine dayanarak topladığı, dış ticaret işlemlerinden elde ettiği gelirden mahrum kalmasına neden olmaktadır.

- Vergileme yetkisinin sınırlandırıldığı esas nokta, gümrük vergisi kıymet tespitinde ortaya çıkmaktadır. DTÖ düzenlemeleri İthalat Lisans Anlaşması'nın gereği olarak ithalatın serbest bırakılmasıyla vergi tabanı daraltılmış, ve ayrıca, keyfi ve ayrımcı kıymet tespitine olanak tanıyan uygulamalara son vermeyi amaçlayan düzenlemeler getirilmiştir. Kıymet tespitine yönelik düzenlemeler uygulama sonuçları açısından bürokratik yozlaşmanın önlenmesine imkan tanımaktadır.

- Haksız rekabet unsurlarının önüne geçilmesi amacıyla dış ticaret işlemleri konusunda vergileme yetkisi kısmen genişletilmektedir. Gerçekleştirilen ithalatın dumpingli

ve/veya sübvansiyonlu olduğunun kanıtlanması ve diğer gerekli koşulların olgunlaşması halinde geçici nitelikli olarak Anti dumping veya Telafi Edici Vergilerin, sadece ithalatın yapıldığı ülkeye karşı, uygulanmasına izin verilmektedir. Buradaki temel amaç haksız rekabet uygulamalarının neden olduğu fiyat farklılaşmasının önlenmesi olduğu için, bu tür vergilerin kamu maliyesi büyüklükleri üzerinde bir etkisi olmamaktadır.

Kamu harcamalarına yönelik etkileri ise genel olarak harcamaların miktarını kısıcı ve kombinasyonunu değiştirici yönde olmaktadır.

- Kamu alımları anlaşması kapsamında getirdiği düzenlemelerle harcamalarda şeffaflığın artırılması ve ayrımcılığın önlenmesi sağlanmaya çalışılmaktadır.

- Üye ülkelerin kamu ihalelerini denetleyici ve düzenleyici organik bir yapılanma içine girmesi ve ihaleye katılan tarafların, ihaleyi açan kuruluşun keyfi uygulamalarının denetlenmesi sağlanmıştır. Bu uygulamanın kamu maliyesine yansması siyasetçi, seçmen ve bürokrat arasında kurulan menfaat zincirinin zayıflatılması noktasında olmaktadır.

- Sübvansiyon ve telafi edici tedbirler anlaşması kapsamında ise harcamacı birimlerin hem keyfi harcama olanakları kısılmakta, hem de harcama bileşimi değiştirilmektedir. İlgili anlaşma gereği, doğrudan üretim maliyetini azaltmaya yönelik her türlü harcama ve karşılıksız krediler yasaklanarak, harcamalar kısılmaktadır. Diğer taraftan, devlet yardımları kapsamında yapılacak harcamaların karşılık esasına bağlanması harcamaların kombinasyonunu değiştirmiştir. Örneğin; Ar-ge çalışmaları kapsamında verilecek yardımların patent alınmasına ve bu patentle üretimin gerçekleştirilmesi koşuluna bağlanmasında olduğu gibi, karşılıksız harcamaların yerini belirli bir karşılığı olan harcamalar almıştır.

- Kamu harcamaları üzerinde bir diğer dolaylı etki de devlet ticaretini düzenleyen anlaşmada kendini göstermektedir. Anlaşma, devleti ticari kuruluşlarının piyasa koşullarında faaliyet göstermelerini ve uğradıkları zararın devlet bütçesinden tazmin edilmemesini öngörmektedir. Bu yapıyla devlet bütçesinden yapılan "görev zararı"nın tazminine yönelik transfer harcamalarının kısılması sonucu doğmaktadır.

Tüm bunlar göstermektedir ki, DTÖ düzenlemelerinin kamu maliyesi üzerindeki etkisi genel olarak Neo klasik maliye anlayışlarına uygun biçimde gerçekleşmektedir. Yani, yapılan düzenlemeler Neo klasik temelli küresel ekonomi koşullarına uygun olarak devletin hem düzenleyici hem de işlevsel anlamda küçültülmesi amacına hizmet etmektedir.

Türkiye, 1980 sonrası süreçte küresel ekonomiye katılım çabalarını başlatmış ve sosyo ekonomik yapılanmasında köklü bir değişim içine girmiştir. Geline nokta, küresel ekonominin işleyiş mantığına uygun bir yapılanmayı büyük ölçüde gerçekleştirmiştir. Bu değişim sürecinin şekillenmesinde IMF, AB ve DTÖ başta olmak üzere değişik düzeydeki uluslararası oluşumların önemli etkisi olmuştur. DTÖ'nün etkisini genel yükümlülükler ve anlaşmaların uygulama sonuçları açısından değerlendirecek olursa şunlar ifade edilebilir:

