

ÇOK TARAFLI TİCARET SİSTEMİ VE TİCARET POLİTİKALARI: İTHALATTA KORUMA KOLAY BİR İŞ Mİ?¹

Hasan Parıltı*

ÖZET

Ulusal sanayilerin yabancı rakipler karşısında korunması meselesi ticaret politikası tartışmalarının başata gelen konularındandır. Yabancıların haksız rekabetine karşı koruma temel argüman olmakla birlikte, adil rekabet ortamında bile koruma konusunda çok sayıda gerekçe bulunabilir. Uluslararası iktisat ve ticaretle ilgili ders kitapları uygulanabilecek koruma politikaları ve bunların etkilerinin ekonomik analizleri ile doludur. İşçi ve işveren sendikaları, sivil toplum kuruluşları ve siyasi partiler hala korumanın kolay bir ticaret politikası olduğuna inanmakta ve bu konuda hükümetlere baskı yapmaktadırlar. Hâlbuki 20. yüzyılın ikinci yarısından, özellikle de 1980'lerden itibaren uluslararası ticarete karşılıklı bağımlılığın artması, üretim ve tedarik zincirinin uluslararasılaşması ve çok taraflı ticaret sisteminin dünyada gittikçe yerleşmesi gibi gelişmeler, geleneksel anlamdaki koruma gerekçeleri ve koruma araçlarının birçoğunu devreden çıkartmıştır. Temelleri 1948'de GATT'ın yürüğe girmesi ile atılan ve 1994'te DTÖ'nün kurulması ile sağlamlaşan çok taraflı ticaret sistemi, korumayı önemli ölçüde disiplin altına almıştır. Günümüzde, geleneksel anlamdaki korumacılık artık kolayca başvurulmuş bir ticaret politikası değildir.

Anahtar kelimeler: çok taraflı ticaret sistemi, ticaret politikaları, korumacılık, rekabet, gümrük tarifeleri, tarife dışı önlemler

Multilateral Trading System And Trade Policies: Is Proteting In Import An Easy Task?

ABSTRACT

The issue of protecting domestic industries against competition of foreign industries is a major argument among trade policy debates. While main argument concentrates on protecting against foreigners' unfair practices,

1 Bu makale, I. Uluslararası Ekonomi Yönetimi ve Pazar Araştırmaları Kongresinde (4-5 Aralık 2015) sunulan Çok Taraflı Ticaret Sistemi ve Ticaret Politikaları: İthalatta Koruma veya İhracatta Teşvik Kolay Bir İş mi? Başlıklı bildiri den türetilmiş olup bildirinin bir özeti Kongre bildiri kitabında yayımlanmıştır.

* Yrd. Doç. Dr. Haliç Üniversitesi, İşletme Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve İşletmecilik Bölümü Öğretim Üyesi, İstanbul İhracatçı Birlikleri Genel Sekreter Eski Yardımcısı

a lot of reasons can be put forward for protection under fair competition as well. Textbooks, related with international economics and international trade are full of protective policy measures and economic analysis of them. Trade unions, employers' unions, business NGOs and political parties still believe in that protecting domestic industries is an easy policy choice; and are exerting pressures on governments toward this direction. However, the developments, such as the increase of mutual economic dependency among countries, the internalization of production and supply chains and ever increasing recognition by almost all trading nations of the discipline of multilateral trading system since the beginning of the second half the 20th century, especially after 1980s, have made obsolete most of the policy tools of the past and their rezoning. Laid the foundation in 1948 with the enactment of the GATT and reinforced by the establishment of the WTO in 1994, multilateral trading system has disciplined the protectionism to a considerable extent. Protectionism in traditional sense is no more a trade policy tool which can easily be used today.

Key words: multilateral trading system, trade policies, protectionism, competition, customs tariffs, non tariff barriers

GİRİŞ

İş dünyasının, yabancı ülkelerdeki meslektaşlarının rekabetinden şikâyetlerine ve rekabet koşullarında varlıklarını sürdürebilmeleri için kendi hükümetlerinden destek taleplerine hemen her dönemde ve her ülkede rastlanmaktadır. Destek talebi, hem üretim ve satışlarını kendi iç piyasalarında yapan firmalardan hem de ihracata dönük üretim yapan firmalardan gelebilir. İç piyasada faaliyet gösteren firmaların hükümetlerden beklediği destek, genelde *korunma* şeklindedir.

Ticaret politikası tartışmalarında ve ülkelerin ticaret politikaları içinde korumacılığın her zaman önemli bir yeri olmuştur. Ancak bir ülkenin kendi sektörlerine sağladığı koruma, diğer ülkelerdeki benzer sanayiler üzerine çeşitli dışsal maliyetler yüklediğinden ve karşı koruma politikalarını tetiklediğinden, çok sayıda uluslararası kuruluş 2008 krizinden sonra dünyadaki korumacı eğilimleri mercek altına almıştır. Dünyadaki korumacı eğilimlerin yakından takibinin nedeni, 1929 Büyük Dünya Krizi sonrasında yaşanan kötü deneyimdir. 1929 krizi ile birlikte krizin oluşmasında ve oluşan krizlerin derinleşmesinde korumacılığın önemli bir faktör olduğu tezi yaygın olarak kabul görmeye başlamıştır.

GATT² 1948’de yürürlüğe sokulmasının gerisinde de bu kötü deneyim önemli bir rol oynamıştır. Dünya ticaret örgütü (DTÖ), üyelerinden gelen bildirimler ve çeşitli kaynaklardan elde edilen verilere dayanarak, senede iki defa ülkelerin ticareti sınırlayıcı ve ticaret geliştirici uygulamalarını sistematik raporlar halinde yayınlamaktadır. Aynı paralelde bir başka rapor da sadece G20 ülkelerini kapsamak üzere OECD ve UNCTAD tarafından ortaklaşa olarak yayımlanmaktadır. Söz konusu raporlar, 2008 Krizini takip eden yıllarda uluslararası mal ticaretinde korumacı eğilimlerde aşırı bir artış olmadığını kaydetmektedir. Barone, B. ve R. Bendini (2015) tarafından Avrupa Parlamentosunun inisiyatifi ile hazırlanan, sadece G20 ülkelerini kapsayan bir raporda, krizden sonra uygulamaya konulan koruma tedbirlerinin önemli bir birikime ulaştığı ve korumacılığın coğrafi bölge ve koruma enstrümanları olarak şekil değiştirdiği kaydedilmektedir. Ancak 2008 öncesi dönemlerdeki korumacılık düzeyi dikkate alındığında, kriz sonrasında ortaya çıkan korumacılığın aşırı boyutlarda olmadığı, hele 1929 krizinden sonra ortaya çıkan korumacılıkla karşılaştırıldığında yeni korumacılığın oldukça mütevazı kaldığı bütün akademik ve uygulama camiası tarafından kabul görmektedir. Bu araştırmanın önemli amaçlarından biri içinde bulunduğumuz çağda ticari korumacılığın niçin başını alıp gidemediğinin nedenlerine ışık tutmaktır.

İşadamları derneklerinin hükümetlere sunduğu kurtuluş reçetelerinde, çeşitli partilerin hükümet programlarında ve hatta üniversitelerde okutulan uluslararası iktisatla ilgili ders kitaplarının çoğunda hükümetlerin yerli sanayileri kolayca koruyabildiği algısı oluşturulmaktadır. Bu araştırmada, artık geleneksel koruma araçları ile iç endüstrilerin kolay bir şekilde korunamayacağı ortaya konulmaktadır.

Araştırmada ağırlıklı olarak karşılaştırmalı analize dayalı betimleme yöntemi kullanılmıştır. Özellikle geleneksel koruma yöntemleri çok taraflı ticaret sistemi ilkeleri ile karşılaştırılarak, geleneksel politikaların günümüzde ne ölçüde geçerli olduğu tartışma konusu edilmektedir.

Çeşitli uluslara mensup firma ve kuruluşların aralarında ticaret yapmaya başladığı ilk çağlardan bu tarafa uluslararası ticarete yön veren bazı kurallar ve centilmenlik ilkeleri mevcut olmuştur. Büyük Dünya Krizi ve ardından 1939’da patlak veren İkinci Dünya Savaşından sonra

2 GATT, İngilizce General Agreement on Tariffs and Trade ifadesinin kısaltması olup, Türkçeye Ticaret ve Tarifeler Genel Anlaşması olarak çevrilmektedir.

tekrar dünya ticaretini ayağa kaldırmak üzere hayata geçirilen, özünde dünya ticaretinin serbestleştirilmesini amaçlayan, 1948 yılında yürürlüğe giren GATT ile günümüz anlamında çok taraflı ticaret sisteminin temelleri atılmıştır. Başlangıçta sadece 23 ülkenin imza koyması ile hayata geçen, getirdiği uluslararası ticaret kuralları gittikçe artan sayıda ülke tarafından benimsenen GATT'ın misyonu 1994 yılında kurulan Dünya Ticaret Örgütüne devredilmiştir. Günümüzde dünya ticaretinin %90'ından fazla bir kısmı, sayısı 162'ye ulaşan DTÖ üyesi ülkeler tarafından çok taraflı ticaret sistemi kuralları çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Çok taraflı ticaret sisteminin *ticarete ayırım yapmama ve ulusal muamele, korumanın sadece vergilerle yapılması, vergilerin azaltılarak bağlanması* gibi genel ve DTÖ üyelerini bağlayıcı kuralları mevcuttur. Bu kurallar DTÖ şemsiyesi altında imzalanan bütün anlaşmaların esasını oluşturmaktadır.

DTÖ üyesi ülkeler kendi iç endüstrilerini korumak için ithal ürünlerle ilgili gümrük vergisi oranlarını istedikleri gibi yükseltmezler; benzer şekilde yerli ürünleri kayıracak bir tarzda ithal ürünlere ayrı yerli ürünlere ayrı muamelede bulunamazlar; ithalatı yavaşlatıcı bürokratik mekanizmalar geliştirip işletmezler. Örneğin, bir ülkede, bir iş kolu yabancı firmalardan gelen *haksız rekabet* dolayısı ile zor durumda kalabilir; ilgili ülke, kendi firmalarını korumak için DTÖ şemsiyesi altında imzalanan Anti Damping Anlaşması kapsamında bir soruşturma yapması, soruşturma sonucunda gerçekten damping yapıldığı sonucuna varır ve yerli firmaların zararının yapılan dampingden kaynaklandığını ortaya koyabilirse, zararlı ithalata karşı ilave vergi koyabilir. Haksız rekabet olmadan da, bazı endüstriler veya iş kollarını yabancı firmaların rekabetinden korumak için tedbir alınabilir. Ancak bu durumda da, DTÖ şemsiyesi altında imzalanmış olan Korunma Önlemleri Anlaşmasındaki kural ve disipline riayet edilmesi gerekmektedir. Benzer şekilde, hükümetlerin, zorunlu standartlar veya sağlık, bitki sağlığı, çevrenin korunması, emniyet ve güvenliğin sağlanması gibi gerekçelerle ithalatı *haksız* bir şekilde engellememesi için, Ticarete Teknik Engeller Anlaşması ve Sağlık ve Bitki Sağlığı Anlaşması yürürlüğe sokulmuştur. İdari düzenlemeler yolu ile yapılabilecek korumanın engellenmesi konusunda ise İthal Lisansları Anlaşması, Malların Kıymeti Anlaşması, Sevk Öncesi Kontrol Anlaşması, Menşe Kuralları Anlaşması ve Ticaretle Bağlantılı Yatırım Tedbirleri Anlaşması yürürlükte bulunmaktadır.

Araştırmada önce, ithalata rakip endüstrilerin korunma ihtiyacı ve

geleneksel koruma yöntemleri tanımlanmıştır. İkinci olarak, günümüzde koruma ihtiyacın azaltan ve zorlaştıran faktörler incelenmektedir. Üçüncü olarak, çok taraflı ticaret sisteminin korumayı düzenleyen hükümleri ele alınmaktadır. Sonuç kısmında ise geleneksel koruma yöntemlerinin artık ancak sınırlı düzeyde kullanılabileceği çıkarımı yapılmaktadır.

KORUNMA İHTİYACI ve GELENEKSEL KORUMA ARAÇLARI

Korunma İhtiyacı

İthalata rakip iç endüstriler, bunların temsilcisi sivil toplum kuruluşları veya hükümetler aşağıda ele alınan neden ve saiklerle korunma ihtiyacı ortaya koyabilirler.

Tüketici Tercihlerinde Değişmeler

Talep kayması genel olarak tüketici tercihlerinde vuku bulan değişmelerden kaynaklanmaktadır. Bazen tüketiciler bir ürünün yerli versiyonu yerine ithal versiyonunu tüketmeye yönelebilir veya endüstriyel kullanıcılar yerli girdiler yerine ithal gidilere yönelebilir. Tüketici veya endüstriyel kullanıcı tercihlerindeki değişimin gerisinde, kalite, fiyat, satış koşulları, ürüne atfedilen değer gibi birçok faktör olabilir. Tercihlerde ithal ürünlere doğru bir kayma, ithalatın artmasına yol açarken, yerli ürün satışlarının azalmasına ve bu ürünleri üreten işletmelerin zarar etmesine veya karlarının azalmasına yol açabilir. Örneğin, yabancı satıcıların *yeni tasarım* bir gözlük çerçevesini piyasaya sürmesi, talebin *yeni moda* yabancı gözlük çerçevesine yönelmesine, yerli gözlük üreticilerin zarar etmesine yol açabilir. Tüketici tercihleri bazen ürünler arasında da kayma gösterebilir. Örneğin pirincin buğdaya göre daha sağlıklı bir besin maddesi olduğuna dair ikna edici bilimsel bir bulgu ortaya atılsa, tüketici tercihleri buğdaydan pirince yönelebilir, yani insanlar buğdaydan üretilen besinler yerine pirinç ihtiva eden besinler ikame edebilir. Ortaya çıkan pirinç talebinin bir kısmı iç piyasadaki pirinç üreticilerine zarar vermeden ithalatla karşılanabilir; ancak buğday üreticileri böyle bir süreçten zarar görebilir, fakat bunların zararı, artan pirinç ithalatından değil, tüketicinin pirinç tercihinden kaynaklanmaktadır.

Gerek tüketici tercihlerinin ithal ürelere kayması, gerekse ikame edilebilir ürünler arasında tercihlerde bir kayma dolayısı ile ortaya çıkan ithalat artışı, piyasa mekanizmasının işlediğini gösterir. Standart iktisat teorisine göre, bu şekilde oluşan fiyatlar doğru fiyatlar, kurulan yeni kaynak dağılımı doğru kaynak dağılımıdır. Hükümetlerin tüketici tercihlerindeki kaymaya karşılık ithalatta rekabet eden yerli endüstrileri koruyucu tedbirlere başvurması tasvip edilecek bir uygulama değildir (WTO, 2009, s.31).

Teknolojik Yenilikler

Bir endüstride yabancı firmaların arzının artması, yabancı firmaların eskiye göre daha düşük fiyatlarla piyasaya mal verme kapasitesinin artması anlamına gelmektedir. Yabancı firmalar böyle bir güce, eğer dumping yapmak gibi bir niyetleri yoksa, ancak teknolojik yenilikler sayesinde ulaşabilirler. Örneğin, daha az enerji, daha etkin girdi ve işgücü kullanımına imkân veren teknolojiler ihracat arzında artma yönünde bir kaymaya neden olabilir. Bu durum ithalatçı ülkelerde daha fazla ithalat yapılması, fiyatların düşmesi, ithalata rakip yerli endüstrinin satış ve karlarının azalması anlamına gelmektedir. Yerli endüstriler, işten çıkarıldığı zaman başka endüstrilerde iş bulma şansı olmayan işgücü kesimlerini istihdam ediyorsa, hükümetler bir intibak dönemi boyunca yerli üreticileri ithalat basısına karşı koruma ihtiyacında olabilir. Gümrük vergisi artışı veya benzeri yöntemlerle sağlanan koruma, zorda kalan endüstrilerin değişime intibak edebilmesi için gerekli olabilir. Geçici koruma, eski teknoloji kullanan yerli firmaların kendi teknolojilerini yenileyinceye kadar zaman kazandırma mantığına dayanmaktadır. Crowley (2006), Amerika için yaptığı bir çalışmada, gerek belli bir ülkeden yapılan ithalata uygulanan (country specific) anti dumping vergisi benzeri bir tarifinin, gerekse tüm ülkelere yapılan ithalata karşı uygulanan yaygın bir tarifinin ithalata rakip ürünler üreten yerli sanayilerin daha hızlı teknoloji adaptasyonu yapmasına katkı yaptığını göstermektedir. Ancak kaynak dağılımını bozacağı ve iktisadi etkinliği azaltacağı için, bu tür politikaların uzun süre uygulanması piyasa ekonomisi kuralları gereği fazla uygun karşılanmamaktadır.

