



Türkiye'nin Ticaret Politikası Dünya Ticaret Örgütü'nde İncelendi: Türkiye'nin Dış Ticaret Politikası Dışarıdan Nasıl Görünüyor?

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) Türkiye ile ilgili gözden geçirme sürecini tamamladı. DTÖ Sekreteryası tarafından hazırlanan ve üye ülkelerin tartışmalarda esas aldıkları Rapor da yayınlandı. Ancak, Türkiye'nin dış ticaret politikasına yönelik önemli noktaların gündeme getirildiği bu süreç ülkenin yoğun gündeminde kayboldu. DTÖ üyelerinin dış ticaret politikalarını periyodik olarak masaya yatırıp bir değerlendirilmesini yapar. Bu gözden geçirme süreci, ülkenin dış ticaret politikasının dışarıdan nasıl görüldüğünün anlaşılması ve ticaret partnerlerinin beklentilerinin ortaya çıkması bakımından yararlı bir egzersiz sayılabilir. Sürecin önemli bir parçası olan Rapor, Türkiye'nin ana ihraç pazarı olan AB'deki düşük büyüme hızına ve bölgesindeki istikrarsızlığa karşın iktisadi büyümesini ve ticaretin milli gelir içindeki payının artışı vurgulamakta, ancak büyümeye engel teşkil edecek unsurları da hatırlatmaktadır. Türkiye, tarım ürünleri ticaretinde korumacı uygulamalar, tarımsal destekler, bazı ürünlerde tarife oranlarının yüksekliği, ticarete savunma araçları, kamu alımları ve fikri mülkiyet hakları gibi konularda yoğun eleştirilerle karşılaşmıştır. Bu alanlardaki beklentiler önümüzdeki dönemlerde ticaret müzakerelerinde Türkiye'yi bekleyen bir nevi ev ödevi olarak görülmelidir.

¹ 15-17 Mart 2016 tarihlerinde Cenevre'de DTÖ'de yapılan TPR toplantılara katılmama yardımcı olan Sn. Büyükelçi Haluk Ilıcak ve bu çalışma ziyaretinin gerçekleşmesi için gerekli araştırma fonunu temin eden İstanbul Bilgi Üniversitesi DTÖ Kürsüsü'ne ve Uluslararası Ticaret ve Tahkim Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi Müdürü Sn. Yrd. Doç. Dr. Pınar Artıran'a şükranlarımı sunarım.

² <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1337/Sait+Akman>

Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) üyelerinin dış ticaret politikalarını periyodik olarak inceleyerek bir değerlendirilmesinin yapılmasını sağlar. Bunu Ticaret Politikası Gözden Geçirme (TPR-Trade Policy Review) süreci olarak adlandırılmakta ve AB, ABD, Çin ve Japonya için 2 yılda bir, Türkiye'nin de dâhil olduğu diğer büyük ekonomiler için 4 ve küçük ekonomiler için ise 6 yılda bir tekrarlanmaktadır. 2016 Mart ayında biten süreç sonunda Türkiye'nin DTÖ'nün kuruluşundan günümüze kadar geçirdiği 5. (GATT döneminden bu yana 6.) gözden geçirme tamamlanmıştır (DTÖ 2012, 2007, 2003, 1998; GATT 1994)³.

Bu çalışma ülkenin dış ticaret politikasının dışarıdan nasıl algılandığının anlaşılması ve ticaret partnerlerinin beklentilerinin ortaya konması bakımından yararlı bir egzersiz olmaktadır. Bu bağlamda DTÖ Türkiye'nin ticaret politikasının gözden geçirildiği raporunu (Rapor) da yayınladı⁴. Rapor, üye ülkelerin gözden geçirme sürecinde Türkiye ile ilgili değerlendirmelerini yaparken esas aldıkları önemli bir belge niteliğindedir. Söz konusu Rapor Türkiye'nin dış ticaret politikasının kapsamlı bir analizini sunarken güçlü ve zayıf yönlerinin de anlaşılması bakımından bir deneyim de oluşturmaktadır⁵.

Ticaret Politikası Gözden geçirme (TPR) Mekanizması ve Ticaret Politikası Raporu'nun Etkileri

Ülkelerin ticaret politikasına ilişkin mevzuat, uygulama ve politika önlemlerinin uluslararası ticarete dâhil tüm unsurlar açısından bilinmesi ve yakından takip edilmesi önemlidir. Ancak, günümüzde çok sayıda ülkenin ticaret politikası bağlamında dünden bugüne neler yapmakta olduğunun takibi kolay değil. Bu da sistemin daha "şeffaf" kurallar üzerinden çalışmasını gerektirmekte. DTÖ, üye ülkelerin bu şeffaflığı gösterebilmesi ve DTÖ yükümlülükleri ile uyumluluğunun daha net ortaya konulması maksadıyla 2 temel mekanizma işletmekte: Bunlardan ilki, üye ülkenin DTÖ anlaşmaları kapsamında tüm ticaret politikası önlemi ve ilgili yasalarındaki değişiklikleri "bildirim" zorunluluğudur. Ne var ki, çoğu ülkenin bu bildirimleri aksattıkları ya da uzun süre geciktirdikleri bilinmekte. Diğer mekanizma ise ülkelerin ticaret politikasını DTÖ ve diğer üye ülkelerin gözünden değerlendirmeye yönelik işletilen Ticaret Politikası Gözetimi'dir (TPR). Bu süreç, üye ülkenin belirli aralıklarla tüm ticaret ve yatırımlara ilişkin politikalarının incelenerek tartışılmasını ve rapor halinde ortaya konulmasını sağlar. Bu gözetim süreci aynı zamanda DTÖ'nün kurucu Anlaşması'nda tanımlanan 5 temel işlevinden birisidir⁶.

³ Türkiye'nin daha önceki ticaret politikası gözden geçirmeleri ve özellikle 2007 Raporu'nun bir analizi için bkz. S. Togan (2008) ve S. Togan (2010).

⁴ DTÖ 2016 Türkiye Ticaret Politikası Raporu için bkz. https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s331_e.pdf, WT/TPR/S/331 no'lu belge. Erişim: 22 Mart 2016.