Genel yükümlülükler bağlamında Türkiye, yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmektedir. BU kapsamda Türkiye, kurucu anlaşma ekinde yer alan anlaşmalarla ilgili olarak, ulusal düzeyde düzenlemelerini tamamlayarak yasalaştırmış ve Resmi Gazete'de yayınlamıştır. Ayrıca, ilgili anlaşmalar kapsamında uygulamaya ilişkin olarak alınan kararlar kanun, yönetmelik ve tebliğ gibi yasa unsurlarıyla uygulanmaktadır. Tüm uygulama prosedürleri ve sonuçları uygulamacı birimden başlayarak hiyerarşik biçimde yargı yolu açık olarak yürütülmektedir. Ticaret politikalarına ilişkin olarak tarafların bilgilendirilmesi ise, resmi ve gayri resmi yollardan yapılmaktadır. Resmi bilgilendirme karar ve kararların uygulama esaslarının Resmi Gazete'de yayınlanması, anlaşmalarla ilgili olarak DTÖ bünyesinde oluşturulan Komisyonlara gelişmeler hakkında yazılı bilgi verilmesi ve TPİM çerçevesinde, Örgüte sunulan raporlarla yapılmaktadır. Türkiye, bugüne kadar TPİM kapsamında 1998 yılında ve 2003 yılında olmak üzere iki rapor sunmuştur. 1998 yılında sunulan rapor 12-13 Ekim 1998 tarihleri arasında değerlendirilerek sonuçlandırılmıştır. Raporun değerlendirilmesinde Türkiye'nin AB ile gerçekleştirdiği gümrük birliği çalışmaları kapsamında topluluk normlarının ötesinde bir gelişme gösterdiği vurgulanmaktadır. 2003 yılı raporu 17-19 Aralık 2003 tarihleri arasında gerçekleştirilmiş olup değerlendirme sonuçları çalışmanın tamamlandığı tarih itibariyle ilan edilmemiştir.

Gayri resmi bilgilendirme ise uygulamacı kuruluşların web sayfaları üzerinden yapılmaktadır. En geniş anlamda gayri resmi bilgilendirme DTM bünyesinde oluşturulan "Pazara Giriş Servisi"nin yaptığı çalışmaların web ortamında yayınlanmasıyla gerçekleştirilmektedir. Türkiye, bu süreçte gelişmiş ülke örneklerine paralel olarak, Türk ihracatçıların üçüncü ülke pazarlarında karşılaştıkları haksız ticari uygulamalar, pazara giriş engelleri, tarife dışı engeller ve idari zorluklar konusundaki şikayetleri değerlendirmek ve diğer ülkelerin yükümlülüklerinin yerine getirip getirmediğini izleyebilmek amacıyla 2000 yılı başında Pazara Giriş Projesi çalışmalarını başlatmıştır.

Türkiye, Anlaşmalar özelindeki yükümlülüklerini de fazlasıyla karşılamıştır. Bunda, Gümrük Birliği süreci ve AB'ne tam üyelik sürecinde takip edilen *Ulusal Program*

hedeflerine uygun hareket edilmesi etkili olmuştur. Bu kapsamda Türkiye, DTÖ anlaşmalarında öngörülen serbestleştirme taahhütlerinin ötesinde düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Dış ticaretinin %70'inden fazlasını gerçekleştirdiği AB ile ticaretinde gümrük vergilerini sanayi mallarında sıfırlamış, diğer mal guruplarındaysa DTÖ'ye verilen taahhütlerin altına indirmiştir. Hatta öyle ki, çoklu statüye sahip olan ve Türkiye'nin imza koymadığı "Kamu Alımları Anlaşması" kapsamında imza koyan ülkelerin üstlenmiş olduğu yükümlülükler dahi karşılanmıştır. Bu çerçevede "Kamu İhale Kanunu" yeniden düzenlenerek 2003 yılında yürürlüğe konulmuştur.

Türkiye ticaret politikası araçları bağlamındaki yükümlülüklerine uymakta ve özellikle 2000 yılından beri bu araçları etkin olarak kullanmaktadır. Ticaret politikaları kapsamındaki yükümlülükler, ulusal çıkarlar açısından, özellikle uyulması gerekmektedir. Çünkü, DTÖ'ye üye ülkeler gümrük vergileri, ithalat yasakları, miktar kısıtlamaları ve standartlar gibi görünemez engeller türünden korunma araçlarını kullanma inisiyatifini kaybetmişlerdir. Bu türden araçlar, ancak ilgili düzenlemenin belirlediği koşulların gerçekleşmesi halinde izin verilen ölçüde kullanılabilir. Bu nedenledir ki, küresel ekonomiye önemli ölçüde entegre olmuş olan Türkiye, ulusal ekonomik unsurlarının rekabet gücünü artırmak ve karşılaşacağı haksız rekabet uygulamalarından korunmak amacıyla ticaret politikası araçlarını uygun prosedürde, izin verilen ölçüde kullanılması gerekmektedir. Bu gereklilikten hareketle;

- İhracat pazarındaki haklarımızın korunması amacıyla, oluşturulan mevzuat unsurunun etkin olarak çalıştırılması gereklidir. Bunun için;

- Sektör veya girişimciler adına ihraç pazarlarına yönelik inceleme talebi gelmesi beklenmeden, DTM ve özellikle dış temsilciliklerimiz tarafından mevcut ve potansiyel rakibimiz ülkeler ile ithalatçı ülkelerin ticaret politikaları yakından incelemeye alınarak, DTÖ kuralları açısından değerlendirilmelidir.
- İhraç pazarlarında Türkiye'nin ticari haklarını korumayı amaçlayan mevzuat unsurunda geçen "*ulusal çıkar*" kavramı net kriterlere bağlanmalıdır.
- Özellikle ihracata yönelen yerli üreticiler güçlü biçimde bilinçlendirilmelidir.

- Kur kazançları üzerine kurulan ihracat politikaları bırakılarak, *geliştirilecek kalite rekabetine dayalı ihracat politikaları uygulanmalıdır.*

- *Damping unsurlarının ve dampingli ihracat kavramlarının ne olduğu ihracatçı ve üreticilere çok iyi anlatılarak, bu unsurlardan uzak durmaları sağlanmalıdır.*

- *Ülkeler arasında imzalanan ticaret anlaşmalarının sağladığı pazara giriş imkanlarından tam olarak yararlanabilmesi için, özellikle KOBİ ölçeğindeki firmaların bu anlaşmaların hükümleri hakkında detaylı bilgi sahibi olmaları sağlanmalıdır.*

- Kalite artırmayı amaçlayan politikalar geliştirilerek vakit geçirilmeden uygulamaya koyulmalıdır.