Genç Endüstriler Tezi

Köklü ve yerleşik yabancı firmaların hâkim olduğu piyasalarda yeni gelişen yerli firmaların rekabet etme şansı son derece zayıf olabilir. Hem üretim teknolojileri hem de pazarlama anlamında yerli firmaların bilgi birikimleri zayıf, ortalama birim maliyetleri yüksek olabilir. Böyle bir piyasada yerli firmaların kurulması ve yaşaması bir devlet desteğini gerektirebilir. *Geçici koruma* tedbirleri ile, yerli firmaların geliştirilebileceği fikrine genç endüstriler tezi denmektedir. Geçici koruma tedbirleri ile firmaların kısa dönemde kendilerini döndürecek düzeyde kar sağlayarak ayakta kalması, uzun dönemde ise içsel ve dışsal ölçek ekonomileri ile birim maliyetlerini aşağıya çekerek köklü yabancı rakiplerle rekabet edebilecek seviyeye erişmeleri beklenmektedir. Genç endüstrilerde bulunan firmaların işi yaparak öğrenecekleri, üretim ve pazarlamada uzmanlaşmak suretiyle içsel ekonomi oluşturabilecekleri, zaman içinde endüstride kalifiye bir işçi ve yönetici havuzunun oluşacağı, bankacılık, tedarik, lojistik gibi alanlardan da dışsal yararlar sağlanacağı savunulan görüşler arasındadır.

Kolayca anlaşılabilir bir mantığı olan genç endüstriler tezi kapsamında yapılacak korumanın, piyasaya ciddi bir müdahale teşkil ettiği gerekçesi ile liberal iktisatçılar tarafından şiddetle eleştirildiği bilinen bir vakıadır. Örneğin, Baldwin'e (1969, ss. 295-305) göre, uzun dönemde karlı hale gelebilecek bir projeye para ve sermaye piyasasından fon bulmak pekâlâ mümkündür; bunları koruyarak suni bir şekilde ayakta tutmaya çalışmak piyasaya yapılan *haksız bir müdahaledir*. 1970'li yıllarda Amerika koşullarında geçerli olabilen Baldwin'in tezinin her zaman ve her ülkede geçerli olmayacağı kesindir. Nitekim hem Amerika hem Alman sanayileşme tarihinde genç endüstriler tezine dayayan başarılı sanayileşme uygulamaları mevcuttur. Seyidoğlu'na (2013, ss. 150-153) göre dünyada genç endüstriler tezine göre korumada başarılı ve başarısız çok sayıda örnek bulunmakta olup, gerekli başarının elde edilebilmesi için korunacak endüstrinin doğru seçilmesi ve uygulamada rasyonellikten uzaklaşmaması önem taşımaktadır. Her şeyden önce seçilen endüstri fiili ya da potansiyel anlamda mukayeseli üstünlüğe sahip olmalı; koruma geçici yapılmalı ve endüstrideki firmalar bunun bilincinde olmalı; firmaların koruma altında bir ataletle kapılıp kapılmadığı devlet tarafından sıkı bir şekilde takip edilmelidir. Sık yapılan uygulama hataları arasında firmaların koruma

altında azalan maliyetlerini fiyatlara yansıtılmaları, büyüme ve dış pazarlara açılmaya fazla rağbet etmemeleri, bunun yerine iç piyasadaki tatlı karlarla yetinmeleri, hükümetlerin ise, politik kaygılarla bu düzene boyun eğmesi yer almaktadır.

DTÖ (WTO, 2009, s.33), genç endüstrileri gümrük vergisi ve tarifelerle korumaya alternatif olarak üretim ve ihracat desteklerinin verilebileceği tezini ortaya atmaktadır. Buna göre, genç endüstriler teşvikler yolu ile maliyetlerini aşağı çekebilir, pazarlama ve üretimi yaparak öğrenebilir.

Gerileyen Endüstrilerin Geçici Korunması

Bazı yeni teknolojiler, yerleşik endüstrilerin kullanmakta olduğu eski teknolojileri tamamen devre dışı bırakabilir. Böyle durumlarda kaçınılmaz olarak eski teknoloji ile üretilen ürünlerin piyasa talebinde azalma yönünde bir kayma olabilir; buna bağlı olarak birim satış fiyatı ve karlar düşebilir. Teknolojik yenilenme dışında başka nedenlerle de, bazen ithalatta rekabet eden firmaların ürünlerine olan talebin *kalıcı bir şekilde* düşmesi söz konusu olabilir. Ürünlerine yönelik talepte kalıcı düşüşler yaşayan endüstrilere *gerileyen endüstriler* (declining industries) denmektedir. Gerileyen endüstriler yoğun istihdam sağlayan alanlar ise, işsizlerin kitle halinde istihdam piyasasına yığılması çeşitli sosyal huzursuzluklara yol açabilir. Ortaya çıkabilecek işsizlerin hızlı bir şekilde yeni işlere yönelik olarak eğitilmesi ve yeni işlere yerleştirilmesi birincil politika tercihi olmakla birlikte, ikinci en iyi tedbirlere de başvurulabilir. Alınabilecek tedbirler arasında, geçici bir süre için, bu endüstrilerin dış rekabete karşı korunması, yani çok taraflı ticaret sisteminin sınırları içinde gümrük vergisi ya da başka sınır önlemleri ile ithalat baskısının azaltılması politikası tercih edilebilir (WTO, 2009, s. 33).

Dampinge Karşı Koruma

Damping, birim satış fiyatlarının anormal ölçüde düşük tutularak rakiplere zarar verilmesi anlamına gelmektedir. Damping, pazar gücüne sahip bir firmanın fiyat farklılaştırması şeklinde bir görüntü ile ortaya çıkabilir. Uluslararası ticarete damping, bir malın ihraç fiyatının iç piyasaya sunum fiyatının altında tutulması olarak tanımlanmaktadır (UNCTAD/WTO, 1996, s. 179) Örneğin, bir mal Çin’de, iç piyasaya 30 dolardan sunulurken,

Türkiye'ye 20 dolardan satılıyorsa, Çinli firma dumping yapıyor olarak değerlendirilebilir. Uluslararası ticarete dumping, ihracatçı firmaların uyguladığı bir strateji olup arkasında değişik düşünceler olabilir. Örneğin, pazara ilk girişi gerçekleştirmek, ölçek ekonomilerinden yaralanmak, elde mevcut stokları eritmek, yeni bir teknolojiye geçiş yapmak için ihracatçı firmalar dumpinge başvurabilir. En tehlikeli dumping stratejisi ise, yerli firmaları piyasadan kaçırmayı amaçlayan yıkıcı (predatory) dumpingdir. Yıkıcı dumping *haince* bir davranış olup, hedefi önce fiyatı düşürerek ihracat pazarındaki yerli firmaları pazardan kovmak, bunu başarinca fiyatlarını tekrar uluslararası fiyat düzeyine çekerek rakipsiz bir şekilde yüksek karlar elde etmektir (WTO, 2009, s.xv ve 33). İhracatçı firmalar bazen kendi hükümetlerinden aldıkları sübvansiyon sayesinde de dumping yapma gücüne ulaşabilirler; konunun bu yönü Sübvansiyona Karşı Koruma başlığı altında ele alınmaktadır.

Her türlü ürünün dumpingli olarak satılması (ihraç edilmesi) mümkündür. Tüketim mallarının dumpingli satışında, eğer ucuz fiyat tüketicilere yansıtılıyorsa, bir tüketici refahı artışından bahsedilebilir. İthalatçılar düşük fiyatları tüketicilere tam yansıtmazsa, sadece ithalatı yapan küçük bir azınlık yüksek karlar sağlamış olur. Dumpingli olarak ara malı ithalatının ise hem tüketici refahı hem ithalatçı karı ve endüstriyel kullanıcı karı üzerinde pozitif yönde katkısı olabilir.

Dumpingli ithalatın her türüsü, yerli üreticilerin karlılığını düşürdüğü, üretim ve istihdam azalışına yol açtığı, teknoloji adaptasyonu ve yatırım takatini azaltarak büyümeyi engellediği için bir haksız rekabet türü olarak değerlendirilmekte ve ithalatçı ülke makamlarına dumpinge karşı koruma politikaları geliştirme hakkı vermektedir.

Sübvansiyona Karşı Koruma

Yabancı ülkeler, kendi girişimcilerinin dış pazarlarda rekabet gücünü arttırmak için sübvansiyonlar veriyor olabilir. Sübvansiyonlar doğrudan ihracat ve üretim desteği şeklinde olabileceği gibi, pazara giriş destekleri türünde de olabilir. İhracatçı firmalara devlet tarafından yapılan bazı gelir aktarımları bunlara dumping yapma gücü kazandırabilir. Her türlü dumping ithalatçı ülkelerin iç endüstrilerine zarar verdiği gibi sübvansiyona dayanarak yapılan dumping de zararlıdır.

Damping ve sübvansiyonun, ithalatçı ülkelerde iki tür etkisi vardır: Birincisi, ithalatçı ülke üreticileri üzerinde rekabet baskısı, ikincisi ise duruma göre tüketim malı fiyatlarının ucuzlaması ile refah artışı. Birinci etkinin bir sonucu olarak sübvansiyonlu ithalattan zarar gören yerli üreticiler, kendi hükümetlerine baskı yaparak, ithalatın sınırlandırılmasını isteyebilirler. İthalatçı ülke hükümetleri her iki etkiyi de dikkate alarak sübvansiyon ve dampinge karşı iç endüstrileri koruma konusunda kendilerini sorumlu hissedebilirler.

Ekonomik Dalgalanmalar ve Koruma

Ekonomik dalgalanmaların daralma (recession) ve depresyon (depression) aşamaları dış ticaret açısından koruma ihtiyacının ve korumacılığın arttığı evrelerdir. Ekonomik daralma, büyümenin yavaşlaması ve zaman zaman negatif olması, depresyon ise daralmanın uzun süre ve derinleşerek devam etmesi olarak tarif edilebilir (Wessels, 2006, s.101-102). Bu durum kamuoyu ve basında *ekonomik kriz* olarak ifade edilmektedir. Daralma ve depresyon (kriz) hem global ekonomi hem de belli bir ülke ekonomisi için söz konusu olabilir. Hem global hem de ülke krizleri ile birlikte dış ticarete koruma tartışmaları artmaktadır.

Ekonomik daralma, toplam arz veya talepte şiddetli bir düşüşten kaynaklanabilir. Arz ve talepte görülen düşüşler 2008 krizinde olduğu gibi finansal bir krizin sonucu olabilir. Kriz dönemlerinde gelirler düşer, tüketim ve yatırım harcamaları daralır işsizlik artar. Bu yüzden firmalar, kriz dönemlerinde hiç olmazsa yabancı ülke mallarının rekabetinden korunmak için, hükümetlerin koruyucu tedbir alması yönündeki baskıları arttırabilir. Kriz global ise, bütün hükümetlere kendi firmaları tarafından yöneltilen bu korunma yönünde baskılar artar. Hükümetler diğer hükümetlerin koruyucu tedbirlerini de dikkate alarak misilleme yapabilir. 1929 Dünya Krizinin yıllara yayılmasında bu tür misilleme koruma politikalarının rolü olduğu bilinmektedir (Eichengreen, 1987).

Dünya Fiyatlarında Değişmeler ve Koruma

Dünya mal fiyatlarının iç piyasa fiyatlarına göre artması, ihracatı cazip hale getirirken ithalatı azaltıcı bir etki göstermektedir; toplam mal arzının ihracata giden kısmı artarken iç piyasaya yönelen kısmı daralacaktır.

Bu etkileşim sonucunda ihracatçı ülkelerde fiyatlar yükselme trendine girerken, dünya fiyatlarındaki artış da dengelenebilmektedir. İhracatçı ülkeler, kendi halkının refahı veya iç sanayin ihtiyaçlarını daha uygun koşullardan karşılamak için, *ihracat vergisi* veya ihracat kotası yolu ile ihracatı sınırlandırmak isteyebilir. Bazı ülkeler ham madde niteliğinde girdilerin, salt ham madde olarak ihraç edilmesini uygun görmeyebilir. Bunlara göre ham maddeler işlendikten sonra işlenmiş ürün olarak ihraç edilmeli ve katma değer in çoğu ülke içinde kalmalıdır. Bu yüzden dünya fiyatı artan ham maddelerin ihracatını sınırlandırmak yolu ile iç piyasayı korumak akılcı bir yol olarak görülebilir. Belli bir ürünün, örneğin bir temel ham maddenin, başlıca üreticilerinin aynı yönde hareket etmesi, dünya arzını daraltacağından, söz konusu malın dünya fiyatını daha da yükseltecektir. Öte yandan, dünya fiyatı yükselirken iç üretimi yersiz olan ürünlerin ithalatına sınırlamalar getirilmesi söz konusu ürünün iç piyasa fiyatının daha da yükselmesine yol açacaktır (WTO, 2009, s.34).

Dış Ödeme Açıklarının Süründürülemez Hale Gelmesi ve Koruma

Bir ülkenin ödemeler bilançosu, ülkeye döviz girişi ve ülkeden döviz çıkışı oluşturan bütün işlemlerin sistematik bir hesabıdır. Ödemeler bilançosunun, dış ticaret bilançosu, cari işlemler bilançosu, sermaye ve finansal işlemler bilançosu gibi alt bileşenleri bulunmaktadır. Birçok ülke için cari işlemler bilançosu (daha dar anlamada dış ticaret bilançosu) ödemeler bilançosunun en önemli kalemini oluşturmaktadır. Dış ticareti açık veren ülkeler, bunu varsa hizmet ticareti ve faktör gelirleri ile dengelemeye çalışırlar. Eğer bu yolla bir dengeleme söz konusu olmazsa, yabancı sermaye girişi yolu ile veya merkez bankasının rezervlerini kullanmak suretiyle açığı finanse etmeye çalışırlar. Yabancı sermaye girişi ağırlıklı olarak ithalatçı firmaların doğrudan veya bankalar kanalı ile yurt dışından borçlanma anlamına geldiğinden, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde bunun bir sınırı vardır. Benzer şekilde merkez bankası rezervlerinin de bir sınırı bulunmaktadır.

Dalgalı kur rejimlerinde ödemeler dengesi döviz kurlarındaki değişmeler yolu ile otomatik bir mekanizma tarafından sağlanmaktadır. Sabit kur rejimlerinde bu esneklik olmadığından, denkleştirme zaman zaman yapılan devalüasyonlar vasıtası ile sağlanmaya çalışılır. Ödemeler dengesi açıklarının temel nedeni dış ticaret bilançosu veya daha geniş bir ifade

olan cari işlemler bilançosu açığı ise, hem sabit kur rejimi hem de dalgalı kur rejimi uygulayan ülkeler için, başvurulabilir bir başka yöntem ise mal ve hizmet ithalatına vergi koymak veya mevcut tarifeleri yükseltmek olabilir. Özellikle, sabit kur rejimi uygulayan ve devalüasyon yapmaktan kaçınan ülkeler bu tür ithalat sınırlayıcı politikalara baş vurabilir. Ancak, ithalat sınırlamaları cari işlemler dengesinin sağlanmasında devalüasyon kadar etkili bir araç değildir. Bunun bir nedeni, tedbirin tek taraflı olması, yani sadece ithalatla sınırlı olup mal ve hizmet ihracatını arttırıcı bir etkisinin bulunmamasıdır. Halbuki devalüasyon veya ulusal paranın değerinin düşmesi (depreciation) bir yandan ithalatı kısıcıcı etki yaparken öte yandan ihracatı arttırıcı bir etki de meydana getirebilmektedir. İkinci bir neden, ithalat sınırlamasının, iç piyasaya yönelik mal üretimini arttırırken, kaynak dağılımının bu yönde kurulmasını sağlayarak, ihracat için üretimin azalmasına yol açmasıdır. Üçüncü bir nedense, eğer ithalat sınırlaması, ham madde ve ara malı ithalatını da kapsıyorsa, bu durum iç üretimin daha pahalı yapılacağı anlamına gelmekte olup, tüketiciler açısından bir refah kaybı niteliği taşımaktadır (Corden, 1994, ss.253-254). Bu mahsurlarına rağmen bazı ülkelerin cari işlemler açığını azaltmak üzere koruyucu tedbirlere başvurma yönünde tercihte bulunabilmektedir.