⁵ Bu Rapor iki bölümden oluşmaktadır. Rapor'un ilk bölümü üye ülke tarafından hazırlanmakta ve ülkenin kendi değerlendirmesi sunulmaktadır. https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/q331_e.pdf, WT/TPR/G/331 no'lu belge. İkinci bölüm ise daha kapsamlı şekilde DTÖ Sekretaryası'nın hazırladığı belgedir. DTÖ raporu DTÖ uzmanlarınca ülkenin ilgili makamları (örneğin Ekonomi Bakanlığı) ve aktörleri ile temas halinde hazırlanır.

⁶ P. vanden Bossche ve W. Zdouc (2013).

Her ne kadar bir bağlayıcılığı olmasa ⁷ da bu süreç ülkenin diğer ülkelerin ve DTÖ Sekretaryası'nın gözünde nasıl bir fotoğraf ortaya koyduğunu anlaması ve kendi yapısını gözden geçirmesi bakımından yararlıdır. DTÖ Raporu'na dayalı olarak ilerleyen süreç tüm ülkeler için o ülkenin politikalarını gayri resmi "sorgulama" fırsatı da sağlar. Özellikle büyük ve yükselmekte olan ekonomiler söz konusu olduğunda bu durum daha büyük önem kazanmaktadır.

Ticaret politikası gözden geçirme mekanizmasının temel amacı, "üye ülkenin şeffaflık yoluyla DTÖ Anlaşmaları bağlamında yapılmış disipline ve taahhütlere daha fazla uymasını ve böylece dünya ticaret sisteminin daha düzgün bir şekilde işlenmesini" teşvik etmektir⁸.

Bu mekanizmanın nasıl işleyeceği DTÖ Anlaşması'nın 3 no'lu Ek'inde tanımlanmıştır. İnceleme altındaki ülkenin sadece ticaret değil, genel ekonomik durumu ve içinde bulunduğu dış iktisadi çevre genel olarak tanımlanmakta ve ticaret politikasının içinde olduğu genel çerçeve ortaya konulmaktadır. Bu bağlamda, DTÖ Sekretaryası öncesinde ilgili ülke mercileri ve diğer iktisadi aktörler ile görüşmeler yapıp, veri toplar ve kendi sorumluluğundaki Raporu'nu oluşturur. Diğer taraftan ülke kendi resmi raporunu hazırlar. Daha sonraki süreçte, DTÖ bulguları ışığında hazırlanan rapor diğer üye ülkelerin temsilciliklerine gönderilir ve konuya ilişkin sorularını yazılı olarak Sekretarya'ya iletmeleri istenir. Bu inceleme süreci Ticaret Politikası Gözden Geçirme "Organ"ı (TPGO) olarak toplanan DTÖ Genel Konseyi'nde takip edilir. Organ'ın her yıl seçilen bir Başkanı bulunmaktadır. Başkan DTÖ Raporu'nun resmen açıklanmasından hemen önce başlayacak olan (ve genellikle 2 gün süren) nihai toplantıları da yönetir. Üye ülkeler, ilgili ülkeye yönelik sorularını yazılı olarak verirken DTÖ anlaşmalarından doğan haklarına halel gelebileceğine inandıkları ya da korumacı olarak gördükleri uygulama ve düzenlemeleri özellikle gündeme getirmeye çalışmaktadır⁹. Bu süreci incelenen ülkenin diğer ülkeler nezdinde bir anlamda "hesap vermesi" şeklinde de düşünmek mümkündür.

Elbette, ülkenin dünya ekonomisindeki büyüklüğü, ticaret ortaklarının fazla olması ve dünya ticaretinde payı doğrultusunda kendisine yönelik soru soran ülkelerin de sayısı artmaktadır. Türkiye'nin incelemesi sürecinde 50'nin üzerinde ülkeden 500'ün üzerinde yazılı soru gelmiştir. Türkiye'nin, prosedür gereği bu sorulara yazılı olarak cevap vermesi beklenmektedir¹⁰.

Ticaret politikası incelenen ülkenin kendi raporu ile ondan daha kapsamlı ve hacimli olan DTÖ Raporu yanı sıra, üye ülkelerin sorularını ve konuya tartışmacı olarak katılan tartışmacının/discussant (genellikle bir başka üye ülkenin temsilcisi) görüşlerini birlikte

⁷ Ancak, bu süreç hiçbir şekilde ticaret politikası incelenen ülkenin uygulamalarının DTÖ kurallarına aykırılığı nedeniyle DTÖ Anlaşmazlıkların Halli mekanizması bağlamında dava edilebilmesine *otomatik olarak* yol açtığı anlamına gelmez. Ticaret Politikası Gözden Geçirme Organı Başkanı'nın notunun ve diğer metinlerin bu amaçla kullanılması söz konusu olamaz. Üye ülkeye bu nedenle yeni taahhütler dayatmak gibi bir yaklaşım mümkün değildir.

⁸ Bkz. DTÖ Anlaşması Ek 3 'Ticaret Politikası Gözden geçirme (İnceleme) Mekanizması', A(i) maddesi.

⁹ Üye ülkeler incelemesi yapılan ülkeyle ilgili sorularını ve görüşlerini DTÖ Raporu'ndan yararlanarak ve kendi başkentlerinden gelen talimatlar üzerine hazırlar ve DTÖ nezdinde bulunan temsilcileri aracılığıyla sunarlar.

¹⁰ Gözden geçirme toplantısı esnasında da diğer üyelere ülke temsilcileri tarafından sözlü bir sunum yapılır ve bu sorulara kısmen de olsa cevaplar verilmeye çalışılır. Nihai Gözden geçirme toplantısına ilişkin usuller DTÖ TPGO'nun en son WT/TPR/6/Rev.3 no'lu ve 31 Ocak 2012 tarihli belgesinde belirlenmiştir.

okumakta yarar vardır. Bu çerçevede Başkanın değerlendirmelere ilişkin yazdığı *sonuç özeti* (chairperson concluding remarks) ciddi olarak okunması gereken önemli bir belge niteliğindedir.