- Tarife indirimlerinin neden olduğu kamu gelir kayıpları, tarife indirimlerinin ticaret yaratıcı etkisinin artırılmasıyla giderilebilir. Dolayısıyla, *ekonomik büyüme ve kalkınma politikalarımız, tarife indirimlerinin ticaret yaratıcı etkisini artırıcı yönde oluşturulmalıdır.*

Bu önerilerimiz, kaçınılmazlığı kabul edilen küresel ekonomi koşullarına en az çatışmayla uyum sağlanmasına hizmet edecektir. Bu uyumun ülkemiz açısından sağlanması, bir taraftan yerli sanayimizin ihraç pazarlarında karşılaştığı yaptırımların gücünü azaltacak, diğer taraftan ise ulusal ekonominin aşırı ve/veya haksız rekabete dayalı ithalata karşı korunması imkanı yaratacaktır.

Ancak; küresel yönetim sorununun yaşandığı süreçte, özellikle çevre olarak nitelenen devletler merkez ülkeler karşısında pozisyonlarını güçlendirmek adına iki strateji izleyebilirler: Bunlardan ilki; ulus devletler hakimiyet alanlarındaki güçlerini koruyabilmek amacıyla ulusal bütünlüklerini sağlamalıdır. Bunun için, özellikle merkez ülkelerin “böl ve yönet” politikalarına zemin yaratılmaması gerekmektedir. İkinci olarak; sosyo-ekonomik ve coğrafi olarak birbirine yakın ülkeler arasında ekonomik çıkar birliği oluşturacak politikalar geliştirilmelidir.

DTÖ'nün izlediği politikaların ve üstlendiği misyonun olumlu sonuçlar ortaya koyup koymadığı değerlendirilecek olursa şunları söylemem mümkün olacaktır. Bu açıdan değerlendirme iki kritere göre yapılabilir. DTÖ, serbest piyasa ekonomisi koşullarını dünya ölçeğinde hakim kılma amaç ve misyonuna uygun olarak hareket etmektedir. Bu anlamda oldukça başarılı sonuçlar elde etmekte ve sistemi gayet iyi çalıştırmaktadır. Ancak, siyasal açıdan bakıldığında DTÖ'nün salt piyasa ekonomisi koşullarını hakim kılma amacına hizmet ettiğini söylemek mümkün değildir. Uluslararası ilişkileri açıklamaya çalışan Realist yaklaşım açısından bakıldığında, DTÖ'nün ABD, Japonya ve AB merkezli uluslararası sermaye tarafından yönlendirildiği ve bu grup içinde yer alan devletlerin çıkarlarına hizmet ettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKMAN, Sait, "Uluslararası Ticaret Sistemi: GATT'dan Dünya Ticaret Örgütüne", **İktisat Politikası**, (Der: Vildan SERİN), Alfa: İstanbul, 1998.
- AKMAN, Sait; "Türkiye'nin İthalat Politikası, Değişen Koruma Anlayışı: İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi ve Anti-Dumping Vergisi Uygulamaları", **Yeni Türkiye: Türk Ekonomisi Özel Sayısı II**, Yıl: 5, S. 28, Temmuz – Ağustos 1999.
- AKSOY, Şerafettin; **Kamu Maliyesi**, 3. baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1998.
- AKTAN, Coşkun C.; "21. Yüzyıl, Türkiye ve Sivil Toplum", <http://www.liberal-dt.org.tr/idd/m1/DDcan.htm>
- AKTAN, Coşkun C.; **Çağdaş Liberal Düşünce ve Politik İktisat**, Ankara: Takav Matbaası, 1994.
- ARI, Tayyar; **Uluslararası İlişkiler, Teoriler**, İstanbul, Alfa, 2002
- ARICAN, Erişah; "Rasyonel Beklentiler Teorisi", **İktisat Politikası**, (Der: Vildan Serin), İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 1998.
- BAİLS, Dale G.; "The Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations: A Re Evaluation", **American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 49, No.2, April, 1990.
- BALDWIN, Robert E.; "Trade Policies in Developed Countries", **Handbook of International Economics**, Vol. 1, (Der: R.W.Jones; P.B. Kenene), Elsevier Science Publishers, 1994.
- BELL, Stephen; "Globalization, Neo-liberalism and the Transformation of the Australian State", **Australian Journal of Politic Science**, Vol. 32, Issue 3, November 1999.
- BORATAV, Korkut; "Emperyalizm mi? Küreselleşme mi?," **Küreselleşme: Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı**, (Der: Ahmet Tonak), Ankara: İmge Kitabevi, Nisan 2000.
- BOZKURT, Veysel; "Küreselleşme: Kavram, gelişim ve yaklaşımlar", **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, (Der: Veysel Bozkurt), Bursa: Alfa, 2000.
- BUCHANAN, James M.; "İktisat Politikası Anayasası" (Çev: Vural Fuat Savaş), **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, İzmir, 1991.
- BUCHANAN, James M.; "Kamu Tercih ve Kamu Maliyesi", (Çev: Coşkun C. Aktan), **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, İzmir, 1991.