Dışa Açılma ve Koruma

1980'li yıllardan itibaren tüm dünyada ekonomilerin dışa açılma süreçleri hızlanmıştır. Gittikçe artan sayıda ülke GATT'a taraf olmuş, 1994 yılında Dünya Ticaret Örgütü kurulduktan sonra üye sayısı hızla artmıştır. Günümüzde DTÖ üyelerinin sayısı 162'ye ulaşmıştır. Yirmiden fazla ülke ise ileriki yıllarda üye olmak için gözlemci sıfatı ile DTÖ ile temas halindedir (WTO, 2015a). DTÖ'ye yeni üye olan ülkeler, dışa açılma ve ticaret politikalarını liberalleştirme konusunda bir taahhütte bulunurlar, ancak belirli bir *geçiş süresince* en azından bazı sektörlerde koruma yapmak isteyebilirler. Benzer şekilde rekabette zorlanan ülkeler DTÖ'ye üye olduktan yıllar sonra çok taraflı ticaret sisteminin sağladığı esneklikler çerçevesinde, sınırlı sayıda sektör için koruma politikalarına dönebilmektedirler.

Sosyal Politika Amaçlı Koruma ve Ticari Koruma

Hükümetlerin, dış ticaret politikaları dışında başka politikaları da mevcuttur. Örneğin, milli güvenlik politikası, çevrenin korunması politikası, halk sağlığı politikası, gıda güvenliği politikası, kalite güvencesi politikası vb. bunlardan sadece bazılarıdır. Söz konusu politikaların asli amacı uluslararası ticareti düzenlemek değil, kendi alanlarındaki sosyal amaçlara ulaşmaktır. Ancak, sosyal amaçlı politikaların uluslararası ticarete temas eden noktaları da bulunmaktadır. Örneğin, ürün standartlarının, ham madde israfının önlenmesi, üretim maliyetlerinin aşağı çekilmesi, ticari sözleşmelerin kolay yapılması, tüketicinin doğru bilgilendirilmesi vb. noktalardan sayısız faydası bulunmaktadır. Ancak, bu faydaları elde ederken bazı ticari sonuçlara da katlanmak gerekebilir.

Orijinalde bir ticaret politikası aracı olmayan sosyal politika araçlarının, korumacı amaçlarla kullanıldığına sık sık şahit olabiliriz. Bunun nedeni, sosyal politika araçlarını yürürlüğe koymanın nispeten kolay olması ve kamuoyunda ticari etkilerinin bir yan etki olarak algılanması neticesinde fazla itirazla karşılaşılmasıdır (WTO, 2012).

Hükümet Değişimi ve Koruma,

Bazı siyasi fraksiyonlar iktidara geldiğinde korumacı eğilimler artabilir. Belli sanayi çevrelerinin, işçi sendikalarının siyasi iktidar üzerindeki baskıları da bu tür tavır değişikliklerine neden olabilir. Nitekim, 7 Haziran 2015 ve 1 Kasım 2015 genel seçimlerinde, Türkiye'deki siyasi partilerin seçim beyannamelerinde³ ve seçim meydanlarında seçmelere verilen mesajlar arasında korumacı politika söylemlerine çeşitli örnekler bulmak mümkündür. Örneğin AKP'nin seçim beyannamesinde, cari açığı kapatmak üzere alınması planlanan tedbirler arasında, *ithalata olan bağımlılığın azaltılması* genel amacı altında

“-Türkiye'nin ikili ve çok taraflı yükümlülükleri çerçevesinde yurtiçi üretimde yerli ara malı kullanımının ve katma değer artırılmasını sağlayacağız.

-Dâhilde İşleme Rejimi, ihracata yönelik üretimde yurtiçinden girdi

3 Parlamentoda grubu bulunan partilerden sadece AKP ve MHP'nin seçim beyannamelerinde dış ticarete koruma politikaları konusunda vaatlere rastlanmıştır.

tedarik edilmesini teminen gözden geçirecek ve gerekli tedbirleri alacağız.

-Yerli ürünler gibi ithal ürünlerin de sağlık, çevre, enerji verimliliğine dair teknik düzenlemelere uygunluğunu sağlayacağız (AKP, 2015)

Şeklindeki taahhütler topluma verilmiş korumacı sinyallerdir. MHP'nin seçim beyannamesinde göze çarpan dış ticarete korumacılığı çağrıştıran maddeler ise aşağıdaki şekildedir (MHP, 2015):

“-İthalat bağımlılığı azaltılarak sürdürülebilir büyüme ve ihracat artışını sağlayacak politikalar uygulanacaktır.

-Dâhilde işleme rejimi, başta tarım ürünleri olmak üzere ithalatı azaltacak ve yerli üretimi artıracak şekilde düzenlenecektir.

-İhracatın ithalat bağımlılığını azaltmak amacıyla yerli kaynaklarla üretilebilecek girdilerin yurtiçinde üretimi teşvik edilecektir.

-İthalatta gözetim ve denetim faaliyetleri titizlikle sürdürülecek; tüketim malı ithalatının caydırılması amacıyla, ihtisas gümrükleri daha etkin şekilde çalıştırılacak, ithalatta aşırı ucuz ve kalitesiz mal girişi daha yakından izlenecek, ithalatta haksız rekabet, gözetim ve standart denetimi mevzuatları çerçevesinde yürütülen uygulamalar titizlikle devam ettirilecektir.

-İstihdam dostu yatırımlara ağırlık verilecek, yerli girdi kullanımının gereken ölçüde öne çıktığı teşvik politikaları uygulanacak, sanayi ve hizmetler sektöründe ithalat bağımlılığı azaltılacaktır”

Koruma araçları

Teorik olarak hükümetler, para ve maliye politikası araçları ile sosyal politika araçlarından bir kısmını uluslararası ticareti yönlendirmek için kullanabilirler. Para politikası araçlarından döviz kuruna müdahale veya faiz oranlarına müdahale yolu ile ithalatın sınırlanabileceği ve iç piyasadaki üreticilerin korunabileceği bütün uluslararası ticaret ders kitaplarında ele alınmaktadır. Ancak para politikası araçlarının ithalatta koruma amaçlı kullanılmasının istisnai koşulları bulunmaktadır. Zira para politikası

araçları ekonomideki bütün dengeleri etkilediğinden salt ithalatı sınırlama amaçlı kullanılma esnekliği zayıftır. Bu yüzden bunlara *dolaylı* dış ticaret politikası araçları olarak bakılmaktadır (Seyidoğlu, 2013, s.142).

Uluslararası iktisat ders kitaplarında, salt uluslararası ticaret politikası aracı olarak kullanılabilir enstrümanlar *tarifeler ve tarife dışı önlemler* olarak iki gruba ayrılmaktadır. Tarifeler başlığı altında gümrük vergileri yer almakta olup değişik uygulama örnekleri bulunmaktadır. Tarife dışı önlemler başlığı altında ise, tarife benzeri araçlar, miktar kısıtlamaları, görünmez engeller, gönüllü ihracat kısıtlamaları ve bunların alt açılımları yer almaktadır (Seyidoğlu, 2013, ss 146-147; Karluk, 2009, ss.315-317, Krugman vd., 2015, ss.238-266). Aşağıdaki başlıklar altında ağırlıklı olarak 20. yüzyılda uygulama alanı bulmuş olan, günümüzde uygulaması azalarak devam eden ve zaman zaman önemli tartışmalara konu olan koruma araçları tanıtılmaktadır.

Tarifeler

Genel olarak, ithalat esnasında mal gümrükten geçerken tahsil edilen gümrük vergisi, özünde devlete gelir sağlama amacı olan bir maliye politikası aracı iken, günümüzde önemli ölçüde bir ticaret politikası aracı haline dönüşmüş olup, çok taraflı anlaşmalar çerçevesinde koruyucu amaçlarla kullanılmaktadır. Gümrük vergileri advalorem, spesifik, karma ve karışık tiplerde uygulanabilmektedir. Malın değeri üzerinden alınan gümrük vergisi advalorem (değer üzerinden) tipte bir vergidir-otomobilin CIF⁴ kıymeti üzerinden %17' gibi. Malın miktarı (adet, kg, litre, düzine vb) üzerinden alınan vergi spesifik bir uygulamadır- silindir hacmi 1,5 litreye kadar olan otomobillerde gümrük vergisi adet başına 5.000 dolar, 1,5 litreyi aşanlar için 10.000 dolar gibi. Advalorem vergi ile spesifik verginin karma olarak kullanılması da mümkündür- otomobilin CIF kıymeti üzerinden %7 + otomobil başına 7000 dolar gibi. Karışık vergide ise karma vergiye ilaveten minimum ve/veya maksimum vergi sınırları bulunabilir-otomobilin CIF kıymeti üzerinden % 5, ancak alınacak vergi toplamı 10.000 dolardan az 25.000 dolardan fazla olamaz gibi.

4 CIF: İngilizce cost, insurance ve freight kelimelerinin baş harflerinden türetilmiş bir kısaltma olup, ithalatta malın vergiye esas matrahına dâhil olacak masrafları ifade etmektedir. Buna göre bir malın advalorem gümrük vergisine esas kıymeti, malın fabrika satış fiyatına varış yerine ulaşıncaya kadar ödenecek navlun ve sigorta bedelleri eklenerek bulunur ve buna cif kıymet denir.

Tarife dışı önlemler

Tarife dışı önlemler miktar kısıtlamaları, mali nitelikli tarife dışı önlemler, teknik ve idari düzenlemeler olarak üç grup altında ele alınabilmektedir.

Miktar kısıtlamaları

Miktar kısıtlamaları denince, ithalat yasakları (import prohibitions), ambargolar (embargo), kotalar (quotas), tarife kotaları (tariff quotas), gönüllü ihracat kısıtlamaları (voluntary export restrictions) ve pazar payını düzenleme anlaşmaları (orderly marketing agreements) gibi uygulamalar akla gelmektedir. Bunların her birini aşağıdaki şekilde kısaca açıklamakta yarar bulunmaktadır.

İthalat yasakları: Ülkeler arasında çeşitli nedenlerle çeşitli ürünlerin ithalatına geçici veya devamlı suretle yasaklar getirilebilir. Örneğin, Nesli Tehlike Altında Olan Bitki Ve Hayvanların Uluslararası Ticareti Konvansiyonu, Stratosferik Ozon Tabakasını Yok Eden Maddelerle İlgili Montreal Protokolü, Sürekli Organik Kirleticiler Konusunda Stockholm Konvansiyonu ve Minamata Cıva Konvansiyonu kapsamında, söz konusu konvansiyonların düzenleme alanındaki çok sayıda ürünün taraf ülkelere ithalatı yasaklanmıştır (IISD ve UNEP, 2014, ss. 17-24). Bu tür yasaklara koruyucu politika gözü ile bakılmaz, ancak bunların ithalatçı ülkelerin *ikame endüstrileri* (substitute industries) üzerinde koruyucu etkileri mevcuttur. Bunun dışında, ülkelerin salt birbirini cezalandırma amacı ile zaman zaman çeşitli malların ithalatına yasak koymalarına tarih boyunca rastlanmıştır. Cezalandırıcı yasak (punitive ban) olarak nitelendirilen bu tür uygulamaların en güncel⁵ örneğini, Rusya'nın Ukrayna, Gürcistan, Belarus ve Moldova ve Türkiye'den özellikle tarım ve tarıma dayalı ürünlerde uyguladığı ithalat yasakları oluşturmaktadır. Rusya söz konusu yasakları, söz konusu ürünlerin Rusya'nın *teknik düzenlemelerine* uymadığı gerekçesine dayandırmaktadır; ancak, konunun politik anlaşmazlıklara dayandığı bilinmektedir (Emerson, M. vd. 2014).

Ambargo, genellikle, DTÖ üyesi olmayan ülkelere yapılan ithalata getirilen yasaklara ambargo denmektedir. Örneğin Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi Kararları çerçevesinde İran'a uygulanmakta olan ve 2015

5 2015-2016 yıllarında yürürlükte olan uygulamalar

yılı itibariyle gevşetilen yaptırımlar veya Kuzey Kore'ye uygulanmakta olan yaptırımlar ambargo olarak tanımlanmaktadır.

Kota, ithalata miktar veya değer olarak getirilen sınır olarak tanımlanabilir. Örneğin yılda en fazla 10.000 adet otomobil ithalatına izin verilmesi bir kota uygulamasıdır. *Normal koşullar* altında DTÖ üyeleri birbirinden yapacağı ithalata kota koyamaz.

Tarife kotası veya tarife kontenjanı, ithalat belirli bir sınıra ulaşınca kadar tavizli gümrük vergisi uygulanması, sınır aşılınca uygulanan gümrük vergisinin genel seviyeye çekilmesi uygulamasına verilen isimdir. Örneğin, yılda 30.000 tona ulaşınca kadar et ithalatından vergi alınmaması veya vergi oranının düşük tutulması, 30.000 ton limiti aşılınca tarife cetvelinde belirtilmiş olan verginin uygulanması bir tarife kotası uygulamasıdır.

Gönüllü ihracat kısıtlaması, ülkelerin aralarında anlaşması suretiyle, ithalatçı ülkenin ithalata kota koyması veya başka türlü bir sınırlama getirmesi yerine, ihracatçı ülkenin kendi ihracatını sınırlaması (örneğin kota koyması) şeklinde bir uygulamadır. Normalde GATT kurallarına göre bir ülkenin diğer bir ülkeden yapılan ithalata kota koyması yasaktı, ancak ihracatçı ülkenin kendi ihracatını gönüllü olarak sınırlandırmasına kimsenin bir diyeceği olamazdı. Yerli sanayisi ithalattan zarar gören ülkeler bu noktadan hareketle, aralarında bir anlaşma yaparak, ihracatçı ülkenin kendi ihracatını sınırlaması sağlanabiliyordu. Bu tür anlaşmaların adına *gönüllü kısıtlama* anlaşmaları deniyordu. Seksenli yıllarda, gelişmiş ülkeler bazı sanayilerini, en azından belirli bir geçiş süresi boyunca koruyabilmek için geliştirmekte olan ülkelerle bu tür anlaşmalar imzalıyorlardı. Türkiye-ABD, Kanada, İsveç ve Avusturya arasındaki tekstil ve konfeksiyon ticareti 1980 ve 90'lı yıllarda, Çok Elyaflılar Anlaşması (Multi Fibers Arrangement) denilen bir gönüllü kısıtlama anlaşmalarına bağlı kotalar kapsamında yapıyordu (Yaşar, 1993, s.256). 1994 sonuçlanan Uruguay Ticaret Görüşmeleri ile gönüllü ihracat kısıtlamaları yasaklanmıştır. Bu yüzden gönüllü ihracat kısıtlaması günümüzde uygulama alanı olan bir koruma aracı değildir (Suranovic, 2003)

Pazar payı düzenleme anlaşması, hükümetler gözetiminde, firmalar veya endüstriler arası yapılacak anlaşmalarla, ihracatçı firma(lar) veya endüstrilerin ihracatını sınırlandırması, bu şekilde ithalatçı ülkelerin ithalattan zarar gören endüstrilerinin korunması şeklinde bir uygulamadır.

1982-1994 yılları arasında AB tekstil ve hazır giyim endüstrisinin, Türkiye'den yapılan ithalattan zarar görmemesi için, hükümet bilgisinde, ihracatçı birlikleri ile yapılan bir anlaşma ile Türk tekstil ve hazır giyim sanayi kendi kendini sınırlayarak AB sanayisini korumuştur (Yaşar, 1993, s.293).

Mali nitelikli tarife dışı önlemler

Mali nitelikli tarife dışı önlemler başlığı altında, anti-damping vergisi (anti-dumping duty), telafi edici vergiler (countervailing duties), korunma önlemi vergisi (safeguard measure), değişken nitelikli vergiler (variable tax) ihracat vergileri (export tax) bulunmaktadır.