DTÖ Raporu'nda ele alınan konular

TPR prosedürünü ele alırken asıl üzerinde durulması gereken, Türkiye'nin dış ticaret politikasının çok taraflı sistemde ticaret ortakları tarafından nasıl görüldüğünün anlaşılmasıdır. Rapor'da yazılanlar ve ona dayalı olarak gerçekleşen gözden geçirme süreci, Türkiye'nin ticaret politikası ve çerçevesinin tanımlanması ve diğer üye ülkelerin Türkiye'ye yönelik soru, eleştiri ve beklentilerinin neler olduğunun anlaşılması için önemli bir ortam yaratmaktadır.

DTÖ Sekretaryasının hazırladığı Rapor'un *ilk bölümü* genel bir çerçeve içinde son dönemde meydana gelen ekonomik gelişmeleri ele almakta ve Türkiye'nin makroekonomik dengeleri ile dış ticaret ve yabancı sermaye akımlarında meydana gelen gelişmeleri değerlendirmektedir. Türkiye, orta-üst seviyede gelir düzeyine sahip dünyanın 17. büyük ekonomisidir. 2001 yılından bu yana büyüme hızı (2009 hariç) hızla artış göstermekle birlikte, bu artış hızı son birkaç yılda kayda değer şekilde düşmüştür. DTÖ Raporu Türkiye ekonomisi için ticaretin önemli bir unsur olduğunu vurgulamaktadır. Mal ve hizmetler ticaretinin GSYH'deki payı son yıllarda artmış ve 2010 yılında %48 seviyesinden 2014'de % 60 seviyesine ulaşmıştır. Bu bir yandan Türkiye için uluslararası ticaretin önemini arttığına işaret ederken diğer yandan ihracatın büyümenin ana unsurlarından olduğuna dikkat çekmektedir. Bu durum, uluslararası ticaretin Türkiye için hayati olduğu anlamına da gelmektedir. Türkiye mal ticaretinde ihracat ve ithalatta sırasıyla 21. ve 15. sırada; hizmet ticaretinde ise 16. büyük ihracatçı ve 23. büyük ithalatçı ekonomi konumundadır.

Raporun *ikinci bölümü* dış ticaret ve yatırım rejiminin genel çerçevesini ele almakta; ticaret politikası hedeflerini ile Türkiye'nin dış ticaret anlaşmalarını değerlendirmekte ve yabancı sermaye yatırımlarına ilişkin politika ve uygulamaları, mevcut kısıtlamaları ele alarak incelemektedir. Türkiye'nin dış ticaret politikası hedefleri, kalkınma planları çerçevesinde belirlenmektedir. 10. Kalkınma Planı'nda belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için ticarete politikasında yüksek katma değer içeren endüstri ve hizmetlere kayışın sağlanması ve küresel değer zincirinde Türkiye'nin daha üst bir pozisyona sahip olması gereği vurgulanmıştır.

DTÖ kapsamında olan çok taraflı anlaşmaları, ikili ve bölgesel ticaret anlaşmaları ve AB ile gümrük birliği, Türk dış ticaret politikasını şekillendiren ana unsurlardır. Türkiye son dönemlerde tüm bu platformlarda ticaret anlaşmalarına taraf olmuş ve girişimlerde bulunmuştur. Doha Turu müzakerelerindeki tıkanlığa rağmen Türkiye'nin Ticaretin Kolaylaştırılması Anlaşması'nı imzalaması ve bugüne kadar DTÖ müzakerelerine yapıcı katkılar sağlaması genel olarak olumlu görülen hususlardandır. Türkiye'nin bu adımlarının TPR'da diğer ülkeler tarafından da takdir görmesi önemlidir. Ayrıca, Türkiye'nin son dönemlerde DTÖ'nün önemli araçlarından olan Anlaşmazlıkların Halli Mekanizması çerçevesinde 24 kadar davaya 3. taraf olarak katılması Rapor'da vurgulanan noktalardan olduğuna işaret edilmektedir.

Raporun *üçüncü bölüm* ticaret politikası araçlarını ve önlemlerini ele alarak kapsamlı bir analiz sunmuştur. İthalatta ve ihracatta uygulanan politikaların değerlendirildiği bu bölümde Türkiye'nin yasal düzenlemelerine atıfta bulunulurken, politika uygulamaları mercek altına alınmaktadır. İthalatı doğrudan etkileyen önlemler içinde gümrük prosedürleri, menşe kuralları, gümrük tarifeleri, diğer ithalat vergileri, ithalat kısıtlamaları, anti-damping ve korunma önlemleri, standartlar ve ticarete teknik engeller ile hayvan ve bitki sağlığına ilişkin tedbirler ayrıntılı olarak

incelenmiştir. İhracatı doğrudan etkileyen önlemler altında ise ihracat prosedürleri, ihracat vergileri, kısıtlamaları, ihracat destekleri ve finansmanı ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca üretim ve ticarete etkileyen genel mevzuat ve politika uygulamalarından devlet yardımları ve teşvikleri, rekabet politikası, devlet eliyle ticaret, kamu alımları ve fikri mülkiyet hakları gibi ilişkili alanlardaki uygulamalarında üzerinde durulmaktadır.

Raporun *dördüncü bölümü* Türkiye'nin ticaret politikasını tarım ürünleri, imalat sanayi ve hizmetler olarak sektörel temelde ele almakta ve incelemektedir. Bu bölümde tarım alanında üretim ve ticarete ilişkin gözlemlere ek olarak tarımsal destek programları, tarımda ihracatta sübvansiyonları ve tarım piyasası düzenleyici kuruluşları ele alınmıştır. İmalat sanayine ilişkin olarak Rapor, Türkiye'nin otomotiv, kimyasallar, tekstil ve hazır giyim sektörlerine odaklanmakta ve değerlendirme yapmaktadır. Hizmetler alanında mali hizmetler, sağlık hizmetleri, sağlık turizmi, turizm ve telekomünikasyon sektörleri üzerine inceleme yapılmaktadır.

Diğer ülkelerin gözünden Türk dış ticaret politikası

TPR sürecinde aralarında dünya ticaretinde en fazla paya sahip 20 ülkenin de bulunduğu 50'nin üzerinde DTÖ üyesi tarafından Türkiye'nin cevaplandırması amacıyla 500'ün üzerinde yazılı soru verilmiştir. Bu sorularda bahsi geçen ve TPR toplantısında gündeme taşınan konuların genellikle belirli alanlarda toplandığı görülmektedir.