- BULUTOĞLU, Kenan; **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1981.
- BURHAN Nuri; **Kapitalist Sistemde Devletin Ekonomiye Müdahalesi Üzerine Açıklamalar**, **Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, 1985.
- BÜYÜKTAŞKIN, Şener; **Dünya Ticaret Sistemi (GATT, Dünya Ticaret Örgütü ve Türkiye)**, Ankara: Esbank, 1997.
- BÜYÜKUSLU, Ali Rıza; “Küreselleşmenin Sosyal ve Kültürel Hayata Etkisi”, **Küreselleşmenin İnsani Yüzü**, (Der. Veysel Bozkurt), Bursa: Alfa, 2000.
- CASLİN, Tery; “Devlet ve Ekonomi”, **Liberalizm, Refah Devleti ve Eleştiriler**, (Der: Kemali Saybaşı), İstanbul: Bağlam, 1993.
- CHİMERİNE, L.; R.M. YOUNG “Economic Surprises and Messages of the 1980’s”, **American Economic Review**, Vol. 76, No.2, ss.31-36
- CİVELEK Mehmet; Banu Durukan; “Günümüzün Değişen Koşullarında Devletin Ekonomideki Rolü ve Ulusal Bağımsızlık”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, S. 4, Güz 1999.
- COATES, David, **Models of Capitalism**, Cambridge, Polity Press, 2000.
- CONN, Lal, D.; “The Political Economy of the Predatory State.” **World Bank Development Research Department Discussion Paper 105**, Washington, D.C., 1984.
- COŞKUN, Gülay; **Devlet Bütçesi**, 4. baskı, Ankara. Turan Kitabevi, 1994.
- ÇETİNKAYA, Özhan; **Türkiye’de Devlet İşletmeciliği ve Özelleştirme**, Bursa: Ekin Kitabevi, 2001.
- ÇİLOĞLU, İsmail; “Teşvik Sisteminin Değerlendirilmesi”, **Hazine Dergisi**, S. 8, Ekim 1997,
- DAĞI, İhsan D.; “Uluslararası Politikada Devletin Yeri: Liberteryen Bir Eleştiri” <http://www.liberal-dt.org.tr/idd/m1/DDdagi.htm>, (25.05.2003).
- DEĞİRMENCİ, Koray; “Özelleştirme ve Sosyal Devlet”, <http://www.turkis.org.tr/ozellestirme.htm> (14. 6. 2002).
- DEMİR, Osman; **Ekonomide Devlet**, Ankara: SPK Yayınları No:71, Mayıs 1997.
- DERVİŞ Kemal, Faik ÖZTIRAK; “Devlet Bakanı Kemal Derviş İle Hazine Müsteşarı Faik Öztrak’ın, Ekonomi Muhabirleri Derneği (EMD) İle Düzenlenen Bilgilendirme Toplantısının Açılış Oturumunda Yaptıkları Konuşmalar (3 Ağustos 2001)” http://www.hazine.gov.tr/emd_toplantisi.htm (04.08.2003)

- Devlet Planlama Teşkilatı; **2002 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program**, Ankara, Ağustos 2002, <http://www.dpt.gov.tr>. (05/09/2003)
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; “1923'den Günümüze Türkiye Ekonomisi”, <http://www.dtm.gov.tr/Ekonomi/Trkekon.htm> (17/08/2003)
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; “Cumhuriyet Döneminde Dış Ticaretimiz: Gelişmeler, Yapı ve Rejim Değişiklikleri”, <http://www.dtm.gov.tr/ekonomi/75yilbk/icinde.htm> (06. 08.2003)
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; “İhracat Rejimi Kararı” (Karar Sayısı: 95/7623), 6/1/1996 tarih ve 22515 sayılı **Resmi Gazete**.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; “İhracat Yönetmeliği”, 6/1/1996 tarih ve 22515 sayılı **Resmi Gazete**.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; “İthalat Rejimi Kararı” 31 Aralık 1995 tarih ve 22510 sayılı Mükerrer **Resmi Gazete**, <http://www.dtm.gov.tr/ithalat/mevzu/ithmevzu/95-7606.htm> (02/10/2003)
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; “İthalatta Gözetim ve Korunma Önlemleri İle Kota İdaresi ve Tarife Kontenjanı Hakkında Karar”, (Karar Sayısı: 95/6814), 1.6.1995 tarih ve 22300 Mükerrer sayılı **Resmi Gazete**.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; “İthalatta Haksız Rekabetin Önlenmesi Hakkında Karar ve Yönetmelik” (Karar No: 99/13482), 30.10.1999 tarihli ve 23861 sayılı **Resmi Gazete**.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; “Kota ve Tarife Kontenjanı Uygulama Yönetmeliği”, 1 Haziran 1995 tarih ve 22300 Mükerrer Sayılı **Resmi Gazete**.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 4. baskı, Ankara, Ekim 1999.
- Dış Ticaret Müsteşarlığı; **Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması**, 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı **Resmi Gazete**.
- DRABEK, Zdenek, Sam LAIRD; “Trade Policy Developments in Emerging Markets”, **WTO Economic Research and Analysis Division Staff Working Paper**, ERAD9707.WPF, January, 1997.
- DUE, John F.; “Custom Duties in Developing Countries”, **Readings on Taxation in Developing Countries**, Third Edition, (Ed: Richerd M. Bird; Oliver Oldman), The John Hopkins Press, Baltimore 1975.
- DULUPÇU, Murat Ali; “Küreselleşmede Marjinalleşen Ulusal Ekonomi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, S. 4, Güz 1999.