Anti damping vergisi, ihraç fiyatlarını aşırı ölçüde düşük tutarak *haksız rekabet* yapan ve ithalatçı ülkede zarara yol açan firmalara karşı, ithalatçı ülke hükümetinin uyguladığı vergi türüne verilen isimdir.

Telafi edici vergi, ihracatçı ülkeler kendi firmalarının pazara giriş ve pazarlarda tutunma yeteneğini arttırmak için, üretici ve ihracatçı firmalarına sübvansiyon verebilir. Verilen sübvansiyonlar *haksız rekabete* yol açarak, ithalatçı ülkelerdeki yerli üreticilere zarar verebilir. Böyle durumlarda ithalatçı ülkeler tarafından sübvansiyonun zararlı etkisini ortadan kaldıracak düzeyde alınan gümrük vergisine telafi edici vergi denmektedir.

Korunma önlemi vergisi: Damping veya sübvansiyona dayalı bir haksız rekabet olmasa da, yerli üreticiler ithalattan zarar görebilir. Bu durum yerli üreticilerin kendi yapılarından veya içinde buldukları konjonktürden kaynaklanabilir. Yerli endüstrileri geçici bir süre yabancı rekabetine karşı korumak için, normal gümrük vergisi dışında uygulanan vergiye *korunma önlemi vergisi* denmektedir.

Değişken nitelikli vergi, hükümetler bazen vergi benzeri maliyet unsurları uygulamaya sokabilir. Bunlar değişik evrakların onaylanması veya izinlerin alınmasında tahsil edilen harç şeklinde olabileceği gibi, verilen kamu hizmetinin bedeli şeklinde karşımıza çıkabilir. Tarım sektörü ithalatı genelde değişken nitelikli vergi uygulamaya daha müsaittir.

İhracat vergisi: Firmaları ihracat yapmaktan vazgeçirmek için tıpkı

ithalat vergilerinde olduğu gibi, advalorem⁶, spesifik veya bu ikisinin çeşitli bileşenleri şeklinde uygulanan vergiler olup advalorem olarak uygulandığı zaman malın FOB⁷ kıymeti üzerinden alınmaktadır.

Teknik ve İdari Düzenlemeler

Teknik ve idari düzenlemelerin, teknik düzenlemeler ve idari düzenlemeler şeklinde iki başlık altında ele alınması mümkündür.

Teknik Düzenlemeler

Standartlar ve teknik düzenlemeler: Ürünler, ürünlerin yapıldığı materyaller, ürünlerin üretiliş ve elde ediliş prosesleri bakımından amaçlarına uygulduğu ile ilgili özellik ve gerekliliklere *standart* denmektedir (ISO, 24.11.2015). Bu tanımdan görüldüğü gibi, ürünlerin şekli, ebadı, fonksiyonel özellikleri için standartlar düşünülebildiği gibi, üretim prosesleri için de standartlar tanımlanabilmektedir. Hatta ürünlerin standartlara uygunluğu ile ilgili test metotları, ambalajlama, işaretleme, etiketleme gibi alanlarda da standartlar belirlenebilmektedir. Hükümetler standartlardan bir kısmına uymayı zorunlu tutmakta; bir kısım standartlara uyum ise firmaların isteğine bırakılmaktadır. Uyulması zorunlu standartlara *teknik düzenleme* denmektedir. Üretilen ve ticarete konu olan ürünlerin teknik düzenlemelere uygun olup olmadığı hükümet otoriteleri tarafından denetlenmekte, uygun olmayan ürünlerin ticaretine izin verilmemektedir. Uyulması zorunlu olmayan standartlar da yönlendirici olmaları bakımından üretim ve ticaret yapan kesimler üzerinde etkilidir. Endüstriyel ürün ve endüstriyel ham maddelerle ilgili teknik düzenlemelerin amacı, çoğunlukla tüketim ve kullanım güvenliği, çevrenin korunması ve piyasanın ve tüketicilerin doğru bilgilendirilmesidir (EU Commission, 2015a).

İnsan ve hayvan sağlığı ile ilgili teknik düzenlemeler, insan sağlığını korumak için besin maddelerinde bulunması gereken özellikler ve hayvan sağlığını korumak için yem maddelerinde bulunması gereken özellikleri ifade etmektedir. Söz konusu özellikler, hem ürünlerin kendisi, hem ürünlerin ambalaj ve etiketlenmesi hem de test ve deney metotları

6 Malın değeri üzerinden

7 FOB: *Free on board* ifadesinin kısaltılmışı olup, malın ana taşıma aracına yüklendiği zamanki değerini ifade etmektedir.

için belirlenebilmektedir. Sağlıkla ilgili teknik düzenlemelere uymayan ürünlerin ticaretine izin verilmemektedir.

Bitki sağlığı ile ilgili teknik düzenlemeler: Bitkisel ürünler hem besin zinciri hem de çeşitli sanayi ürünlerinin temel ham maddesini oluşturmaktadır. Bitkisel ürün sağlığının korunması çevrenin ve besin zincirinin korunması bakımından önem taşımaktadır. Bu yüzden hükümetler, bitki sağlığı ile ilgili asgari koşulları içeren düzenlemeler yapmakta ve bu koşullara uymayan bitkisel ürünlerin uluslararası piyasalarda alınıp satılmasına izin vermemektedir.

İdari Düzenlemeler

İdari düzenlemelerle ilgili koruma araçları arasında en önemlileri ithal lisansları, malların gümrük kıymetini saptama yöntemi, sevk öncesi kontrol mekanizması ve menşe kurallarıdır. İthal lisansı, merkezi hükümetler veya kamu otoritelerinden ithalat esnasında alınan izinleri ifade etmektedir. Söz konusu izinleri zorlaştırmak suretiyle hükümetler koruma yapabilir. Gümrük vergileri, genelde ithal ürünlerin değeri üzerinden hesaplanmaktadır. Mal değeri ise sübjektif bir kavramdır. Gümrük idareleri, malın değerini yüksek tutarak, daha yüksek vergi tahsil etmek suretiyle ithalatı baskı altında tutup, yerli sanayileri koruyabilirler. Sevk öncesi kontrol, ithal edilecek ürünlerin tarafsız, uzman şikelerce yapılan kontrollerini ifade etmekte olup, genellikle malların değeri, kalitesi ve standartlarının tespit edilerek rapora bağlanması işlemidir. İthalatçı ülkeler, değişik amaçlar için sevk öncesi kontrol istemekle birlikte, bunu bir koruma aracı olarak kullanma potansiyelleri bulunmaktadır (WTO, 2012, s. 101)

KORUMA POLİTİKALARININ BELİRLEYİCİLERİ

Tarihin her döneminde milli endüstrilerin yabancı endüstrilerin rekabetine karşı korunma isteği olmuştur. Yukarıda ele alınan ticaret politikası enstrümanları bu isteklere cevap vermek için tarih boyunca geliştirilmiştir. Günümüzde geleneksel politika araçlarının kullanım koşulları oldukça değişmiştir. 1980 öncesi dönemlerde, ithal ikamesi stratejisinin de etkisi ile koruma yaygındı ve ağırlıklı olarak gümrük vergileri veya vergi benzeri mali tedbirler, yasaklar ve kotalarla yapıyordu (Seyidoğlu, 2013 ss.141-

158). Günümüzde hem koruma *spesifik* olarak yapılmakta hem de gümrük vergisinden ziyade tarife dışı tedbirler kullanılmaktadır.

1929 Büyük Dünya Depresyonu, tıpkı 2008 krizi gibi finansal bir kriz olarak başlamıştı. Ancak krizin derinleşmesinde ve krizden çıkışın yıllar almasının gerisindeki önemli faktörlerden birinin, 1930 yılında Amerika Birleşik Devletleri tarafından Smoot Hawly Tariff Act olarak bilinen tarife artışı ve buna misilleme olarak tüm dünyada gelişen korumacı akım olduğu bilinmektedir. İç üretimi korumak ve istihdamdaki düşüşü önlemek amacıyla, ABD'nin ardından İngiltere, Fransa, Almanya başata olmak üzere zamanın uluslararası ticarete söz sahibi olan bütün ülkelerinde yüksek oranda gümrük vergisi artışları olmuştur (Eichengereen, B, 1987). 1930'ların dünyasında, günümüzdeki koruma araçları henüz gelişmemiş olduğundan, tek enstrüman olan gümrük vergileri, kotalar ve ithalat yasakları kullanılıyordu. 2008 krizinin ilk yıllarında dünya ticaretinde yaşanan çöküş oranı 1929 krizinde yaşanan ticaret daralmasından yüksek olmasına rağmen, korumacılık özellikle de gümrük vergisi artırımı yolu ile korumacılıkta aşırı bir artış olmamıştır (Gawande vd. 2011). Bu ifade ile 2008 krizinden sonra korumacı bir eğilim olmamıştır fikri savunulmuyor. Aksine DTÖ tarafından her altı ayda bir hazırlanan Ticaret İzleme Raporları ve yine her altı ayda bir UNCTAD ve OECD tarafından hazırlanan, sadece G-20 ülkelerinin ticaret politikalarındaki gelişmeleri inceleyen raporlar⁸ dünyada korumacı politika uygulamalarının artma eğiliminde olduğuna işaret etmektedir. Ancak 2008 krizinin ticaret hacmi üzerindeki etkileri ve 1929 krizi ile kıyaslandığı zaman, yeni korumacı dalganın mütevazı kaldığı görülür. Bu yüzden ülkelerin koruma politikası tercihinde öne çıkan faktörleri incelemekte yarar bulunmaktadır.

Koruma Politikası Tercihlerini Belirleyen Faktörler

Üretimde uluslararası uzmanlaşma ve dikey **entegrasyon**,

Günümüzde çok taraflı ticaret sisteminin getirdiği güvence, teknolojik gelişmeler ve ulaşım ve iletişim imkânlarındaki gelişmeler sayesinde birçok sektörde uluslararası dikey entegrasyona gidilmiştir. Çok uluslu şirketler entegrasyon zincirinde yer alan bütün firmaların sahibi olabildiği

8 Söz konusu raporlara https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/trade_monitoring_e.htm linkinden ulaşılabilir.

gibi, müstakil sahipli firmalar da, uluslararası bir işbölümü ve bunu düzenleyen sözleşmelerle, birbiri ile sıkı bir şekilde bağlı hale gelmiştir. Günümüzde Apple'ın IPed'inin Çin'den ABD'ye ithal fiyatı olan 290 doların içinde Çin Katma değerinin (işçilik ve kar) sadece %5 düzeyindedir (Prutzin, 2014) . Güney Kore, Japonya, ABD ve diğer ülkelerden çeşitli bileşenler Çine ithal edilmekte ve birleştirilen IPedler bütün dünyaya ihraç edilmekte, Apple storlarda satışa sunulmaktadır. Daha bir çok alanda bu tür uluslararası iş bölümü ve entegrasyon gelişmiş durumdadır. Bu durum, hükümetlerin koruyucu tedbirlere başvurmasını engellemektedir. Çünkü uygulanan korumacılık dönüp dolaşıp uygulamayı başlatan ülkeleri etkilemektedir. 1929 Krizi ve takip eden 2000 yılına kadarki 70-80 yıllık dönemde uluslar arası işbölümü ve entegrasyon günümüzdeki kadar yaygın değildi. Uluslararası ticaret birbirinden bağımsız alıcı ve satıcıların tek yönlü mal sevkiyatı şeklinde cereyan ediyordu. Bu yüzden hükümetler, ihtiyaç duyduğu zaman daha fütursuz bir şekilde koruma araçlarına başvurabiliyordu. Temel tarım ürünleri ve tarımsal yarı mamullerde söz konusu entegrasyon imalat sanayi ürünlerine göre daha zayıftır; dolayısı ile hükümetler tarım alanında daha kolay koruyucu tedbirlere başvurabiliyor.

Hammadde ve ara malları açısından dışa bağımlılık

Uluslararası dikey entegrasyon ve tedarik zincirinin bir sonucu olarak, günümüzde dünya ihracat değerinin ortalama %30 gibi bir oranını ithal girdiler oluşturmaktadır (Hoekman, 2012, s. 11). Asya'da bazı sektörlerde bu oran %70'e kadar çıkabilmektedir. 1990'lı yıllarda bu oran %20 düzeyinde idi. İç piyasalar için yapılan üretimlerin ithalata bağımlılığı birçok ülke için ihracat üretimi için bağımlılıktan daha yüksektir. Örneğin Tablo 1'de görüldüğü gibi, 2014 yılında Türkiye'nin toplam ithalatı 242 milyar dolar olup, bunun 176 milyar dolarlık kısmının ham madde ve ara malları oluşturmaktadır. Toplam ithalatın %73'lük bir kısmı ekonomi çarkının dönmesi, yani hem iç talep hem de ihraç edilecek ürünlerin üretimi için kullanılmaktadır.

Tablo 1. Mal gruplarına göre Türkiye'nin ithalatı, 2014, (milyar dolar)

Ana mal grupları	İthalat	Pay
Yatırım (sermaye malları)	36,00	%15
Ham madde ve ara malları	176,72	%73
Tüketim malları	29,01	%12
Diğer	0,46	%0
Toplam	242,18	%100
Kaynak: TÜİK veri sisteminden derlenmiştir (http://www.tuik.gov.tr)		

Türkiye, ihracat yapabilmek için de önemli oranda ithalat yapmaktadır. Ekonomi Bakanlığı verilerine göre⁹, Türkiye’de ham madde ve ara malları ithalatının, yıldan yıla değişmekle birlikte %15-%20’lik bir oranı *dâhilde* işleme rejimi kapsamında yapılmaktadır. Yani ham madde ve ara malları ithalatının %15-%20’lik bir kısmı ithalatta alınan her türlü vergiden ve diğer ticaret politikası araçlarından ve tarife dışı önlemlerin çoğundan arındırılmış olarak yapılmaktadır. 2014 yılında *dâhilde* işleme rejimi kapsamında yapılan ithalat toplamı 33,4 milyar dolardır; aynı yıl Türkiye’nin toplam ihracatı 157,6 milyar dolar olduğuna göre, *ihracat yapabilmek için yapılan ithalatın* oranının %21 düzeyinde olduğu hesaplanabilir. Devlet *dâhilde* işleme rejimi kapsamında yapılan ithalatın kaydını tuttuğu gibi, bu kapsamda yapılan ihracatın da kayıtları tutulmaktadır. 2014 yılında *dâhilde işleme rejimi* kapsamında yapılan ihracat toplam ihracatın %44’ü düzeyindedir. Yani Türkiye’nin toplam ihracatının %44’ünün içinde az ya da çok bir ithal girdi bulunmaktadır. Uluslararası işbölümü ve uzmanlaşmanın artmasıyla bu oran artma eğilimindedir. Özetle, Türkiye ekonomisi, büyüme ve kalkınmayı sürdürebilmesi için önemli oranda ithalata bağımlı bir ekonomidir. Bu yüzden, her ne kadar çeşitli baskı grupları korunma yönünde baskı yapsa ve bunların bir kısmı karşılansa da, hükümetin ham madde ve girdi ithalatını sınırlama gücü fazla değildir.