Türkiye ile ilgili olarak ülkelerin en çok üzerinde durdukları konuların başında tarife uygulamaları ile tarım ticaretinin geldiği görülmektedir.

Türkiye DTÖ anlaşmaları çerçevesinde *gümrük tarifesi* uygulamalarını AB ile Gümrük Birliği ilişkisini dikkate alarak belirlemektedir. Türkiye, sanayi ürünlerinde "uyguladığı tarife oranları" (applied tariffs) genellikle AB'nin Ortak Gümrük Tarifesi'ne (OGT) uyarlanmıştır. Bir başka ifade ile Türkiye DTÖ'de bağladığı tarife oranları (bound) yerine fiilen çok daha düşük seviyede bulunan AB'nin bağlı oranlarını esas almaktadır. Ancak, Türkiye tüm tarife satırlarının (tarım, madencilik ve sanayi) ancak yarısını (%50.4'ünde) bağlamış olduğu göz önünde tutulmalıdır. Yani Türkiye henüz bazı tarife satırlarında en üst seviyede uygulayacağı tarife oranlarını bir taahhüt olarak belirtmemiştir. AB'de ise ürünlerin tamamında tarife oranlarını bağlanmıştır. Bu durum, uygulamada Türkiye'nin AB uyumundan ötürü bu bir sorun teşkil etmemekle birlikte, ileride OGT'den sapması halinde ise çok ciddi bir eleştiri konusu olabilecektir.

Bununla bağlantılı olarak, Türkiye'nin "bağlı" oranları ile "uygulanan" oranlar arasındaki marjın yüksek olduğu ve bunun belirsizlik yarattığı bilinmektedir (bkz. Tablo 1). Sanayi ürünlerinde Türkiye'nin MFN bazlı ortalama bağlı oranları %17.6 iken uygulanan oranlar %5.5 seviyelerindedir. Özellikle AB'nin yaptığı Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA) sonucu anlaşma yaptığı ülkelere karşı özellikle sanayi ürünlerinde tarifeleri tamamen sıfırlayacak (ya da çok ciddi şekilde azaltacak) olması ve Türkiye'nin GB Kararı gereği bu yeni oranlara geçiş yapacak olması bu marjı daha da yükseltecektir. Bu durum, özellikle AB STA'ları sonrası Türkiye'de bazı sektörlerin korunma amacıyla ek vergi talebinde bulunması halinde Türkiye'nin OGT'nin üstüne çıkmayı göze alması ve kendi bağlı oranlarını uygulaması durumunu yaratabilir. Bu diğer ülkelerin söz konusu ürünlerde Türkiye'ye ihracatında çok ciddi bir engel teşkil edecektir.

Tablo 1. Türkiye'nin MFN tarife yapısı, 2011-2015

		MFN uygulanan		Nihai bağlı oran*
		2011	2015	
1	Bağlı tarife satırları (tüm tarife satırlarına %'si)	-	-	50.4
2	Basit ortalama tarife oranı	12.2	12.8	37.5
	Tarım ürünleri (DTÖ tanımına göre)	47.9	49.0	72.1
	Tarım dışı ürünler (DTÖ tanımına göre)	5.0	5.5	17.6
	Tarım, avcılık, ormancılık ve balıkçılık (ISIC 1)	26.0	27.1	46.2
	Madencilik ve taşocakçılığı (ISIC 2)	0.2	0.2	9.3
	İmalat sanayi (ISIC 3)	11.6	12.1	36.8
3	Gümrük vergisinden muaf tarife satırları (tüm tarife satırlarına %'si)	23.2	23.5	2.8
4	Sadece vergilendirilebilir satırların basit ortalama oranı	15.9	16.8	39.8
5	Tarife kotaları (tüm tarife satırlarına %'si)	0.0
6	Değer üzerinden olmayan tarifeler (tüm tarife satırlarına %'si)	1.7	1.7	0.2
7	Değer üzerinden olmayan tarifeler- eşdeğeri bulunmayan (tüm tarife satırlarına %'si)	0.3	0.2	0.2
8	Ülke tarife zirveleri (tüm tarife satırlarına %'si)**	9.1	9.0	3.7
9	Uluslararası tarife zirveleri (tüm tarife satırlarına %'si)***	14.6	16.1	32.7
10	Uygulanan oranların standart sapması	27.1	27.6	44.7
11	%0'dan fazla ancak %2'yi aşmayacak şekilde uygulanan oranlar (tüm tarife satırlarına %'si)	6.7	5.5	0.04

* Nihai bağlı oranlar HS02 temelinde ve 12.407 tarife satırı içermekte olup, bunun 6.255'i (8 haneli tarife satırı düzeyinde) bağlanmıştır.

** Basit ortalama uygulanan oranların üç katını aşan oranlara yapılan tanım.

*** %15'i aşan oranlar.

Not: DTÖ Sekreteryası hesaplamalarında ülkenin yetkili mercilerinin sunduğu veriler ve DTÖ CTS veritabanı kullanılmıştır.

Kaynak: DTÖ Türkiye Ticaret Politikası Raporu (2016), s. 51.

Türkiye'nin sanayi ürünlerinde tarife satırlarının sadece %43 kadarını bağlamış olması uyguladığı mevcut (genellikle AB ile uyumlu) oranları fiili hale getirmiştir. Türkiye'nin Doha Turu kapsamında NAMA (tarım dışı ürünlerde pazara giriş) müzakerelerinde yüksek gümrük tarifesi uygulayan ülkelere karşı bu durumu dikkate almasına yardımcı olan ve yüksek tarifelere daha fazla indirim getiren İsviçre formülü düzenlemesini benimsemesinin temel neden, burada yatmaktadır. Ancak, Doha Turu müzakerelerinin akamete uğraması ile bugün DTÖ içinde yeni bir yaklaşım üzerinde durulmaktadır. Burada temel nota bir ülkenin tarifelerini taahhüt altına alırken mevcut bağlı oranlarının uygulanandan en fazla %25 daha fazlası olabileceğidir. Ne var ki, Türkiye zaten uygulamada düşük oranlar benimsediğini ve öngörülen yaklaşımın kabulü halinde bazı üyelerin mevcut daha yüksek oranları üzerinden müzakerelere devam edecek olması nedeniyle bunun bir haksız rekabet yaratacağını belirtmektedir.