- DURA, Cihan, Hayriye ATİK; **Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2000.
- DURAN, Mahmut; “Kamu Finansman Açıklarının Optimum Finansmanı,” **Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Maliye Bölümü, İstanbul 1996.
- DURAN, Mustafa; **Teşvik Politikaları ve Doğrudan Sermaye Yatırımları**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi 33, Ocak 2003.
- EDİZDOĞAN, Nihat; **Devlet Bütçesi**, 3. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 1995.
- EDİZDOĞAN, Nihat; **Kamu Maliyesi 1**, 4. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 1995.
- EDİZDOĞAN, Nihat; **Kamu Maliyesi 2**, 4. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi, 1998.
- EDWARD L. Ray; Howerd P. MARVEL; “The Pattern of Protection in the Industrialized World”, **The International Political Economy of Trade**, Vol. 1, (Ed: David A. Lake), Edward Elger Publishing, England, 1993.
- EGGERT, Wolfgang; “Is Tax Harmonization Useful?”, **International Tax and Public Finance**, Vol. 8, No. 3, May 2001.
- EKER, Aytaç, Asuman ALTAY, Mustafa SAKAL; **Maliye Politikası**, Ankara, Takav Matbaacılık, 1994.
- EKER, Aytaç, Coşkun C AKTAN; **Kamu Tercih ve Anayasal İktisat**, İzmir, 1991.
- ENGİN, Nazım; **Uluslararası Ticarete Korumacı Eğilimler**, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1992/4, 1992.
- ESLAKE, Saul; “Globalization, Economic Policy and Democracy” **Australian Journal of Social Issues**, Vol. 36, Issue 3, August 2001.
- FARAZMAND, Ali; “Globalisation and Public Administration”, **Public Administration Review**, Vol. 59, Issue 6, November-December 1999.
- FINLAYSON, Jock A.; Zacher, Mark W.; “The GATT and The Regulation of Trade Barriers: Regime Dynamics and Functions”, **The International Political Economy of Trade**, Vol. II, (Ed.: David A. Lake), Edward Elger Publishing, England, 1993.
- FINDLAY, R.; “Trade, Development and The State”, **The State of Development Economics: Progress and Perspectives**, Economic Growth Center Twenty-fifth Anniversary Symposium, Yale University, April 1986.

- FRIEDMAN, Milton; **Capitalism and Freedom**, USA: Chicago, The University of Chicago Press, 1971.
- GAMBLE, Andrew; "Neo-liberalism", **Capital and Class**, Vol. 75, 2001.
- GIDDENS, Anthony; **İleri Toplamların Sınıf Yapısı**, (Çev: Ömer Baldık), İstanbul: Birey Yayıncılık, 1999
- GIDDİNS, Anthony; **The Consequences of Modernity**, Cambridge: Polity Press 1990.
- GÖKAL, İsmail; "Globalleşme", **Dış Ticaret Dergisi**, S. 7, Y. 2, Ekim 1997.
- GÖKER, Aykut; "Uruguay Turu Nihai Senedi'nde Sübvansiyonlar Konusu: Türkiye Açısından Değerlendirmeler: Sübvansiyonlar ve Telâfi Edici Tedbirler Anlaşması" http://www.inovasyon.org/html/AYK.IktisatDergisi.Ekim00.htm#_ftn1 (14. 07. 2003)
- GREENWAY, David; **International Trade Policy: From Tariffs To The New Protectionism**, London: Macmillan Press, 1983.
- Gümrük Müfettişleri Derneği, **Gümrük Teftiş Kurulu Seminerleri I**, Ankara, 2001.
- Gümrük Müfettişleri Derneği; **Gümrük Teftiş Kurulu Seminerleri I**, Ankara, 2001.
- GÜRSOY, Bedri; **Kamusal Maliye**, 3. baskı, Ankara: S Yayınları, 1980.
- HASANOĞLU, Mürteza; "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri", **Sayıştay Dergisi**, S. 43, Ekim-Aralık 2001.
- HAYEK A.Friedrich; **Hukuk, Yasama ve Özgürlük**, (Çev: Mehmet Öz), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları No: 357, 1995.
- HELD David, Anthony McGREW, David GOLDBLATT, Jonathan PERRATON; **Global Transformations. Economics, Politics and Culture**, Cambridge: Polity Press, 1999.
- HEOKMAN, Bernard, M KOSTECKI; **The Politic Economy of World Trading System: From GATT to WTO**, Oxford: Oxford University Press, 1995.
- HEOKMAN, Bernard; "Competition Policy and the Global Trading System: A Developing-Country Perspective" **Policy Research Working Paper 1735**, The World Bank, March 1997.
- HIRST, P., G. THOMPSON; **Küreselleşme Sorgulanıyor**, (Çev: Çağla Erdem; Elif Yücel), İstanbul: Dost Kitabevi, 1998.
- IRWIN, Doaglas A.; "Strategic Trade Policiy and Marcatilist Trade Rivalries", **The American Economic Review**, Vol. 82, Issue 2, May 1992.