Türkiye’nin yüksek oranda ithalata bağımlılığı cari işlemler açığında da kendini göstermektedir. Tablo 2’de görüldüğü gibi, 2014 yılı dış ticaret açığı 85 milyar dolara yaklaşmış olup, son on iki yıllık basit aritmetik ortalamaya göre yılda %21 düzeyinde artış göstermektedir. Yüksek dış ticaret açığı Türk ekonomisinin başata gelen sorunları arasındadır. Araştırmanın ilk bölümünde ele alındığı gibi, cari açığını kontrol altında

9 2013 yılı Sonbaharında Ekonomi Bakanlığı Dahilde İşleme Daire Başkanlığı ile yapılan mülakat istinaden hesaplanan rakamları ifade ediyor.

tutmak için de koruyucu politikalara başvurulabilir; ancak üretim, istihdam ve büyüme önemli oranda ithalata bağımlı olduğundan, Türkiye'nin ithalatı sınırlayarak cari açığı azaltma ile ilgili manevra alanı tüketim malları ile yani 2014 yılı için toplam ithalatın %12'si ile sınırlıdır. Üretim, istihdam ve büyümeden taviz vermeden ara malları ithalatına sınır getirebilmek için, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu ara malları ve girdileri iç piyasada üretebiliyor olması gerekir. Bu yüzden hükümet, çeşitli ara malı ve ham maddelerin uzun vadede Türkiye'de üretilmesini gerçekleştirmek üzere, İthalata Bağımlılığın Azaltılması Eylem Planını yürürlüğe sokmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Tablo.2:Türkiye'nin dış ticaret açığı, 2002-2014, (Milyar dolar)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
İhracat (FOB)	36,1	47,3	63,2	73,5	85,5	107,3	132,0	102,1	113,9	134,9	152,5	151,8	157,6
İthalat (CIF)	51,6	69,3	97,5	116,8	139,6	170,1	202,0	140,9	185,5	240,8	236,5	251,7	242,2
Dış Tic Açığı	15,5	22,1	34,4	43,3	54,0	62,8	69,9	38,8	71,7	105,9	84,1	99,9	84,6
Değişim		43%	56%	26%	25%	16%	11%	-45%	85%	48%	-21%	19%	-15%
Yıllık ortalama değişim %21													
Kaynak:TCMB, www.tcmb.gov.tr													

Çok taraflı ticaret sistemi ve koruma politikası tercihi

1948'de Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşmasının (GATT) yürürlüğe girmesi ile başlayan ve 1994'te Dünya Ticaret Örgütü'nün (DTÖ) kurulması ile devam eden, dünya mal ve hizmet ticaretini serbestleştirilmesi amacını güden hukuki ve örgütsel altyapının bütününe çok taraflı ticaret sistemi denmektedir (Stern, 2007). GATT, 1948'de 23 ülkenin imzalanması ile yürürlüğe girmiş ve uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılması için devamlı bir platform oluşturmuştur. Platformun ticareti serbestleştirme yöntemi, Anlaşmaya taraf devletlerin, belirli kurallar çerçevesinde devamlı şekilde *müzakerelerde* bulunması, müzakereler sonucunda alınan kararların anlaşmaya bağlanması, taraf devletlerin anlaşmalara uygun davranıp davranmadığının *izlenmesi* ve uyuşmazlık çıkması durumunda bunların çözüme kavuşturulması şeklindeki süreçleri içermektedir. *Müzakereler* uzun yıllara yayılan *turlar* şeklinde yapılmakta olup, her turda görüşülen belli konu başlıkları bulunmaktadır. 1948'de GATT'ın yürürlüğe girmesinden 1994'e kadar geçen 46 yıllık sürede sekiz tur

gerçekleştirilmiş olup, sekizinci tur olan *Uruguay Turu*, çok taraflı ticaret sistemi için yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmaktadır. *Uruguay Turu* ile Dünya Ticaret Örgütü kurulmuş ve dünya ticaretini daha da disipline edecek çok sayıda çok taraflı (multilateral) ve çoklu (plurilateral) anlaşma ve protokol imzalanmıştır. Günümüzde dünya mal ve hizmet ticareti GATT tarafından konulan ilkeler ve DTÖ şemsiyesi altında yürürlüğe sokulan ve uygulaması devamlı surette *izlenen* anlamlar çerçevesinde yapılmaktadır. DTÖ üyesi ülkelerin *ticaret politikaları* bu ilkeler ve anlaşmalar tarafından şekillendirilmektedir. Dokuzuncu müzakere turu olan Doha Kalkınma Gündemi (Doha Development Agenda) adı altında devam etmektedir. Doha Kalkınma Gündeminin müzakere konuları arasında, ileri tarım müzakereleri, tarım dışı ürünlerde pazara giriş, ticaretin kolaylaştırılması, hizmet ticareti gibi konular öne çıkmaktadır (Grasstek, 2013, ss. 39-73).

GATT, yürürlüğe girdiği zaman 23 devlet bu anlaşmaya taraf olup, getirdiği ticari disiplin sadece bu ülkeleri bağlıyordu. GATT'ın getirdiği öngörülebilir uluslararası ticaret ortamı diğer ülkelerin de dikkatini çekmiş ve önceki paragrafta bahsedilen müzakere turlarına gittikçe daha fazla sayıda ülke katılmaya başlamıştır. DTÖ'nün kuruluş kararının alındığı 1994'te tamamlanan Uruguay turuna katılan üye sayısı 128 olarak kaydediliyor. DTÖ'nün kurulması ile birlikte sisteme dâhil olan ülke sayısı daha hızlı artmış ve 2015 yılı sonu itibariyle 162'ye ulaşmıştır. Çin'in 2001 yılında, Suudi Arabistan'ın 2005 yılında ve Rusya Federasyonu'nun 2012 yılında sisteme dâhil olması ile dünya ticaretinin %90'ından fazlası çok taraflı ticaret sisteminin kuralları çerçevesinde yapılmaya başlanmıştır (WTO, 2015a). Ülkelerin uygulayabileceği koruyucu politikaların sınırlarını GATT/DTÖ kuralları ve DTÖ şemsiyesi altında imzalanan anlaşma ve protokoller çizmektedir. Bu bakımdan klasik uluslararası ekonomi kitaplarında yer alan ve bu incelemede kısaca tanıtılan ticarete koruma ile ilgili politika enstrümanlarını çok taraflı ticaret sistemi kuralları çerçevesinde ele almak gerekir.

DTÖ Kuralları ve Koruma

DTÖ'ye üye olan ve çok taraflı ticaret sistemini kabul eden ülkeler, DTÖ/GATT müktesebatı çerçevesinde, diğer DTÖ üyesi ülkelerle olan mal ve hizmet ticareti konusunda dört temel kuralı (ilkeyi) benimsemek zorundadır. Bunlar, 1- Korumanın sadece tarifeler yolu ile yapılması

kuralı (protecting the domestic industry by tariffs only) , 2-Tarifelerin aşağı çekilmesi ve bir daha yükseltilmemek üzere bağlanması kuralı (reducing tariffs and binding against further increases), 3-En çok kayırılan ülke kuralı (most favored nation) ve 4- Ulusal muamele kuralı (national treatment) olarak tanımlanmaktadır (UNCTAD/WTO, 1996, ss. 65-77). Çok taraflı ticaret sistemini düzenleyen bütün anlaşmaların esas aldığı bu ilkeler ülkelerin uygulayabileceği koruma politikalarının temelini oluşturmaktadır. Bu bakımdan söz konusu kural ve ilkeleri ekonomide liberalleşmenin ve koruma karşıtlığının mikro temellerini oluşturmaları bakımından ele almakta yarar bulunmaktadır.

Korumanın sadece tarifeler yolu ile yapılması: Ülkeler çeşitli nedenlerle milli sanayilerini koruma ihtiyacında olabilirler¹⁰, çok taraflı ticaret sistemi bu ihtiyacı kabul etmektedir; ancak koruma fiyat mekanizmasının işleyişini ortadan kaldırmadan yapılmalıdır. Bu da ancak tarifeler yani gümrük vergileri ile yapılabilir. Gümrük vergisi dışında miktar kısıtlamaları (kotalar) yolu ile iç piyasanın korunması *yasaklanmak* suretiyle korumanın sadece tarifelerle yapılacağı kuralı güçlendirilmiştir. Sadece kronik ödemeler dengesi açığı yaşayan, merkez bankası rezervleri aşırı derecede azalmış olan ülkeler, tarifeler dışında, *miktar kısıtlamalarına* da başvurabilmektedir (GATT 94, 1994, Article XI, XII, XVIII). Ancak, miktar kısıtlaması ödemeler dengesi güçlüğü yaşayan ülkelerin başvurabileceği son çaredir, miktar kısıtlamalarına gitmeden önce fiyat mekanizması bazlı başka yöntemler örneğin ilave ithalat vergisi (import surcharge) denenmelidir. 1995 yılına kadar olan dönemde, GATT kurallarına bir istisna olarak tekstil ve hazır giyim sektöründe, koruma amaçlı miktar kısıtlaması uygulamalarına imkân tanınmıştır. Ancak söz konusu esneklik 2005 yılı başına kadar aşamalı bir şekilde azaltılarak sonlandırılmıştır (Agreement on Textile, 1994). Benzer şekilde 1995 yılında Tarım anlaşması yürürlüğe girinceye kadar tarım alanında da, miktar kısıtlamaları bir koruma aracı olarak kullanılabilmiştir. Tarım sektöründe sadece gümrük vergileri ile korumaya geçilmesine, miktar kısıtlamaları diğer tarife dışı engellerin gümrük vergisine dönüştürülmesine tarifekasyon (tariffication) denmektedir.

Çok taraflı ticaret sisteminin, korumanın sadece tarifelerle yapılması ilkesinin gerisinde, bu sistemin, şeffaf ve objektif oluşu yatmaktadır.

10 Bkz. Korumanın Gerekçeleri başlıklı ilk bölüm.

İşadamları pahalı bile olsa, şeffaf, objektif ve öngörülebilir bir ticaret ortamını bu özelliklerin olmadığı ortamlara tercih etmektedir.

Tarifelerin aşağı çekilmesi, bağlanması ve korunma

Korunmanın sadece gümrük vergileri ile yapılabiliyor olması, ülkelerin gümrük vergilerini yükselterek milli sanayilerini sınırsız bir şekilde koruyabileceği anlamına gelmemektedir. Aksine, ülkeler başlıca ticaret ortakları ile mütekabiliyet (reciprocity) ve karşılıklı yarar (mutual advantage) esasları ile çeşitli ürünlerin ithalatında uygulayacakları tarifeleri müzakere ederler, üzerinde uzlaşmış vergi cetvellerini DTÖ'ye sunarak vergilerini burada belirtilen hadlerin üzerine çıkartmayacaklarına dair taahhütte bulunmuş olurlar. Örneğin DTÖ'ye yeni üye olmak isteyen bir ülke, devam etmekte olan müzakere turuna katılarak, daha önce DTÖ üyesi olmuş başlıca ticaret ortakları ile müzakerelerde bulunur. Eski DTÖ üyeleri geçmişte yapılan müzakereler sonucunda dünya ticaret sistemi bir şekil aldığından aday üyenin yaptığı müzakereler bu sisteme kendini adapte etme, yani taviz verme şeklindedir. Taviz alışı verisi sonunda ortaya çıkan tabloya uzlaşma (concession) denmektedir. Uzlaşma metninin DTÖ Bakanlar Konseyi tarafından oy birliği ile kabulü halinde üyelik gerçekleşmektedir. Uzlaşma raporunun ekini teşkil eden vergi cetvelinde belirtilen tarifeler bağlı tarifeler olup, ilgili ülke diğer DTÖ üyesi ülkelere ithalat yaparken bu tabloda belirtilen vergi oranlarının üstüne çıkmayacağını taahhüt etmiş olmaktadır. Böylece ithalatta uygulanan vergiler bakımından öngörülebilir bir uluslararası ticaret ortamı oluşturulmuş olmaktadır.

Dünya Bankası'nın (World Bank, 1.12.2015) Dünya Entegre Ticaret Sistemi adlı web sayfasında, tarifelerin bağlı hale getirilmesi süreci ile ilgili olarak aşağıdaki ifadesi, sitemdeki bazı esneklik hükümlerini açıklaması bakımından faydalıdır.

“1994 yılı sonunda tamamlanan Uruguay Turuna kadar, GATT'a taraf ülkeler sadece sınai ürünlerin vergilerini bağlı hale getirmek durumunda idi; tarım ürünleri GATT disiplininin dışında tutuluyordu. Hatta sanayi ürünlerinde de tüm ürünlerde bağlı tarifelere geçme zorunluluğu yoktu. Geçmişteki çok taraflı müzakerelere katılımları zayıf olduğu için, gelişme yolundaki ülkeler az sayıda sanayi ürününün tarifelerini bağlı hale getirmişlerdir. Uruguay Turu'nun

tamamlanması ile birlikte, tarım sektörü de çok taraflı ticaret disiplini içine alınmış ve hem tarımda hem sanayide artık yeni DTÖ üyeleri bütün tarifelerini bağlı hale getirmektedirler”

1951 yılından bu tarafa GATT’a taraf olan ve DTÖ’nün kurucu üyeleri arasında yer alan Türkiye, alıntıda belirtilen esneklikten yararlanmakta olup, tarım ürünleri hariç, birçok üründe bağlı tarifeye geçmemiştir¹¹.

Bağlı tarifelerin dışında bir de fiili tarife (applied tariff) kavramı vardır. Fiili tarife, DTÖ üyesi ülkeler tarafından bağlı tarifenin altında bir yerde belirlenmekte ve DTÖ üyesi ülkelerden yapılacak ithalatta, en çok kayırılan ülke kuralına göre, ülkeler arasında ayırım yapılmadan, herkese aynı oranda uygulanmaktadır. Fiili tarifeler de ülkeler arasında müzakerelere konu olabilir ve varılan uzlaşma DTÖ’ye bildirilebilir, ancak bu bildirim, bilgilendirme amaçlı olup bir taahhüt içermemektedir. Bir ülke DTÖ’ye üye olacağı zaman, müzakerelerine konu olan tarife bağlı tarifelerdir. Fiili tarifeler bağlı tarifelerin altında olmak üzere değişkenlik gösterebilir (WTO, 2009, ss.105-108). Buradan anlaşılıyor ki, bağlı tarifeler önemli ölçüde, tarifeler yolu ile yapılabilecek korumanın sınırlarını çizmektedir.

En çok kayırılan ülke kuralı ve koruma

En çok kayırılan ülke kuralının ticarete ayırım yapmamak kuralı da denmekte olup, DTÖ’ye üye ülkelerin, her türlü ticaret politikası uygulamasında birbirine eşit muamelede bulunacağı anlamına gelmektedir. Bu kurala göre bir DTÖ üyesinin ticari uygulamaları karşısında bütün diğer DTÖ üyeleri eşittir. Aynı veya benzer malların A ülkesinden ithalatında farklı, B ülkesinden ithalatında farklı vergi uygulaması söz konusu olamaz. İki veya daha fazla DTÖ üyesi kendi aralarında anlaşarak çeşitli mal kalemlerinde birbirinden yapacakları ithalatta uygulayacakları vergileri aşağıya çekmek isteseler, aynı tavizleri diğer DTÖ üyesi ülkelere yapılacak ithalata da tanıyacaktırlar. Benzer şekilde, A ülkesindeki üreticiler, x malının B ülkesinden ithalatından zarar görürken, A ülkesi, *haksız rekabet durumları hariç*, sadece B ülkesinden yapılan x malı ithalatına uyguladığı vergi oranını yükselterek yerli üreticilerini koruyamaz. Vergi yükseltmesi tüm ülkelere yapılacak ithalata karşı yapılmalıdır. Bu da kolay kolay

11 Bkz. Tablo 3

mümkün olmayacaktır.

En çok kayırılan ülke kuralı veya ticarete ayırım yapmama kuralı sadece, ithalata uygulanacak gümrük vergileri için değil tüm ticaret politikası uygulamaları için geçerlidir. Örneğin, ihracat vergilerinin uygulanmasında, gümrük vergisi dışında ithalatta uygulanan diğer mali yüklerde, her türlü mali yükün hesaplama metodunda, ithalat ve ihracatta tatbik edilen formalite ve kurallarda, standartlar ve teknik düzenlemelerin tatbikinde ve koruma amaçlı olarak istisnai durumlarda izin verilen kotaların tahsisinde de üye ülkeler birbirine karşı ayırımcı muamele yapamazlar (GATT 94, 1994, Art. I, XIII).

En çok kayırılan ülke kuralı veya ticarete ayırım yapmama kuralının birkaç istisnası vardır. Örneğin, çeşitli ülkelerin bir araya gelerek oluşturdukları *gümrük birlikleri* ve *serbest ticaret anlaşmaları*, bu anlaşmalara taraf ülkelerin kendi içlerinde diğer DTÖ ülkelerine sağlanandan daha fazla ticari taviz vermesi anlamına gelmektedir. Bu uygulama çok taraflı ticaret sistemi bakımından kabul edilebilir bir durumdur. Benzer şekilde, gelişmiş ülkelerin, *Genel Tercihler Sistemi* kapsamında gelişmekte olan ülkelere yapacağı sanayi ürünleri ve belirli tarım ürünleri ithalatında, karşılığında herhangi bir taviz almadan uyguladığı tek taraflı pazara giriş fırsatları ve *Avrupa Birliği ve ABD'nin çeşitli anlaşmalar kapsamında, kendileri ile kolonel, siyasi, tarihi ve kültürel bağları bulunan ülkelerle imzaladıkları anlaşmalar* kapsamında sağlanan pazara giriş avantajları en çok kayırılan ülke kuralının dışında tutulmaktadır (GATT 94, 1994, Art. XXIV)

Görüldüğü gibi en çok kayırılan ülke veya ticarete ayırım yapmama kuralı da ülkelerin koruma politikalarına önemli sınırlamalar getirmektedir.