TPR'da tarifelere ilişkin dikkat çeken bir diğer önemli eleştiri konusu ise bazı ürünlerde (toplamda 47 ürün) uygulanan oranların DTÖ kurallarına uygun olmayacak şekilde bağlı oranların üzerine çıkmasıdır. Türkiye, aralarında bazı tekstil ürünleri, rulman, demir alaşımlar,

fotoğraf filmleri ve optik mikroskoplar gibi ürün gruplarında %0 ile %5 kadar olan bağlı oranların üzerinde tarife uygulamaktadır. Uygulanan oranların bağlı oranları %6 ila %90 kadar aştığı görülmektedir.

Öte yandan, TPR'da sanayi ve tarım ürünleri tarife oranları arasındaki uçurum özellikle vurgulanan noktalardan birisidir.

Tarım ürünlerindeki tarife oranlarının yüksekliği genel olarak dünya ticaretinde bir sıkıntı yaratmaktadır. Önemli tarım ihracatçısı ülkeler Türkiye'nin oranlarını da yüksek bulmakta ve düşürülmesi gereğini her fırsatta dile getirmektedirler. Son TPR toplantısında da bu durumun yeniden gündeme taşındığı görülmekte. Tarımda Türkiye'nin öteden beri sanayi ürünlerine nazaran daha korumacı bir tavır aldığı biliniyor. Doha Turu müzakerelerinde G33 grubunda yer alan Türkiye'nin sadece koruma oranları değil özel ürünlere yönelik korunma mekanizmaları konusunda da ısrarcı olduğu unutulmamalıdır¹¹.

Türkiye'nin tarım ürünlerinde bağlı oranların basit ortalaması %72 civarında olup, MFN cinsinden uygulanan oranlar daha düşüktür (%49 kadar). Sadece aradaki marjın değil, uygulanan oranların dahi yüksek olduğu dikkate alınırsa bunun neden ciddi eleştirilere yol açtığı daha iyi anlaşılacaktır. Bazı ürünlerde koruma oranları % 225'e varabilmektedir. Türkiye'de basit ortalama tarife oranları şekerde %85 iken, hayvansal ürünlerde (et ve süt ürünleri) %105-125 seviyelerine ulaşmaktadır. Süt ürünlerinde uygulanan tarifeler son 5 yılda artış göstermiştir. Diğer taraftan gümrüksüz ithal edilen tarım ürünlerinin (tarife satırları bakımından) oranı sadece %13 kadardır. Mevcut korumacı yapı dikkate alındığında, Türkiye'nin STA anlaşmaları ya da AB ile GB içine tarımı teşmil etmesi durumunda dahi çoğu tarım ürünüde tamamen serbesti getirecek şekilde bir taviz vermesi pek mümkün görünmemektedir.

Tarım ticaretinde öne çıkan diğer bir konu ise *tarımsal desteklere* ilişkindir. DTÖ üyelerinin iki açıdan eleştirilerinin olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki *tarımda üretim desteklerinin* DTÖ kuralları çerçevesinde gözden geçirilmesi ihtiyacıdır. Önceki dönemde yapılan ve tarımsal desteklerde artış getiren uygulamaların DTÖ'ye bildiriminin halen yapılmamış olması göze batmaktadır. Türkiye'de tarımsal üretimde doğrudan destek ödemelerindeki artışın (2011 de 7.84 milyar TL'den 2015'de 9.1 milyar TL'ye yükselmiştir) genellikle OECD ortalamalarının üzerinde olduğu ve ticareti bozucu etki yaptığı iddia edilmektedir. Diğer taraftan, TPR'da Türkiye'ye TMO, Şeker Kurumu, ESK, TAPDK gibi piyasa düzenleyici kurumların işlev ve rollerine ilişkin olarak da bir dizi soru yöneltilmiştir.

İkinci husus *ihracat sübvansiyonlarıdır*. Türkiye meyve, sebze, bal, kesme çiçek, meyve suyu, zeytinyağı, çikolatalı ürünler, bisküvi, makarna, balık ve tavuk eti gibi ürünlerde ihracat desteği sağlamakta, bazı ürünlerde bu destek ihracatın tamamını (%100) kapsamaktadır. Bilindiği üzere, 2015 Aralık ayında yapılan DTÖ Nairobi Bakanlar Konferansı sonuçlarından birisi ihracat sübvansiyonlarının 5 yıl içerisinde kaldırılması olmuştur. Türkiye ihracat desteği sağladığı 20 kadar üründe, bu destekleri kaldırmak için bu sürenin sonunu bekleyeceğini beyan etmişti¹². Üye ülkelerin TPR sürecinde Türkiye'den en büyük beklentilerinden birinin üretim ve ihracat sübvansiyonları konusunda bildirimlerini güncellemesi olarak görülmekte. Türkiye Nairobi

¹¹ Türkiye'nin DTÖ ve Doha müzakerelerindeki durumunun bir değerlendirmesi için bkz. (S. Akman, 2012).

¹² Bkz. S. Akman ve B. Aran (2015).

Konferansı sonrası oluşan mutabakatı da göz önüne alarak ihracat sübvansiyonları bildirimini¹³ 2016'da yenileyeceğini beyan ederek önemli bir adım atmış oldu.

Ne var ki, küresel ticaret sistemi Doha Turu içinde olmasa da derin ve kapsamlı bölgesel ticaret anlaşmaları yoluyla pek çok alanı ticaret gündemi içine alırken, Türkiye'nin sadece sanayi ürünlerinde müzakere yürüteceği anlaşmalar dönemi kapanmış görünmektedir. Yeni nesil anlaşmaların tarım konusunu dışında bırakması zaten düşünülmez. Hatta AB'yi takiben ABD, Kanada, Brezilya, Arjantin, Güney Afrika Cum., Meksika, Kolombiya, Ekvator, gibi tarım ihracatçısı ülkelerle ticaret anlaşmaları müzakerelerinde bu alanda taviz vermeden ilerlemenin pek mümkün olamayacağı anlaşılmaktadır. Bu durum ise tarım konusunda önce ülke içinde bir reform uzlaşısını gerektirmektedir.