- IRWIN, Douglas A.; "The GATT in Historical Perspective", **The American Economic Review**, Vol. 5, Issue: 2, May 1995.
- İNCEKARA, Ahmet; **Türkiye'de Teşvik Sistemi: Genel Değerlendirme**, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1995/10: İstanbul, 1995.
- İYİBOZKURT, Erol; **Uluslararası İktisat**, 4. baskı, Bursa: Ezgi Kitapevi, 2001.
- KARLUK, Rıdvan; **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 5. baskı, İstanbul: Beta Yayın Dağıtım, 1998.
- KARLUK, Rıdvan; **Türkiye Ekonomisi**, 7. baskı, İstanbul: Beta, 2002.
- KARLUK, Rıdvan; **Uluslararası Ekonomi**, 5. baskı İstanbul: Beta, 1998.
- KAYA, Levent, "İstikrar Politikaları ve Uygulamalardan Örnekler", **İktisat Politikası**, İstanbul: Alfa, 1998.
- KAZGAN, Gülten, **İktisadi Düşünce veya Politik İktisadın Evrimi**, 9. baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2000.
- KAZGAN, Gülten; **Küreselleşme ve Ulus Devlet**, 1. baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Kasım 2000.
- KAZGAN, Gülten; **Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen**, İstanbul: Altın Kitaplar, 1997.
- KEMER, Osman Barbaros, **İhracat Teşvikleri: Teori-Uygulama**, Alfa Kitabevi, Bursa, Nisan 2003
- KEPENEK Yakup, Nurhan YENTÜRK, **Türkiye Ekonomisi**, 13. Baskı, İstanbul: Remzi Kitabevi, 2003.
- KEPENEK, Yakup; "Önemli Özellikleriyle Küreselleşme Süreci," **ODTÜ'lü**, Mart 1997,
- KEPENEK, Yakup; **Türkiye Ekonomisi**, 5. baskı, Ankara: Erso Yayıncılık, 1990
- KILIÇ, Ramazan; "Küreselleşmeyi İnşa Etmek: Egemenliğin Dönüşümü Olarak Küreselleşme", **Liberal Düşünce**, Y. 7, S. 25-26, 2002
- KILIÇBAY, Ahmet; **Türkiye Ekonomisinin Genişleyen Ufukları**, İstanbul: İstanbul İktisat Fakültesi, 2002.
- KINDLEBERGER, Charles P.; "International Public Goods Without International Government", **The International Political Economy of Trade**, Vol. I, (Ed: David A. Lake), Edward Elger Publishing, England, 1993.

- KIRMANOĞLU, Hülya; “Uluslararası Kamusal Mallar.”, **İ. Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 39. Seri, 200.
- KOÇDEMİR, Kadir; “Küreselleşme ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Y. 70, S. 418, Mart 1998.
- KWON, Yul O.; “Kore’de Uygulanan Endüstriyel Kalkınma Stratejisi”, **Piyasa Ekonomilerinde Endüstriyel Kalkınma Stratejileri**, İstanbul: TÜS AD, Nisan 1990.
- LAKE, David A.; **The International Political Economy of Trade**, Vol: 1, Edward Elger Publishing, England, 1993.
- MARVEL, Howard P.; Edward J. Ray; “Countervailing Duties”, **The Economic Journal**, Vol. 105, Issue 433, November. 1995.
- MARVEL, Howard P.; “The Pattern of Protection in the Industrialized World”. **The International Political Economy of Trade Vol. I**, (Ed.: David A. Lake), Edward Elger Publishing, England, 1993.
- MCGREGOR, Sue; “Neo-liberalism and Health Care” **International Journal of Consumer Studies**, Vol: 25, Issue 2, June 2001.
- MCGREW Anthony G.; “Conceptualizing Global Politics”, **Global Politics: Globalization and The Nation State**, (Der: A. Giddens; P. Mc Grew; G. Levis,), Cambridge: Polity Press, 1992.
- MORGİL, Orhan; “Merkez Bankası ve Para Politikaları”, **Türkiye Ekonomisi: Sektörel Analiz**, (Der: Ahmet Şahinöz), Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.
- MUTLU, Ayşegül; “Türkiye’de Liberalizasyon Sürecinde Özel Kesimin Vergi Yüğü”, **Türkiye’de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri**, XI. Maliye Sempozyumu, (4-8 Mayıs 1995), Dokuz Eylül Üniversitesi Maliye Bölümü, 1997.
- MUTTA, Aaditya; “The Government Procurement Agreement: Implications of Economic Theory”, **Staff Working Paper**, TISD 96-03, World Trade Organisation: Trade in Services, October 1996.
- NADAROĞLU, Halil; **Kamu Maliyesi Teorisi**, 8. baskı, İstanbul: Beta, 1992.
- NGUYEN, Trien, Carlo PERRONI; Rendall WIGLE; “An Evaluating of Draft Final Act of Uruguay Round” **The Economic Journal**, Vol. 103, Issue 421, November 1993.