Ulusal muamele kuralı ve koruma

Ulusal muamele kuralı, DTÖ üyesi ülke mallarına ithalattan sonra da ayırım yapılamayacağı anlamına gelmektedir. Ulusal muamele kuralı bu anlamda ayırım yapmama kuralının bir devamı niteliğindedir. Bu bağlamda, *yerli mallara uygulanmayan iç kurallar ithal ürünlere de uygulanmayacaktır*. Örneğin bir ürünün pazara sunulabilmesi için, yerli ürünlerde belirli bir ambalaj ve etiket standardı uygulamazken, ithal ürünlere böyle bir zorunluluk getirilmesi ulusal muamele kuralına aykırı

bulunmaktadır. Günümüzde *yeni korumacılık* endişeleri, ülkelerin ulusal muamele konusundaki taahhütlerine sadakatte daha az hassas olmasından kaynaklanmaktadır.

KORUMAYI DÜZENLEYEN ÇOK TARAFLI ANLAŞMALAR

Yukarıda ele alınan dört kural çok taraflı ticaret sisteminin *ruhunu* oluşturmaktadır. Bu güne kadar imzalanan bütün çok taraflı anlaşmalar bu esaslar üzerine bina edilmiştir. Bundan sonra imzalanacak olan anlaşmaların da aynı ilkelerden hareket edeceğinden kuşku yoktur. Günümüzde DTÖ üyesi ülkelerin koruma politikalarına yol gösteren anlaşmaların bir listesi ve bunların çok kısa tanımları aşağıda verilmiştir (WTO, 2014).

-*Gümrük Tarifeleri Ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT 1994)*: Çok taraflı ticaret sisteminin genel esasları ve ilkeleri tanımlamaktadır.

Korunma Önlemleri Anlaşması: Rekabet koşulları altında beklenmedik gelişmeler karşısında yerli sanayilerin korunma koşullarını düzenlemektedir.

-*Anti-Damping Anlaşması*: Haksız rekabet karşısında yerli iş kollarının korunması koşullarını düzenlemektedir.

-*Sübvansiyonlar ve Telif Edici Önlemler Anlaşması*: Ülkelerin kendi üretici ve ihracatçılarına verebileceği sübvansiyonların sınırlarını ve sübvansiyonun haksız rekabete yol açması durumunda sanayisi zarar gören ülkelerin alabileceği tedbirleri (haksız rekabete karşı koruma) düzenlemektedir.

-*Ticarette Teknik Engeller Anlaşması*: Teknik düzenleme ve standartların koruma amaçlı kullanılmasını engellemek için getirilen kurları içermektedir.

-*Sağlık ve Bitki Sağlığı Önlemleri Anlaşması*: İnsan, hayvan ve bitki sağlığını koruma politikaları yoluyla ticari korumacılık yapılmamasını düzenlemektedir.

-*Tarım Anlaşması*: Tarım sektörünün liberalleşmesini ve tarımsal destekleri düzenlemektedir. Koruma ile ilgili dolaylı hükümler

içermektedir.

Aşağıda isimleri verilen anlaşmalar ise, hükümetlerin bu alanlarda yapacağı idari düzenlemelerin, uluslararası ticaret karşısında birer tarife dışı engele dönüşmesini önlemeye yönelik düzenlemeler içermektedir.

-*Gümrük Kıymeti Anlaşması,*

-*Sevk Öncesi İnceleme Anlaşması,*

-*Menşe Kuralları Anlaşması,*

-*İthalat Lisansları Anlaşması,*

-*Ticaretle Bağlantılı Yatırım Önlemleri Anlaşması,*

GATT'a Dayanan Koruma Önlemleri

Taahhütlerin yeniden görüşülmesi

Bir ülke, kendisinden önce DTÖ'ye üye olmuş başlıca ticaret ortakları ile yapacağı müzakereler sonucunda oluşan uzlaşmayı içeren taahhütler (commitments) listesinin DTÖ tarafından kabul edilmesi üzerine DTÖ üyesi olmaktadır. Taahhüt listelerinde, ülkelerin bağlı tarifeleri ve uyum takvimi gibi çok taraflı ticaret sistemine ülkelerin adaptasyonu ile ilgili hususlar yer alır. GATT'ın XXVIII'nci maddesi, DTÖ üyesi ülkelere taahhütlerini yeniden müzakere etme imkânını getirmiştir. Bu kapsamda bir DTÖ üyesi, eski taahhütlerini başlıca ticaret ortakları ile *yeniden müzakere* edip bağlı tarife oranlarını yeniden belirleyebilir. Ticaret ortakları bu tür bir yeniden müzakereyi karşılıksız yapmayacaktır; muhtemelen yeniden müzakere talebinde bulunan taahhütlerini değiştirmek isteyen ülkeden çeşitli tavizler (Bu tavizler başka alanlarda da olabilir) isteyebilirler. Taahhütlerini yeniden müzakere etmek isteyen ülke, gelişmiş ülke ise, kendisinden mütekabiliyet ilkesine göre tavizler istenecektir; gelişmekte olan bir ülke ise, daha düşük tavizlerle yeniden müzakere mümkündür. Üstelik verilecek tavizler, ayırım yapmama kuralına göre, bütün DTÖ üyesi ülkelere de teşmil edilmek durumundadır (WTO, 2009, ss.103-104). Mevcut bağlı tarife oranlarının kendi iş kollarını yeterince korumadığını düşünen ülkeler, oranlarını yükseltmek üzere böyle bir yola başvurabilirler.

Örneğin, A ülkesi, DTÖ'ye üye olurken x ürünün A ya başlıca ihracatçıları olan B ve C ülkeleri ile müzakereler sonucunda oluşturduğu ve DTÖ'ye bildirdiği bağlı tarifinin kendi sanayini yeterince korumadığını düşünürse, B ve C ülkesi ile tekrar müzakerelerde bulunarak ve varsa diğer taraflarla da¹² müzakereler yaparak x ürünü için bağlı tarifesini yükseltebilir; ancak yeniden müzakere yapılan ülkelere verilecek tavizlerin bütün DTÖ üyelerine de sağlayacağını bilincinde olmalıdır.

Bağlı tarife ve fiili tarife arasındaki farktan yararlanarak koruma

Bağlı tarifeler ile fiili tarifeler arasındaki fark bir ülkenin gümrük vergileri ile ilgili politikalarda manevra alanını oluşturmaktadır. Bir ülkenin bir üründe fiili tarife oranı % 4 iken, bağlı tarife oranı % 12 ise, bu ülkenin söz konusu ürün için manevra alanı oldukça yüksektir. Söz konusu ülke, ihtiyaç duyması durumunda, söz konusu ürünün ithalatındaki gümrük vergisi oranını 8 puan arttırabilir. Bu şekilde bir vergi artırımını dolayısı ile diğer ülkeler misillemede bulunamaz. Eğer balı tarife ile fiili tarife birbirine eşitse, ülkenin koruma yapma konusunda bir manevra alanı mevcut değildir. Bu durumdaki bir ülke, fiili tarifesini bağlı tarife üzerine çıkacak şekilde arttırırsa, diğer ülkelerin misilleme yapma hakkı doğmaktadır.

Tablo. 3'de görüldüğü gibi, genelde gelişmiş ülkelerin bağlı tarife oranları ile fiili tarife oranları arasındaki fark daha dar, hatta bazı ülkelerde ikisi birbirine eşittir; gelişmekte olan ülkelerde ise oldukça geniştir. Marjın yüksek olduğu ülkeler ticaret politikaları bakımından öngörülemeyen *ülkeler* olarak değerlendirilmektedir (World Bank, 1.12.2015). Koruma ihtiyacının arttığı ekonomik kriz dönemlerinde bu ülkeler fiili gümrük vergilerini yükselterek ticaret yapan firmaların hesaplarını altüst edebilmektedir. 2008'Krizinden sonra korumacı politikalar takip etmekle ünlenen ülkelere gelişmekte olan ülkeler arasında yer alanlar, Brezilya, Hindistan, Türkiye gibi fiili tarifeleri bağlı tarifelerinden önemli ölçüde düşük olan ülkelerdir (Evenett ve Fritz, 20015, ss. 37-141). Fiili tarife ile bağlı tarife arasındaki marjı koruma amaçlı kullanmayı engelleyen faktörlerden biri, ülkelerin bağlı bulunduğu serbest ticaret anlaşmaları

12 Yeniden müzakerelerde bulunulacak veya görüşleri alınacak ülkeler: Asıl müzakere hakkına sahip ülkeler (DTÖ üyeliğinden önce müzakerelerde bulunmuş ülkeler), başlıca tedarikçi ülkeler, önemli çıkar sahibi ülkeler olarak üç gruba ayrılmaktadır.

veya gümrük birliği anlaşmaları gibi başka alanlarda olan taahhütleridir. Örneğin, sanayi ürünlerinde Türkiye'nin bağlı tarife oranları ile fiili tarife oranları arasındaki fark, bütün tarife başlıklarının ortalaması olarak, %11,5 gibi oldukça yüksek olmasına rağmen, AB ile olan gümrük birliği ve çok sayıda ülke ile olan serbest ticaret anlaşmaları dolaysısı ile bu esneklikten sınırlı ölçüde yararlanmaktadır (DTM, 2007, ss.314-362).

Tablo.3:Seçilmiş ülkelerin bağlı ve fiili tarife oranları, 2013 (basit aritmetik ortalama olarak, %)

Ülkeler	Sanayi Ürünleri			Tarım Ürünleri		
	Bağlı Tarife	Fiili Tarife	Bağlılık Oranı*	Bağlı Tarife	Fiili Tarife	Bağlılık Oranı*
Kanada	5,3	2,3	100	16,8	15,9	100
Brezilya	30,8	14,1	100	35,0	10,2	100
Çin	9,0	9,0	100	15,8	15,6	100
Hindistan	34,6	10,12	70,5	113,5	33,5	100
Fas	39,3	8,7	100	54,4	40,7	100
Rusya Fed	7,2	9,3	100	11,1	12,2	100
S. Arabistan	10,5	4,6	100	16,1	6,0	100
Türkiye	17,0	5,5	42,7	61,0	42,4	100
Avrupa Birliği	3,9	4,2	100	13,5	13,2	100
ABD	3,3	3,1	100	4,9	5,3	100

Kaynak: WTO (2014a). **World Tariff Profile**. Geneva:WTO

*Ticarete konu ürün kalemlerinin % kaçını için tarifelerin bağlı hale getirildiğini ifade ediyor

İhracat Vergileri ve Koruma,

İthalattaki gümrük tarifeleri kadar yaygın olmasa da, dünyada bir ticaret politikası aracı olarak ihracat vergilerinden de yararlanılmaktadır. İhracat vergilerinin kullanım amaçları gümrük tarifelerinin kullanım amaçlarından bir miktar farklıdır. Örneğin enflasyonun kontrol altına alınması, çevrenin korunması, hükümete gelir sağlanması ve öncelikli olarak yerli sanayinin ihtiyaçlarının karşılanması ihracat vergileri ile ilgili amaçlardan bazılarıdır. Arjantin, Çin ve Ukrayna 2006-2008 yıllarında mısır ve buğday ihracatına vergi uygulayarak bu ürünlere bağlı sektörlerdeki fiyat artışlarını kontrol altına almaya çalışmışlardır. Arjantin'in bütçe gelirleri içinde ihracat vergilerinin önemli bir payı bulunmaktadır. Balık, kaşmir gibi ürünlerin ihracatına konulan vergilerin çevre koruma amaçlı olduğu savunulabilmektedir. Örneğin, Moğolistan, kaşmir ihracatındaki vergiyi,

ihracat artışının keçi yetiştiriciliğini teşvik ettiğini, bunun da meraların aşırı kullanımına ve çevre bozulmasına neden olduğunu savunmuştur (WTO, 2009, ss.111-112).

İç endüstrilerin korunması ile en çok alakalı ihracat vergisi savunuları endüstriyel ihtiyaçların karşılanması için yapılan savunulardır. Aramalı ve ham madde ihracatı üzerine konan bir ihracat vergisi, bunları kullanan yerli sanayi üzerinde dolaylı bir sübvansiyon etkisi oluşturmaktadır. Bu yüzden hükümetler, genç endüstrilerini veya *gerileyen* endüstrilerini geçici bir süre korumak için ihracat vergilerine başvurabilir.

ABD Anayasasında ihracat vergileri yasaklanmıştır. Başta Avrupa Birliği olmak üzere çoğu gümrük birlikleri, tercihli ticaret anlaşmaları ve serbest ticaret anlaşmalarında, anlaşmalara taraf ülkeler arasındaki ticarete de ihracat vergileri yasaklanmıştır. GATT'ın XI'nici maddesi, ithalat için olduğu gibi ihracatta da kotalar, yasaklar, lisans zorunluluklarını kaldırmakta ancak *vergilere müsaade etmektedir*. Ayrıca ihracat vergilerinde, gümrük tarifelerinde olduğu gibi, tarifelerin bağlanması şeklinde bir uygulama mevcut değildir. Ancak, ihracat vergilerinin de ayırım gözetmeden, tüm ülkelere yapılan ihracatta aynı oranda uygulanacağı GATT'ın ilk maddesinde belirtilmiştir (WTO, 2009, s.113). Örneğin, Rusya'ya yapılan ihracata farklı, ABD'ye yapılan ihracata farklı oranlarda ihracat vergisi uygulamak mümkün değildir. Bununla birlikte, DTÖ'ye üyelik sürecinde, üyelik hazırlığında olan ülkelerle ticaret ortakları arasında yapılan müzakerelerde, ihracata vergi uygulayan üyelik hazırlındaki ülkelerin bu vergileri aşağı çekme konusunda taahhütleri bulunabilir. Doğal olarak bu ülkeler bu tür taahhütleri ile bağlıdır (WTO, 2009, s.113).

Ani İthalat Artışlarında Koruma

Yerli sanayiler veya yerli iş kollarının ithalattan gelen rekabete karşı korunma ihtiyacı her dönemde ve her ülkede ortaya çıkabilir. Korunma ihtiyacının çeşitli nedenleri olabilir. Örneğin, gümrük vergilerinin aşağıya çekilmesi, döviz kurlarındaki değişimler, ihracatçı firmaların kullandığı teknolojilere hazırlıksız yakalanma, yerli iş kollarının durumunun kötüleşmesi korunma ihtiyacının başlıca nedenleridir. Böyle durumlarda, ithalatçı ülkelerin ilk elde alabileceği korunma tedbiri, eğer söz konusu ürünlerde fiili tarife oranları, bağlı tarife oranlarından düşükse, fiili tarife

oranlarını bağı tarifeler düzeyine çekmektir.

Korunma Önlemleri Anlaşması (Agreement on Safeguard, AS), DTÖ üyesi ülkelere, belli koşullar altında, yerli iş kollarını ithalat rekabetine karşı koruma imkânı vermektedir (GATT 94, 1994, Art. XIX). Bunun için korunma ihtiyacında olan endüstri veya iş kolunda ithalatın artan miktarlarda devam etmesi, ithalat artışının yerli ürün veya benzer ürünleri üreten firmalara zarar verici boyutta olması veya zarar tehdidi oluşturması ve bu durumun ithalatçı ülkenin yetkili otoritesi tarafından bir soruşturma çerçevesinde tespit edilmesi gerekir. Hükümet otoriteleri, söz konusu soruşturmaları kendiliklerinden başlatabilecekleri gibi, çoğunlukla zarar iddiasında bulunan iş kolunu temsil eden firmalar (bir grup firma) veya bunları temsil eden sivil toplum kuruluşlarının başvurusunu esas alırlar. Bir soruşturmanın açılması için, küçük bir azınlığın ithalattan zarar görüyor olması yeterli değildir; zarar gören kesimlerin endüstri içinde önemli bir çoğunluk oluşturması gerekir. Hükümet otoriteleri, zarar verici ihracat yaptığı iddia edilen firmalar dâhil, bütün kesimleri dinlemeli ve bunlardan gelecek görüş ve açıklamalara değer vermelidir. Yerli endüstrinin gerçekten ithalattan zarar gördüğü maddi delillerle belgelenebilirse, sadece yerli iş kollarını koruyacak düzeyde, sınırlı süreli, ayırım yapmama kuralına riayet ederek gümrük vergisi artışı veya ilave vergisi uygulamasına gidilebilir. Tarife arışı ile korumanın mümkün olmadığı durumlarda ithalata *kota da konulabilir*. Kotaları ayırım yapmama kuralına göre tatbik etmek mümkün olmayacağından, söz konusu ürünlerin ithal edildiği başlıca kaynak ülkelere karşı tatbik edilir. Korunma önlemleri kapsamında kota uygulanacağı zaman, DTÖ bünyesindeki Korunma Komitesine bilgi verilmeli ve onayları alınmalıdır (Agreement on Safeguard, 1994, Art. 2, Art.5, Art 8).