Türkiye'nin diğer ülkelerin sorularına sıkça maruz olduğu bir diğer önemli konu ise ticaret politikası (ithalat) savunma araçlarıdır. Türkiye, *korunma önlemleri* (safeguard) uygulamalarında son yıllarda dünya sıralamasında üst basamaklarda bulunmakta. Ayrıca, *anti-dumping* uygulamalarında dünyada ilk 10 ülke arasına girmiştir. Pek çok sanayi ürünüde yeni soruşturmalar açılması, bunların önemli bölümünün kesin vergi uygulaması ile sonuçlanması, mevcut önlemlerin tekrar uzatılması ve soruşturma şartlarının DTÖ hükümleri bakımından aykırılık içerebilecek noktaları barındırması¹⁴ bakımından, Türkiye'yi önümüzdeki dönemde ticaret müzakerelerinde zorlayacak alanlardan biri olarak görülmektedir.

Hizmet ticareti günümüzde ticaret görüşmelerinde en önemli unsurlardan biri halini almıştır. Türkiye ve pek çok ülke açısından büyümeye, istihdama ve refah artışına katkısı yadsınamaz. Ayrıca, hizmetler sektörü sanayide rekabet avantajı yakalayabilmek için de temel bir rol üstlenmektedir. Türkiye'de hizmetler sektörünün milli gelirdeki payı %65'e ulaşmıştır. DTÖ Raporu, Türkiye'de mali hizmetler, turizm, telekomünikasyon gibi sektörlerin yüksek gelişmişlik düzeyine sahip olduğunu belirtmekte, bankacılık ve sigortacılık sektörünün GSYH içindeki payının artışı, sağlık turizmi alanındaki büyümeyi, toptan ve perakendecilik hizmetlerinin öneminin artmasını vurgulanmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye gerek TİSA (Hizmet Ticareti Anlaşması) gerek Doha Turu içinde (GATS bağlamında) hizmet ticareti müzakerelerinde bulunmakta, G.Kore ve Malezya STA'ları ile bu alanı ikili anlaşmalara da dâhil etmeye çalışmaktadır.

Türkiye, hizmet ticareti alanında oldukça açık pazara giriş düzenlemelerine sahip olmakla birlikte, sanayi ürünlerindeki yapıya bir ölçüde benzer bir durumla karşı karşıyadır¹⁵. Bu iç düzenlemeler DTÖ bağlamında geniş ölçüde bağlanmamış olduğundan Türkiye'nin pek çok sektörde (sigortacılık, perakende hizmetleri vd.) liberal yapısına karşın, resmen taviz vermediği gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Yabancıların pazara girişte karşılaştığı kısıtlamaların fazla olduğu sektörlerin de etkisiyle ile Türkiye uluslararası *Hizmet Ticareti Kısıtlayıcılık Endeksi*

¹³ Türkiye, DTÖ'nün şeffaflık ilkesi gereği tarım alanında yaptığı en son 'ihracat sübvansiyonları bildirimini' 2001 yılında Doha Turu başlangıcı döneminde olup, o tarihten bu yana yeni bir *bildirim* (notification) yapılmamıştır.

¹⁴ Türkiye'nin korunma önlemleri uygulamalarına ilişkin bir değerlendirme için bkz. S. Akman (2015).

¹⁵ Sanayide, 'uygulanan tarife oranlarının' düşük olduğu ancak 'bağlı tarife oranlarının' bulunmadığı (ya da çok yüksek olduğu) tarife satırlarındaki durum ile bir analogi yapılabilir.

verilerine göre OECD ülkeleri arasında korumacı ülkelere göre görülmektedir¹⁶. Özellikle, dağıtım ve toptancılık, mesleki hizmetler, demiryolu ve denizyolu taşımacılığı başta olmak üzere pek çok hizmet alanında bu durumdan bahsedilebilir. Türkiye Avrupa'nın 7. büyük perakende pazarına sahip olmakla beraber henüz GATS bağlamında taahhütleri bulunmamaktadır. Türkiye'nin iddialı olduğu sağlık hizmetleri alanında, özel hastane izinlerinin verilmesine karşın yabancılara uygulanan işletmeciliğe ilişkin kısıtlar ve yabancı sağlık personeli izinlerinde sıkıntılar dile getirilen konulardandır. Turizm sektöründe ise, yabancılara yönelik seyahat acenteleri, tur operatörleri, tur rehberleri alanlarında pazara giriş kısıtlamaları Türkiye'den taahhütler beklenen alanlar olarak görülmektedir. Ayrıca, posta ve kurye hizmetleri ile deniz taşımacılığı alanlarının dışa açılması, telekomünikasyon (özellikle sabit telefon hatları ve geniş band internet hizmetleri), mesleki hizmetler (muhasebe ve hukuk hizmetleri), ve bankacılık hizmetlerinde daha fazla serbestinin sağlanabilmesi özellikle AB, ABD, Japonya gibi gelişmiş ekonomiler tarafından üzerinde durulan alanlardır.

DTÖ Raporu, *fikri mülkiyet hakları* konusunda Türkiye'nin mevzuat geliştirmesi yapması yanında, özellikle sıkça eleştiri aldığı adli sürecin iyileştirilmesi ve mahkeme süresinin kısaltması için olumlu adımlar attığını vurgulamaktadır. Bununla birlikte AB, ABD, Japonya, İsviçre gibi bu alanda önemli ticaret partnerlerinin uygulamalara ve bu bağlamda veri imtiyaz süreleri, zorunlu lisansların tahsisi ve gizli bilgilerin korunmasına yönelik soru ve beklentileri göze çarpmaktadır.

TPR sürecinde ve Rapor'da öne çıkan ve Türkiye'nin üzerinde durması gereken diğer alanlar arasında kamu alımları, devlet eliyle ticaret, yatırım politikası, ithalat lisansları, ticarete teknik engeller ve hayvan ve bitki sağlığı önlemleri sayılabilir.