- OĞUZ, Fuat; Çakmak, Orhan; “Küreselleşen Bir Dünyada Regülasyon” **Liberal Düşünce**, Y. 7, S. 25-26, 2002.
- OYAN, Oğuz; **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998.
- ÖNDER, İzzettin, Oktar TÜREL, Nazım EKİNCİ, Cem SOMEL; **Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, Ekim 1993.
- ÖNDER, İzzettin; “Bütçe Politikaları”, http://guncel.ato.org.tr/dosya6/izzettin_ onder.html (15. 06. 2003)
- ÖNDER, İzzettin; “Kamu Ekonomisinin Ulusal Ekonomideki Önemi”, **Ulusal Sorunlar ve Demokratik Çözüm Yolları**, (Der: İlhan Azkan), Bursa: Ekin Kitabevi, 2001.
- ÖZKER, Niyazi; “Vergi Hukuku ve Bütçe Politikalarında Vergi Harcaması Olgusu ve Uygulanabilir Etkinliği” **E-akademi Dergisi**, S. 7, Eylül 2002, <http://www.e-akademi.org/makaleler/nozker-1.htm> (6 11 2003)
- ÖZKIVRAK, Özlem; Dilek DİLEYİCİ; “Globalleşme, Bölgeselleşme, Mega Rekabet ve Türkiye”, **Dış Ticaret Dergisi**, S. 20, Ocak 2001.
- PARASIZ, İlker; **Kriz Ekonomisi**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1995.
- PARASIZ, İlker; **Moneterizm ve Ünlü Moneterist ve Keynesgöl İktisatçılarla Söyleşiler**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1996.
- PARASIZ, İlker; **Türkiye Ekonomisi: 1929’dan Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları**, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1998.
- PERRATON, Jonathan; “The Global Economy – Myths and Realities”, **Cambridge Journal of Economics**, Vol. 25, 2001.
- PETRELLA, Ricardo; “Globalization and Internationalization”, **State Against Markets: The Limits of Globalization**, (Ed: Robert Boyer, Daniel Drache), London: Routledge, 1996.
- POTTER, David; “Autonomy of Third World State Within The Global Economy”, **Global Politics: Globalization and The Nation State**, (Ed: A. Giddens; P. Mc Grew; G. Levis), Cambridge: Polity Press, 1992.
- QURESHİ, Asif H.; **World Trade Organization: Implementing International Trade Norms**, Manchester University Press, Manchester, UK., 1996.
- RAY, L., J. EDWARD; “Countervailing Duties”, **The Economic Journal**, Vol.105, Issue 433, November 1995.

- ROBERT E. Baldwin; "Trade Policies in Developed Countries", **Handbook of International Economics**, Vol. 1, (Ed. R. W. Jones; P.B. Kenene) Elsevier Science Publishers, 1994
- RODRİK, Doni; **Küreselleşme Sınırı Aştı mı?**, 1. baskı, (Çev: İzzet Akyol; Fatma Ünsal), İstanbul: Kızılirma Yayıncılık, 1999.
- ROGER Tooze; "Conceptualising The Global Economy", **Global Politics: Globalization and The Nation State**, (Ed: Antony G. Mc Grew, Poul G. Levis,) Cambridge: Politiy Press, 1992.
- SAVAŞ, Vural; **Keynezyen İktisat Yıkılırken**, İstanbul: Beta Yayıncılık, 1986.
- SAYBAŞLI, Kemali; **Devletin Ekonomiye Müdahaleleri**, Ankara: Birey ve Toplum Yayınları, 1. baskı, İstanbul, 1986.
- SCHOLTE, J. Aart; "Global Capitalism and The State", **International Affairs**, Vol. 73, Issue 3, July 1997.
- SERİN, Vildan; **İktisat Politikası**, İstanbul: Alfa, 1998
- SEYİDOĞLU, Halil; **Uluslararası İktisat**, 9. baskı, İstanbul: Gizem Yayınları No:7, 1993.
- SHADBEGIAN, Ronald J.; "Do Tax and Expenditure Limitations Affect The Size and Growth of State Government?", **Contemporary Economic Policy**, Vol.14, No.1, January, 1996.
- SMITH, Michael; "Modernisation, Globalisation and The Nation State", **Global Politics: Globalisation and The Nation State**, (Ed: Antony G. Mc Grew, Poul G. Levis,) Cambridge U.K: Politiy Press, 1992.
- SNAPE, Richerd H.; "The Importance of Frontier Barriers", **Protection and Competition in International Trade**, (Ed: Henryk Kierzkowski), USA: Blackwell, 1987.
- SÖNMEZ, Sinan; **Dünya Ekonomisinde Dönüşüm**, Ankara İmge Kitapevi, Mart 1998.
- SRINIVASAN, T. N.; "Neo-Classical Political Economy, the State and Economic Development" **Asian Development Review**, Vol, 3, No. 2: 1985.
- SUMMERS, Lawrence H.; "Distinguished Lecture on Economics in Government: Reflections on Managing Global Integration", **The Journal Economic Perspectives**, Vol. 13, Issue 2, Spring 1999.

- SVANK, Duane, Sven SVEINMO; "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies", **American Journal of Political Science**, Vol. 46, No: 3, July 2002.
- ŞENER, Orhan; **Kamu Ekonomisi**, 5. baskı, İstanbul: Beta, 1996.
- T.C Kamu İhale Kurumu, **Kamu Alımları Konusunda Dünya ve Türkiye Mevzuatı Uygulamaları**, T.C. Kamu İhale Kurumu Araştırma, Geliştirme ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı, Mart 2003.
- T.C. Başbakanlık, "Ref: B.02.1.HM.0.DEL.02.00/500", <http://www.hazine.gov.tr> (25.08.2003)
- TABB, William K.; "After Seattle: Understanding the Politics of Globalization", **Monthly Review: An Independent Socialist Magazine**, Vol. 51, Issue10, 1999.
- TEKELİ, İlhan; Selim İLKİN; **1929 Dünya Bunahmında Türkiye'nin İktisat politikası Arayışları**, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayınları 1977/VII, 1977.
- TONAK, Ahmet; "Çok Taraflı Yatırım Anlaşmalarının Bağlamı: Küreselleşme ve Yabancı Sermaye" **Küreselleşme: Emperyalizm, Yerelcilik, İşçi Sınıfı**, (Der: Ahmet Tonak), Ankara: İmge Kitapevi, Nisan 2000.
- TOPRAK, Metin; **Küreselleşme ve Kriz: Dünya ve Türkiye Deneyimi**, Ankara: Siyasal Kitapevi, 2001.
- TUNA, Yusuf; "Dünyada Globalleşme Eğilimleri ve Dengeler", **Süreç: Gümrük Birliği Özel Sayısı**, S. 17-18, 1994.
- Tunay, Batu; "Türkiye'de 1980-1995 Döneminde Para Politikalarının Değişimi", **İktisat Politikası**, (Der: Vildan Serin), İstanbul: Alfa, 1998.
- TUNCER, Selahattin; **Kamu Maliyesi**, 2. baskı, Eskişehir: İ.T.İ.A. Yayın No:41, 1971.
- TURAN, Salih; **Vergi Teorisi ve Politikası**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1993.
- TUTUM, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara, 1994.
- TÜKEL, Haluk; "Küreselleşme Kıskaçında Ulus-Devlet", <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/35/pdf/sec11.pdf> (31/01/2003)
- TÜRK, İsmail; **Maliye Politikası**, 9. baskı, Ankara: Turan Kitabevi, 1992.
- UYGUR, Ercan; **Finanssal Liberalization and Economic Performace in Turkey**, TCMB Yayını, Ankara, 1993.