Korunma önlemlerinin maksimum süresi 4 yıldır. Kararlaştırılan süre zarfında yerli sanayinin durumunda düzelme olmazsa 4 yıllık ilave bir uygulamaya gidilebilir. Gelişme yolundaki ülkeler için 2 yıllık ilave bir süre daha söz konusu olabilir. Yerli endüstrilerin ataletle kapılmaması için, ilk bir yıllık süre geçtikten sonra, aşamalı bir şekilde tedbir kaldırılmalıdır. Ayrıca, uygulama belli periyotlarla gözden geçirilmeli ve yerli endüstrinin durumu düzeldi ise koruma hemen kaldırılmalıdır (Agreement on Safeguard, 1994, Art.7).

Korunma önlemi uygulaması, teoride, ithalatçı ülkelerin yerli

endüstrilerinin rekabet gücündeki bir zafiyetten dolayı *ani olarak ortaya çıkan zarar verici ithalata karşı geçici bir tedbirdir*. İhracatçı ülkelerin firmalarının burada bir kusuru söz konusu değildir. Bu yüzden, ürünlerine karşı tedbir uygulanan ihracatçı firmalar, ithalatçı ülkenin uyguladığı tedbirden zarar görüyor olabilir. Tedbirden zarar gören ihracatçı ülkeler, zararlarının başka alanlarda telafi edilmesini isteyebilir. Telafi, başka bazı ürünlerde vergi tavizleri alınması şeklinde olabilir. Çok taraflı ticaret sistemi bu tür telafi müzakerelerine uygun bakmaktadır (Agreement on Safeguard, 1994, Art.8). Ancak, *en çok kayırılan* ülke kuralı nedeni ile bir DTÖ üyesine verilen bir tavizin tüm DTÖ üyelerine verilmesi gerekeceğinden, dünyada korunma önlemi uygulaması fazla yaygın değildir. Haziran 2015 tarihi, itibariyle dünyada uygulamada olan ve uygulamak için girişim başlatılmış durumda olan korunma önlemi sayısı 299 olarak verilmektedir (WTO, 11.12.2015).

Haksız Rekabete Karşı Koruma

İhracatçıların dumping yapması veya sübvansiyondan yararlanması, ithalatçı ülkelerin yerli iş kollarına zarar vermesi durumunda, çok taraflı ticaret sistemi kapsamında bu tür davranışlar haksız rekabet sayılmakta ve haksız rekabete uğrayan ülkelerin alabileceği tedbirler Anti Damping Anlaşması ve Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması ile düzenlenmektedir. Aşağıdaki başlıklar altında haksız rekabete karşı korumanın sınırları ele alınmaktadır.

Anti Damping Anlaşması ve Koruma

Yabancı firmaların dumping uygulaması, yerli endüstrilerin, satışlarını azaltarak, satış fiyatını baskı altında tutarak, karlarını azaltabilir, işsizliğe yol açabilir, firmaların yenilik peşinde koşmasını ve yatırım yapma güncü ellerinden alabilir. Bu yüzden hükümetler, dumpinge karşı firmalarını koruma konusunda kendilerini sorumlu hissederler. Antidumping Anlaşması (Agreement on Antidumping¹³), hükümetlerin dumping şeklindeki bir *haksız rekabete* karşı yerli iş kollarını ne şekilde koruyabileceğini düzenlemektedir.

13 Anlaşmanın orijinal adı, Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, şeklindedir.

Hükümetlerin dampinge karşı kendi yerli firmalarını koruyucu tedbire başvurabilmesi için, yerli işkollarından veya bunları temsil eden sivil toplum kuruluşları tarafından kendilerine bir *başvurunun* yapılması gerekir. Başvurunun dikkate alınabilmesi için başvuru yapanların ilgili yerel iş kolunun en az %25'ini temsil etmesi ve dampinge karşı tedbir alınmasını isteyenlerle tedbir alınmasını istemeyenlerin (ithalatçılar vb) ilgili iş kolunun en az %50'sini temsil etmesi gerekir. Hükümetlerin yetkili organları gerekli koşulların oluştuğunu görürse, kendiliğinden de dumping soruşturması yapmak üzere hareket edebilir.

Başvuruyu değerlendiren hükümet otoriteleri, soruşturma sonucunda yeterli koşulların bulunduğu kanaat getirirse, yerli üreticileri korumak üzere dumpingli ithalata karşı *sınırlı süre* ile anti dumping vergisi uygulayabilir. Anti dumping vergisi uygulayabilmek için, zarar verici boyutta dumpingli ithalat yapıldığı, yerli firmaların ithalattan zarar gördüğü ve zararın dumpingden kaynaklandığının ispatlanması gerekir. Bu koşullar birlikte bulunuyorsa, ithalatçı hükümet, dumpingli olarak ithal edilen ürünlerin ithalatına, yürürlükte bulunan gümrük vergilerine ek olarak anti dumping vergisi uygulamaya karar verebilir (Agreement on Antidumping, 1994, Art. 3). Dumping vergisi uygulamak için gerekli koşulların olup olmadığının tespiti kısa sürede (normalde en fazla bir yıl, ek süre kullanımında 18 ay) içinde yapılması gerekmektedir. Soruşturma kuruluşları ilgili olabilecek bütün taraflara, dumping yapıldığı iddiasını ortaya koyan bir raporu ileterek, konu hakkında görüşü olanları, görüşlerini ve delillerini sunmaya davet etmelidir. Dumping yaptığı iddia edilen ihracatçılar, bunları temsil eden sivil toplum kuruluşları, dumpingli olarak ithal edildiği öne sürülen ürünlerin iç piyasadaki kullanıcıları veya tüketici örgütleri, görüşleri alınması gereken grupların başında gelmektedir. Ayrıca, dumpingli ihracat yaptığı iddia edilen firmaların yerleşik olduğu ülkelerin konu ile ilgili resmi makamları da bilgilendirilmelidir. Bu süreçte bütün müdahil tarafların özellikle de ihracatçı firmaların sunacağı her türlü bilgi ve belge önem taşımaktadır. Soruşturma otoriteleri gerekmesi durumunda, ihracatçı firmaların muhasebe kayıtlarını yerinde inceleyebilir. Soruşturma kurumları bazı araştırmaları uzmanlaşmış müşavirlik şirketlerine de yaptırabilir. Dumpingli ithalatın bazen birkaç ülkeden birden yapılması söz konusu olabilir. Böyle durumlarda, soruşturma otoriteleri soruşturmaları birleştirebilir (Agreement on Antidumping, 1994, Art. 3, 5, 6).

Damping yapıldığı, yerli firmaların bundan zarara uğradığı ve zararın dampingden kaynaklandığı sonucuna varılırsa, hesaplanacak damping marjı¹⁴ esas alınarak, yerli üreticileri koruyacak düzeyde bir vergi konulacaktır. Damping marjı hesaplanırken, dampingli olarak ihraç edildiği ortaya çıkan ürün veya ürünlerin iç piyasa fiyatları, iç piyasa satış koşulları, ihraç fiyatları ve ihracat satış koşulları dikkate alınır. İhracatçı firmanın iç satışı bulunmuyor veya iç satışları damping marjı hesaplamak için uygun değilse, başka ülkelere yapılan ihracat satışları esas alınabilir. Eğer bu da mümkün değilse, damping yapan firmanın üretim maliyetine uygun bir kar marjı eklemek suretiyle oluşturulan bir değer (constructed value) esas alınabilir. İç piyasa sunum fiyatı ile ihraç fiyatı karşılaştırılırken münhasıran fabrika çıkış fiyatları (Ex Works) esas alınmalı, satış koşulları eşit tutulmalı, aynı mevsimdeki satışlar karşılaştırılmalı, iç piyasaya sunum fiyatı ile ihraç fiyatı farklı para birimleri ile ifade ediliyorsa, uygun bir döviz kuru ile dönüşüm yapılmalıdır. Bir olay için çok sayıda iç satış ve çok sayıda ihracat satışı söz konusu ise, ortalama fiyatlardan hareket edilebilir. Damping marjının hesaplanması, her olay bazında farklılık arz etmekte olup, başarı kalitesi büyük ölçüde ithalatçı ülkelerin soruşturma otoritelerinin yetkinliğine ve ihracatçı firmaların işbirliği yapma konusunda gösterdiği duyarlılığa bağlıdır. İhracatçı firmaların işbirliğine açık olmasını sağlamak için, işbirliğine gitmemeleri durumunda, soruşturma kuruluşlarının ellerinde olan bilgilere (büyük ölçüde şikâyette bulunan iç piyasa firmalarının sunduğu deliller) göre kararlarını oluşturabilmesi imkânı tanınmıştır (Agreement on Antidumping, 1994, Art. 2).

Damping soruşturmaları, ekonomik ve teknolojik çok sayıda faktör dikkate alınarak yapılmalıdır. Soruşturma sonucunda, yerli firmaların zararının, iç talebin yabancı mallara kayması veya yabancı firmaların teknolojik üstünlüğü dolayısı ile piyasaya daha ucuz mal sürmesi gibi nedenlerden kaynaklandığı ortaya çıkarsa, buna karşı damping vergisi ile koruma yapılamaz. Soruşturma esnasında ihracatçı firmalar *fiyat arttırma taahhüdünde* bulunursa, soruşturma o aşamada kapatılır ve ilgili firmalar izlemeye alınır; firmalar taahhütlerine riayet etmezse, soruşturmaya kaldığı yerden devam edilir. Soruşturma sonucunda hesaplanan damping marjı %2'nin altında çıkarsa, yaptırım uygulanmadan soruşturma kapatılır. Benzer şekilde damping yaptığı iddia edilen kaynaklardan yapılan ithalat, ülkenin ilgili mal kalemlerindeki toplam ithalatının %3'ünün altında ise

14 Dampig marjı: iç piyasa için sunum fiyatı-ihraç fiyatı/ihraç fiyatı şeklinde formüle edilebilir.

yaptırım uygulanmaz. Ayrıca, hesaplanacak dumping marjı çok yüksek çıksa bile, bunu yüzde yüz uygulama yerine, iç firmaların zararını giderecek düzeyde bir oranda uygulanması yükümlülüğü getirilmiştir.

Genel olarak dumpingli satışlar organize bir hareket değildir; bir ürün grubundaki ihracatçıların hepsinin birden aynı oranda dumping yaptığı düşünülmez. Bu yüzden dumping soruşturmaları, tek tek ihracatçı firmalar bazında yapılmalı ve her firmanın dumping marjı kendi koşullarına göre hesaplanmalıdır. Ancak çok sayıda satıcının bulunduğu piyasalarda satıcılarla temas edilerek hepsine eşit oranda vergi uygulanabilir (Agreement on Antidumping, 1994, Art. 5, 6, 9).

Anti dumping vergisinin süresi en fazla beş yıl olup, tayin edilen süre zarfında ihracatçı firmalar dumping yapmaya son vermezse, bir gözden geçirme soruşturması ile süre ikinci bir beş yıla kadar uzatılabilir; yerli firmaların zararı devam ettiği sürece, gerekli soruşturmalar yapılarak anti dumping vergisi uygulamaya devam edilebilir. Taraflarca hiçbir girişimde bulunulmazsa, 5 yıllık sürenin bitiminde yaptırım kendiliğinden ortadan kalkar. Dumping yapan firmalar koşulların değiştiğini öne sürerek uygulamanın gözden geçirilmesini ve yaptırımın kaldırılmasını isteyebilirler. İthalatçı ülke makamları bu tür talepleri dikkate almak zorundadır.

2015 yılı Haziran ayı itibariyle dünyada yürürlükte bulunan ve soruşturma aşamasında olan anti dumping vakalarının sayısı ise 1881'dir. Bunun 40'ını Güney Afrika, 280'ini Hindistan 44'ünü Pakistan, 131'ini AB, 148'ini Türkiye, 70'ini Kanada, 63'ünü Meksika ve 297'sini ABD uygulamaktadır (WTO, 11.12.2015). Buradan görüldüğü gibi Türkiye, dünyada anti dumping vergileri ile kendi sanayilerini koruma gayreti içinde olan ülkeler arasında ön sıralarda yer almaktadır. Bunun bir anlamı, Türk pazarının dumping yapmak için müsait bir zemin teşkil ettiği yönündedir.

Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması ve Koruma

Sübvansiyonlar ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM), yerli işletmelere verilebilecek sübvansiyonları sıkı bir şekilde düzenlemiştir. Anlaşmadan (SCM) hareketle sübvansiyonlar, 1-yasak sübvansiyonlar (prohibited),

2- izin verilebilir fakat karşı tedbire başvurulabilir sübvansiyonlar (permissible but actionable), 3- izin verilebilir (permissible) sübvansiyonlar olarak üç gruba ayrılmaktadır¹⁵. İhracatla doğrudan bağlantılı olan, ihracatçıya bir ödül mahiyetinde verilen sübvansiyonlar yasaklanmıştır. İzin verilebilir fakat karşı tedbire başvurulabilir sübvansiyonlar ise, yasak sübvansiyonlar dışında kalan, ancak *spesifik* olarak belirli kesimlere verilen sübvansiyonlardır. Yasak olmayan ve spesifik olmayan sübvansiyonların yerli üreticilere verilmesinde bir sakınca görülmemektedir.

DTÖ üyesi ülkeler, kendi sanayilerine veya tarımsal üreticilerine destek verirken, uluslararası kurallara riayet etmesi gerektiği gibi, kendi işletmelerine zarar veren sübvansiyonlarla mücadele ederken de uluslararası kural ve disipline riayet etmek zorundadır.

Bir ülkenin verdiği sübvansiyondan (yasak sübvansiyon veya müsaade edilen ve karşı tedbire başvurulabilir sübvansiyon) zarar görenler, diğer ülkelerin rakip endüstrilerinde faaliyet gösteren firmalardır. Söz konusu firmalar, sübvansiyondan zarar gördüklerini kendi hükümetlerine bildirmelidir veya hükümetler piyasa haberdarlığı çerçevesinde kendileri duruma muttali olabilir. Bir hükümet, yasak veya tedbir alınabilir bir sübvansiyon dolayısı ile kendi firmalarının zarar gördüğü yönünde kuvvetli bulgulara sahipse, iki yol izleme imkânına sahiptir. Birinci yol, uluslararası yol olup, konuyu DTÖ bünyesindeki Uyuşmazlıkları Çözüm Organına (Dispute Settlement Body, DSB) taşımaktır. Uyuşmazlıkları Çözüm Organı koynu Panel denilen özel oturuma taşıyarak kararını oluşturmaktadır. Sürecin sonunda, gerçekten başvuran ülkenin firmalarının sübvansiyon dolayısı ile zarara uğradığına hükmedilirse, sübvansiyon veren ülkenin bundan vazgeçmesi beklenir; eğer vazgeçmezse, şikâyet eden ülke karşı tedbir alma hakkı kazanmaktadır (WTO, 2009, s.95). Bir ülkenin girişimcileri başka bir ülkenin kendi girişimcilerine verdiği sübvansiyon dolayısı ile hem uluslararası pazarlarda, hem de kendi iç pazarında zarara uğrayabilir. Her iki durumda da, girişimcileri zarara uğrayan ülkelerin alabileceği tedbirler mevcuttur. Sübvansiyon dolayısı ile uluslararası pazarlarda zarar görme söz konusu ise, zarar gören ülke konuyu Uyuşmazlıkların Halli Organına taşıyabilir. Örneğin, Avrupa

15 Anlaşma, trafik ışıklarından hareketle, yasak sübvansiyonları *kırmızı (red)*, karşı tedbire başvurulabilir sübvansiyonları *amber (amber)* ve karşı tedbire başvurulamayan sübvansiyonları ise *yeşil (green)* sübvansiyon olarak nitelendirmektedir.