Kamu alımları küresel ticaret gündemine yeni giren bir konu değildir. Ancak, pek çok ülkenin taahhütte bulunmaktan kaçındıkları alanlardandır. Bu konuda uluslararası platformda yapıla gelmiş en belirgin düzenleme DTÖ bünyesindeki Kamu Alımları Anlaşması'dır (GPA). 45 ülkenin üyesi olduğu bu çoklu anlaşmada Türkiye gözlemci statüsündedir. Türkiye GPA üyesi olmak istediğini ve bu alanın GB müzakerelerinde de ele alınabileceğini vurgulamakla beraber, en sık eleştiri aldığı konulardan birisi millî gelirin %7'sine ulaşan kamu alımları olmaktadır. Özellikle yerli firmalara sağlanan %15 kadar fiyat avantajı marjının yabancı katılımcılara karşı bir tercih avantajı oluşturması üzerinde en çok vurgu yapılan husus olarak öne çıkmaktadır. Kamu İhale Yasası'nın son yıllarda sıkça değişmesi dikkat çekmektedir.

İmalat sanayinden, madencilik, bankacılık, enerji, petrol ve gaz, ve ulaştırma alanlarına kadar geniş bir yelpazede kamu iktisadi kuruluşlarının mevcudiyeti *devlet eliyle ticaret* olarak kabul edilen konuyu da TPR gündemine taşımıştır. Bu alanda özelleştirme girişimleri ön plana çıkmakta ve bazı üyelerce de vurgulanmaktadır. Ancak Türkiye'nin DTÖ'ye bu alanda sadece Kızılay'ı devlet eliyle ticaret bağlamındaki kuruluş olarak bildirmesi ilginçtir.

Yatırımlar konusu ticaret politikasının ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. TPR sürecinde Türkiye'nin yabancı sermaye yatırımlarının (FDI) teşvik etmek amacıyla mevzuat ve teşvik uygulamaları ele alınmıştır. Türkiye'nin son yıllarda organize sanayi bölgeleri ve serbest bölgelere yönelik yatırımların artması amacıyla yaptığı düzenlemeler vurgulanmıştır. Türkiye'nin nispeten açık bir yatırım ortamı olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, hava ve denizyolu

¹⁶ Bkz. <http://www.oecd.org/tad/services-trade/services-trade-restrictiveness-index.htm> Erişim Tarihi: 23 Mart 2016. Ayrıca bkz. Y. Jafari ve D. Tarr (2014).

taşımacılığı, posta hizmetleri, balıkçılık, madencilik, eğitim, gayri-menkul gibi bazı sektörlerin yabancılara açıklığı, izin ve lisanslara ilişkin kısıtlayıcı uygulamaların devam ettiğine dikkat çekilmektedir.

TPR sürecinin hatırlattıkları ve bazı çıkarımlar

Egemen üyeler tarafından idare edilen DTÖ'de gözden geçirme sürecinde olan bir ülke, diğer tarafların taleplerini yerine getirebilmek amacıyla yeni taahhütte bulunmak gibi bir yasal zorunluluğa tabi değildir. DTÖ kurallarına aykırılık durumlarında ise, diğer üye ülkelerin ancak mevcut Anlaşmazlıkların Halli (Dispute Settlement) mekanizması yoluyla harekete geçmeleri gerekmektedir.

Bununla beraber, Rapor, üye ülke soruları ve Başkan'ın sonuç özeti dış ticaretle ilgili politika yapımcıları tarafından itina ile okunması ve akılda tutulması gereken belgelerdir. Tüm bu belgeler bir arada değerlendirildiğinde Türkiye için önemli hatırlatmalar yapmaktadırlar. TPR süreci gelecekte ticaret anlaşması müzakerelerinde Türkiye'yi bekleyen konuların kavranılabilmesi için de önemli bir tecrübe niteliğindedir.

Rapor, büyüme hızındaki düşüşün Türkiye için sermaye girişinde risklerini de yansıttığını belirtmektedir. Yüksek cari açık son dönemde azalmakla beraber döviz kuru ve mali piyasalardaki belirsizlik hâli, yüksek enflasyon etkisi olduğu bir dönemde Türkiye'yi dış şoklara daha açık hale getirmektedir. Jeopolitik krizlerin ve göçmen sorununun da etkisiyle büyümenin sürdürülebilir olması zorlaşmaktadır.

Diğer taraftan, her ne kadar DTÖ Raporu ticaretin Türkiye ekonomisi içinde öneminin artışı vurgulasa da, Dünya Ekonomi Forumu tarafından hazırlanan ve ihracatçı ve ithalatçılar için ticaret ortamını kısıtlayıcı faktörlerin ölçüldüğü *Trade Enabling Index 2014* verilerine göre Türkiye'nin 138 ülke arasında 46. sırada yer almakta olduğu da göz önüne alınmalıdır. Aynı şekilde, Dünya Bankası (2014) tarafından hazırlanan *Trading up to High Income* raporunda ihracat artış hızında büyümeye karşın bunun artan gelir düzeyinde en önemli itici faktör olmadığı ve ihracatın milli gelirden payındaki artışın aynı kalkınmışlık düzeyindeki ülkelere nazaran düşük kaldığının (Rusya hariç) özellikle vurgulandığı hatırlanmalıdır.

TPR sürecinde Türkiye'nin 2023 İhracat Stratejisi ve Girdi Tedarik Stratejisi'ne (GİTES) dikkat çekildiği görülmekte. İhracat Stratejisi 2023'e kadar 500 milyar dolar ihracat hedefi koyarken ortalama yıllık %12 kadar bir ihracat artışı öngörmüştür. Her ne kadar DTÖ Raporu ve üye ülkeler bu konuda bir yargıda bulunmasa da, bu hedefin gerçekleşmesi için gerekli ürün ve hizmet kompozisyonunun sağlanabilmesi ve rekabet şartlarının geliştirilmesi, hâlihazırda bu altyapıyı sağlayacak üretim yapısına bakıldığında ve TPR sürecinde öne çıkarılan bazı hususlar göz önüne alındığında pek olası görülmemektedir.