- VOYVODA Ebru; Erinç YELDAN; “Türkiye Ekonomisi İçin Kriz-Sonrası Alternatif Uyum Stratejileri” <http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/V&Y-ERC2002Turkce.pdf> (03.08.2003).
- WATERS, Malcolm; **Globalization**, London: Londoniedge, 1995.
- WEISS, Linda; “Globalization and National Governance: Antinomy or interdependence?”, **Review of International Studies**, Vol. 25, Special Issue 5, 1999.
- WEISS, Linda; “Globalization And State Power”, **Development And Society**, Vol. 29, No. 1, June 2000.
- WESTIN, Susan S.; “World Trade Organization-Issues In Dispute Settlement”, **FDCH Government Account Reports**, 9 August 2000. <http://ehostvgw2.epnet.com> (08/09/2000)
- WILL, Martin, L. Alan WINTERS; The Uruguay Round: Widening and Deepening The World Trading System”, **World Bank Policy Research Bulletin**, November-December 1995, Vol. 6, Number 5, <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Bulletins/prb6,5.html> (07/12/2003).
- WILLIAMSON, John; “Globalization: The Concept, Causes And Consequences”, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson1298-2.htm> (07/12/2003).
- World Trade Organisation; “Trading in The Future” <http://secure.vtx.ch/shop/boutiquet/wto.index>, (02. 04. 2003)
- World Trade Organisation; **Annual Report: Overview Of Developments In The International Trading Environment**, Trade Policy Review Body, WT/TPR/OV/7, (01-6221),10 December 2001.
- World Trade Organisation; **Trade Policy Review Mechanism: Report of the Trade Policy Review Body for 1998**, WT/TPR/59, (98-4788), 27 November 1998.
- World Trade Organisation; **Trade Policy Review Mechanism: Report of the Trade Policy Review Body for 1999**, WT/TPR/69, (99-4207), 07 Octobar 1999.
- World Trade Organisation; **Trade Policy Review Mechanism: Report of the Trade Policy Review Body for 2000**, WT/TPR/86, (00-4241), 13 Octobar 2000.
- World Trade Organisation; **Trade Policy Review Mechanism: Report of the Trade Policy Review Body for 2001**, WT/TPR/101, (01-4407), 18 September 2001.
- World Trade Organisation; **Trade Policy Review Mechanism: Report of the Trade Policy Review Body for 2002**, WT/TPR/122, (02-5458),11 October 2002.

YAY, Turhan; F.A. Hayek'te İktisadi Düşünce, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1993.

YEĞİN, Abdullah; Yeni Lügat, İstanbul: Hizmet Vakfı Yayınları, 1992.

YELDAN, Erinç; Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, 6. baskı, İstanbul: İletişim Yayınları, 2002.

YELDAN, Erinç; Neo-liberal Küreselleşme İdeolojisinin Kalkınma Söylemi Üzerine Değerlendirmeler”, Praksis Dergisi, Eylül 2002.

YILDIRIM, Erhan; Refia YILDIRIM; “1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri”, Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar: XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marisa: Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, 2002.

“Dünya Ticaret Örgütü Kuruluş Anlaşması” 25 Şubat 1995 tarih ve 22213 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

“Serbest Bölgeler Kanunu”, 6.6.1985 tarih ve 3218 sayılı Resmi Gazete.

“Türk Parasını Koruma Hakkında 32 sayılı Karar”, 13.8.1989 tarih ve 20251 sayılı Resmi Gazete.

“Türkiye'nin Ticari Haklarının Korunması Hakkında Karar ve Yönetmelik” (Karar Sayısı 95/7608), 31.12.1995 tarih ve 22510 sayılı Resmi Gazete.

“Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar”, (Karar Sayısı 2002/4367), 09.07.2002 tarih ve 24810 sayılı Resmi Gazete.

27.12.1989 tarih ve 89/14910 sayılı “İthalat Rejim Kararı”, 17.12.1990 tarih ve 20405 mükerrer sayılı Resmi Gazete.

4458 Sayılı Gümrük Kanunu ve Yönetmeliği, 1. baskı, Bilim Teknik Kitabevi, Şubat 2000.

<http://www.dtm.gov.tr/ead/strateji/III-2.htm> (05 12 2003)

<http://www.european-tenders.com/guide-tendering.htm> (13/11/2003)

<http://www.foreigntrade.gov.tr/pazaragiris/ilkgiris.htm> (19. 12. 2003)

<http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/21.htm#21.001> (13/11/2003)

<http://www.tenders.com/related/services.html> (13/11/2003)

<http://www.uncitral.org/en-index.htm> (01/12/2003)