Üzerinde durulması gereken bir diğer önemli konu ise AB ile olan ilişkiler ve Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA) sürecidir. AB ile Gümrük Birliği (GB) Türkiye'nin ticaret anlaşmalarını ve politikasının belirlenmesinde başat role sahiptir. AB'nin üçüncü ülkelerle yaptığı STA'ların etkisi ve Gümrük Birliği'nin kapsamının sadece sanayi ve işlenmiş tarım ürünleri ile kısıtlı olmasının da verdiği etkiler ile GB'nin işlevselliği üzerinde tartışmalar artmıştır. DTÖ Raporu, Dünya Bankası tarafından hazırlanan ve AB-Türkiye Gümrük Birliği'ni değerlendiren raporundaki (2014) bazı tespit ve önerilerine dikkat çekmektedir. Türkiye, AB dışında ticaret yaptığı ülkelerle de ikili ticaret anlaşması imzalamaktadır. Son yıllarda yürürlüğe giren Şili, Ürdün, G. Kore,

Malezya ve Maurityus STA'ları ile birlikte, toplam STA'larının sayısı 18 olmuş, 6 ülke ile STA ise tamamlanmış ve yürürlüğe girmeyi beklemektedir.

Türkiye, STA ortakları ile ikili ticaretinde, G.Kore, EFTA ve Malezya dışında, ticaret fazlası vermektedir. Ancak, Türkiye'nin STA yapılan ülkenin dünya ticaretindeki payı arttıkça söz konusu ülke ile ticaret açığının da arttığı görülmektedir. Ayrıca, AB'nin STA yaptığı ya da müzakere ettiği pek çok ülke ile (Kanada, Meksika, G. Afrika Cum., Cezayir, Japonya, ABD, Hindistan, Vietnam, Ukrayna gibi) Türkiye henüz STA tamamlayamadığı için GB'nin asimetrik yapısının da etkisiyle ticaret açığının daha ciddi boyutlara varabileceği öngörülebilir. Ayrıca, GB küresel gelişmelerin de etkisiyle günümüz ticaret politikasının gerektirdiği bazı unsur ve alanları tam olarak kapsamamaktadır. Bu GB'nin güncellenmesinin önemini bir kez daha ortaya çıkarmaktadır. Ancak, bu kapsamın genişlemesi tarım ve hizmetler alanlarını gündeme getirmekte, bu durumda DTÖ TPR sürecinde diğer ülkelerin ve AB'nin bu alanlardaki beklentilerini de anımsatmaktadır.

Diğer taraftan, mevcut üretim yapısında dönüşümün sağlanması ve verimlilik artışı için reform yapılması gereği yaygın bir kanaattir. Reform sürecinin yapısal eksikliklerin giderilmesinde payı yadsınamaz. Türkiye yurt içi tasarrufların az olması nedeniyle yabancı sermaye yatırımlarına (FDI) bağımlıdır. İhracatta yüksek katma değer yoğun ürünlere geçişte zorlandıkça küresel ekonomi ve ticaret akışındaki dalgalanmalara (volatilité) daha fazla tabi olacaktır. Diğer taraftan, özellikle, Rapor'da da vurgulanana cari işlemler açığının sürmesi, yüksek enflasyon tehdidi, AB'nin yeni STA'lar yapması sonucu Türkiye'nin AB pazarındaki tercihlerinin aşınması ve devam eden Suriye krizi ve göç sorunları gibi etkenler nedeniyle bu kırılganlıkların devam etmesi ve yapısal sorunlara eklenmesi ile Türkiye'nin hedeflerinden uzaklaşması riski artmaktadır. Bu risk 2023 hedeflerinin konulduğu stratejinin bir retoriğin ötesine geçememesine yol açabilir.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, Türkiye'nin dünya ticaret sisteminin aktif bir üyesi olarak kalabilmesi için, dış ticaretin milli gelire etkisinin arttığı bir ortamda ticaret sisteminin ayrılmaz parçası olan ticaret anlaşması müzakerelerinde önceliklerini iyi belirlemesi gerekmektedir. Ticaret politikasında öncelik ve araçların belirlenmesi esnasında kaçınılmaz olarak diğer ülkelerin istek ve beklentilerini iyi analiz etmekte yarar vardır. DTÖ Raporu ve üye ülkelerin TPR sürecinde gündeme getirdikleri eleştiri ve beklentiler sadece çok taraflı DTÖ müzakerelerinde değil, ikili ticaret anlaşmaları (STA müzakereleri), AB ile Gümrük Birliği'nin güncellenmesi süreci gibi farklı platformlarda da Türkiye'nin önüne –kendi iç reform sürecinde mutlaka ele alması gereken- birer ev ödevi olarak çıkacaktır.

Referanslar:

M. Sait Akman (2012), 'Turkey in the World Trading System and the WTO: Activism Under Global Challenges and the EU Process', *Journal of Afro Eurasian Studies*, 1(1); Spring, ss. 134-172.

M. Sait Akman (2015), 'Ticarette "korunma önlemleri" ve korumacılık: Ek vergi yoluyla ithalatın kısılması hedefe ulaştırır mı?', *TEPAV Politika Notu*, Eylül 2015, N201524.

M. Sait Akman ve Bozkurt Aran (2015), 'DTÖ Nairobi Bakanlar Konferansı ve Dünya Ticaretinin Geleceği', *TEPAV Politika Notu*, Aralık 2015, N201539.

Peter Van den Bossche and Werner Zdouc (2013), *The Law and Policy of The World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Third Edition, Cambridge University Press.

Sübidey Togan (2008), 'Ticaret Politikası Gözden Geçirme Mekanizması: Türkiye Açısından Bir Değerlendirme', iç. S. Akman ve Ş. Yaman (ed.), *DTÖ Doha Turu Çok Taraflı Ticaret Müzakereleri ve Türkiye*, Tepav, Ankara, ss. 319-338.

Sübidey Togan (2010), 'Turkey: Trade Policy Review, 2007', *The World Economy*, 33(11), ss. 1339-1389.

World Bank (2014), *Trading up to High Income: Turkey Country Economic Memorandum*, WB Report No. 82307-TR.

WTO (2016), *Turkey-Trade Policy Review 2016*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp431_e.htm erişim tarihi: 22 Mart 2016.

Y. Jafari ve D. Tarr (2014), 'Estimates of Ad Valorem Equivalents of Barriers Against Foreign Suppliers of Services in Eleven Services Sectors and 103 Countries', The World Bank, Policy Research Working Paper, no. 7096, Kasım, 2014.