Birliği, ABD'nin büyük yolcu uçağı imalatçısı Boeing firmasına 10 çeşit sübvansiyon verdiği, bu uygulamanın AB'nin büyük yolcu uçağı üreticisi Airbus'a *dünya pazarlarında* ciddi zarar verdiği iddiası ile 2005 yılında Uyuşmazlıkları Halli Organına başvuru yapmıştı. Organ konuyu Panel'e taşımıştır. Uzun yıllar süren incelemeler sonunda Panel, ABD'nin haksız rekabet oluşturan sübvansiyonlar verdiğine hükmetmiş ve 2012 yılında ADB sübvansiyonları kaldırmak zorunda kalmıştır (DTÖ, 2012a)¹⁶. Bir ülkenin kendi firmalarına verdiği sübvansiyon dolayısı kendi firmaları kendi iç pazarında zarara uğrayan ülkeler ise bireysel olarak hareket edip, sübvansiyon veren ülkeden yapılan sübvansiyonlu ithalata karşı *telafi edici tedbir* uygulayabilir. Telafi edici vergiye sübvansiyonlu ithalata karşı koruma mekanizması olarak bakılabilir.

Hükümetlerin sübvansiyona karşı kendi yerli firmalarını koruyucu tedbire başvurabilmesi için, tıpkı anti dumping sürecinde olduğu gibi, yerli işkolları veya bunları temsil eden sivil toplum kuruluşları tarafından bir başvurunun yapılması gerekir. Sübvansiyon soruşturmalarında başvurunun muteber sayılması için yerli iş kolunun çoğunluğunun süreçle ilgili olması, tarafları bilgilendirme, bilgi ve bulguları değerlendirme, yaptırım uygulama, yaptırımların süresi, yaptırımların gözden geçirilmesi gibi süreçler antidamping soruşturmaları için yukarda açıklanan süreçlerin aynısıdır. Sübvansiyon soruşturmaları ile antidamping soruşturmalarının birbirinden ayrıldığı en önemli nokta, sübvansiyon soruşturmalarına, sübvansiyon verdiği iddia edilen ülkenin kamu otoritelerinin de dahil edilmesidir. Bu yüzden soruşturma kurumları, sübvansiyon verdiği iddia edilen ülkenin resmi makamlarını da bilgilendirmesi ve sübvansiyon verip vermediklerini öğrenmesi gerekir. (Agreement on Subsidies, 1994, Art 11-15, 18). Sübvansiyonun zararlı etkilerine karşı yerli firmaları korumak için uygulanan ilave vergiye *telafi edici vergi* (countervailing duty) denmektedir.

Sübvansiyon soruşturmalarında, ön inceleme veya soruşturma sonucunda ortaya çıkan telafi edici vergi miktarı, minimum seviyenin (de minimis) altında ise (%1), soruşturma o aşamada kapatılır. Benzer şekilde sübvansiyonlu ithalatın, ülkenin o kalemdeki toplam ithalatının %2'sinin altında çıkması durumunda, soruşturmaya devam etmeye gerek bulunmamaktadır (Agreement on Subsidies, 1994, Art. 11, 27). Ayrıca,

16 Söz konusu olay uluslararası ticaret camiasında *Boeing vakası* olarak bilinmektedir.

hesaplanan sübvansiyon miktarı çok yüksek çıkrsa bile bunun yüzde yüz uygulanması yerine, yerli firmaların zararını giderecek düzeyde bir oranda uygulanması yükümlülüğü getirilmiştir (Agreement on Subsidies, 1994, Art. 19).

Telafi edici vergi uygulaması dünyada çok yaygın olarak kullanılan bir koruma yöntemi değildir. Örneğin 2015 yılı Haziran ayı itibariyle dünyada yürürlükte ve soruşturma aşamasında olan sadece 177 telafi edici vergi vakası mevcut olup, bunun 21 AB'nin, 30'u Kanada'nın ve 89'u ABD'nin diğer ülkelerden yapılan ithalata karşı uygulamalarıdır. Aynı dönemdeki anti dumping vakalarının toplam sayısı ise 1881'dir (WTO, 11.12.2015).

Yukarıdaki başlıklar altında ele alındığı gibi, uluslararası ticarete *haksız rekabete* karşı koruma, *anti dumping vergisi* ve *telafi edici vergi* ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Anti dumping vergisi uygulamaları telafi edici vergi uygulamalarına göre çok daha sık (10 kat) başvuru bir yol olarak görülmektedir. Bunun nedeni konusunda, zarar verici sübvansiyon vakalarının sayıca azlığı, sübvansiyon soruşturmalarının anti dumping soruşturmalarına göre daha zor olması ve bazı anti dumping soruşturmalarının aslında bir sübvansiyon soruşturması olduğu görüşleri ileri sürülebilir. Gerçekten, bir sübvansiyon soruşturması yürütmek, bir anti dumping soruşturması yürütmeye göre daha zordur. Zira sübvansiyon soruşturmalarında taraflardan birini sübvansiyon verdiği iddia edilen hükümetler oluşturmaktadır. Sübvansiyon vermek hükümetler için bir egemenlik alanı olmasından, bunları araştırmak ince bir diplomasi gerektirmekte olup, bu anlamda bir yetkinlik her ülkede bulunmayabilir. Sübvansiyon soruşturmalarının neredeyse tamamının gelişmiş ülkeler tarafından açılması bu duruma işaret etmektedir. Bu yüzden haksız rekabete uğrayan hükümetler, bunun gerisinde bir sübvansiyon olduğu inansalar bile, soruşturmayı anti dumping soruşturması şeklinde formüle etmektedirler. Çünkü sübvansiyondan yaralanan firmalar ancak dumping yapmak sureti ile haksız rekabet yapmış olabilir.

Özetle, çok taraflı ticaret sistemi, basit gerekçeler ve yüzeysel incelemelere dayanarak, dumping yaptıkları veya sübvansiyondan yaralandıkları gerekçesi ile firmaların cezalandırılmasını ve bu yolla yerli üreticilerin korunmasını engellemektedir. Haksız rekabete karşı yerli endüstrileri koruyabilmek için usulüne uygun bir anti dumping

veya sübvansiyon soruşturmasının yapılması, dumping veya sübvansiyon bulgularına ulaşılması, yerli firmaların zarar gördüğünün ve zararın dumping veya sübvansiyondan kaynaklandığının dünyanın gözü önünde ortaya konması gerekmektedir.

Ticarette Teknik Engeller Anlaşması ve Koruma

Standartların sosyal politika amaçlı rolleri önceki başlıklar altında ele alınmıştı. Standartların ticari hayat için de sayısız faydaları vardır. Örneğin, kıyaslama yapmanın kolaylaştırılması, maliyetlerin düşürülmesi, sözleşme kolaylığı, eğitim, kalite güvencesi bu faydalardan sadece birkaçıdır. Ayrıca ticari faydalar, insan, hayvan ve bitki sağlığının korunması, çevrenin korunması, emniyet ve güvenlik gibi sosyal faydalardan bağımsız değildir. Konu uluslararası ticaret olunca bu faydaların önemi bir kat daha atmaktadır. Çünkü standartlar, uluslararası ticaret için son derece ehemmiyetli bulunan, şeffaflık ve öngörülebilirliğin garantisidir.

Ülkeler, sosyal politika amaçları ile hem iç piyasada üretilen ürünlerin, hem de ithalat yolu ile gelen ürünlerin kendi standart ve teknik düzenlemelerine uygunluğunu kontrol etmektedir. Bu kontroller ürün özellikleri, proses ve üretim metotları ile ilgili özellikler ve ambalaj özellikleri bakımından yapılabilmektedir. Hatta bu kontrollerin yapılması için gereken analiz, test ve deneylerin de standartları mevcut olabilir.

Uluslararası ticaret bakımından standartlar son derece faydalı ve gerekli olmakla birlikte ülkeler arasındaki standart farklılıklarından ve uygulamadan ve doğan çeşitli sorunlar bulunmaktadır. 162'si DTÖ üyesi olmak üzere dünyada 200'den fazla ülke ve otonom bölge bulunmaktadır. Bunların standartları birbirinden farklı olursa, standartlara uyma zorunluluğu bulunan ürünlerin ticareti imkânsız hale gelecektir. Bu yüzden standart ve teknik düzenlemelerle ilgili global sorunlardan biri *standartların uyumlaştırılması (harmonizing)* sorunudur (WTO, 2012, s.149). Öte yandan standartların, kendi amaçları dışında, *ticari koruma amaçlı* olarak kullanılması tehlikesi mevcuttur. 1948'den beri dünya mal standartlarını uyumlaştırma amacıyla Uluslararası Standartlar Örgütü (International Organization for Standardization¹⁷) faaliyettedir. 160'dan

17 Bkz: <http://www.iso.org/iso/home.html>

fazla ülkenin ulusal standart enstitüsü, Uluslararası Standartlar Örgütünün üyesidir. Elektroteknik ürünlerin standartlarının uyumlaştırılması konusunda, Uluslar arası Elektroteknik Komisyonu (International Electrotechnic Commission¹⁸) adlı başka bir örgüt faaliyettedir. Dünya ürün standartlarının belirlenmesinde dünyanın önemli bir bölümü işbirliğine gitmiş durumdadır; ancak yine de, ulusal standartların belirlenmesinde, ülkelerin birbirinin standartlarını kabul etmesinde ve denetim ve kontrollerde *ticari korumacılık* güdülebilmektedir (WTO, 2012, s.174).

Standartlarda entegrasyonun sağlanmasında katalizör olma ve standartların ticari koruma amaçlı kullanılmasını önleme görevi Dünya Ticaret Örgütüne verilmiştir (Grasstek, 2013, s. 147). Standartların ticari koruma amaçlı kullanılmasını önlemek için, DTÖ şemsiyesi altında, 1994 yılında, Ticarete Teknik Engeller (Technical Barriers to Trade, TBT) Anlaşması yürürlüğe sokulmuştur.

Standartlarla ilgili uluslararası literatürde, standart, uyulması zorunlu olmayan ürün özelliklerini, teknik düzenleme veya teknik regülasyon ise uyulması zorunlu ürün özelliklerini ifade etmektedir. Teknik düzenlemelerin ticari koruma amaçlı kullanılma potansiyeli, standartlara göre daha yüksektir; ancak, zorunlu olmasa bile standartların da ticaret üzerinde yönlendirici etkileri mevcuttur (WTO/UNCTAD, 1998, ss-117-122).

Teknik düzenleme ve standartları belirleyenler ve denetimini yapanlar genelde merkezi hükümetlerdir. Bazı ülkelerde, yerel hükümetler ve sivil toplum kuruluşlarının da bu tür yetkileri bulunmaktadır

Ticarete Teknik Engeller Anlaşması, ülkelerin standart ve teknik düzenlemeler yapmasını ve bunlara uyumu denetlemesini kabul etmekte; ancak bunu yerine getirirken belirli koşullara uyulmasını istemektedir. Örneğin, teknik düzenlemeler tüm ithalatta *ayırım gözetmeme* kuralına uygun olarak uygulanmalı, ithal ürünleri yerli ürünler karşısında dezavantajlı kılacak uygulamalardan kaçınılmalı (ulusal muamele kuralı), ticarete gereksiz bir engel teşkil edecek şekilde formüle edilmemeli ve bilimsel olarak ispatlanmış gerekliliklere ve delillere dayanmalıdır (Agreement on Technical Barriers to Trade, 1994, Art. 2).

18 Bkz: <http://www.iec.ch/>

Teknik düzenlemelerin ticari koruma aracına dönüşmemesi için Anlaşmada çeşitli hükümler yer almaktadır. Ülkeler kendi teknik düzenlemelerini oluştururken, daha önceden oluşturulmuş *uluslararası standartları* esas almalı; eğer bir ürün, proses veya test metodu için uluslar arası standart mevcut değil veya mevcut olanlar iklim özellikleri, coğrafi veya teknolojik faktörler bakımından ülke koşullarıyla uyumlu değilse, o zaman bilimsel olarak kanıtlanmış gerekçelere göre, ülkeler kendi teknik düzenlemelerini oluşturabilirler. Ayrıca, uluslararası uyumlaştırmanın sağlanabilmesi için ülkeler başta Uluslararası Standartlar Örgütü olmak üzere diğer uluslararası standardizasyon kuruluşları ile işbirliği halinde olmalıdır.

Bir ülkenin yürürlüğe sokacağı, teknik düzenleme, eğer mevcut uluslararası düzenlemelere uyum göstermiyorsa, söz konusu düzenlemenin taslağı, bilimsel gerekçeleri ile birlikte DTÖ vasıtası ile diğer DTÖ üyesi ülkelere bildirilmeli ve görüşleri alınmalıdır. Diğer DTÖ üyelerinden gelen görüşlere göre revize edilen düzenleme yürürlüğe girmeden belli bir süre önce, kendi hazırlıklarını yapabilmeleri bakımından, yine DTÖ kanalı ile üye ülkelere bildirilmelidir.

İthalatçı ülkeler, zorunlu standart denetimine tabi ürünleri ithal ederken, uygunluk belgesi ibraz etmesi koşulu ile ülkelerine giriş izin vermektedir. Uygunluk belgesinin alınması, bürokratik bir engel olarak kullanmaya oldukça müsaittir. Bu yüzden, çok taraflı ticaret sistemi uygunluk belgelerinin ibraz edilmesi konusunda şu noktaları şart koşturmaktadır (Agreement on Technical Barriers to Trade, 1994, Art. 5, 6): Standartlara uyumla ilgili tespit prosedürü yerli ürünler için nasıl uygulanıyorsa, ithal ürünler için de aynı şekilde uygulanmalıdır; test, deney ve tespit ücretlerinde de ulusal muamele kuralı geçerli olmalıdır; test ve deney için numune alma prosedürü yabancı mallara farklı tatbik edilmemelidir. Eğer ihracatçı ülkenin test ve belgelendirme kriterleri kifayet ediyorsa, ithalat esnasında yeni baştan bir uygunluk sertifikası istemek yerine, ihracatçı ülkenin kabul ettiği makamlar tarafından düzenlenen ve ihracatçı tarafından ithalatçıya gönderilen sertifikalar kabul edilmelidir.

Bazı ülkelerde yerel hükümetler de standartlar formüle edip, ithalat ve ihracatta iş dünyasının bunlara uymasını zorunlu tutabilmektedir. Çok taraflı ticaret sistemi, yerel hükümetlerin de Ticarete Teknik Engeller Anlaşmasına uymasından, Anlaşmaya imza koymuş olan merkezi

hükümetleri sorumlu tutmaktadır.

Uyulması isteğe bağlı olan standartlar da, ülkeden ülkeye çok fark ederse, uluslararası ticaret bakımından sorun doğurabilir. Çok taraflı ticaret sistemi, bunların da uyumlaştırılması konusunda, milli standart enstitülerinin standart oluştururken, standartları yürürlüğe sokarken ve uygularken, kendilerini bağlı hissedecekleri bir iyi uygulamalar kodu (code of good practice) geliştirmiştir (Agreement on Technical Barriers to Trade, 1994, Annex 3). Kod, zorunlu standartlarda olduğu gibi, isteğe bağlı standartlarda da ulusal standart enstitülerine, takip edebilecekleri bazı prensipler getirmiştir. Burada da, enstitüler uluslararası standartları temel almaları konusunda yönlendirilmekte; uluslararası standardizasyon kuruluşları ile gönüllü standartların geliştirilmesinde işbirliği yapılmasını istemektedir. Ayrıca ulusal standart enstitüleri, ileriye doğru en az altı ay içerisinde yapmayı düşündükleri standart düzenlemelerini yayınlamalı ve geriye doğru altı ay içinde yürürlüğe soktukları standartlar konusunda hem uluslararası standart kuruluşlarını hem kamuoyunu bilgilendirmelidirler.

Görüldüğü gibi, uluslararası ticarete standartların kural tanımaz bir şekilde ticari koruma amaçlı kullanımını engellenmektedir.

Sağlık ve Bitki Sağlığını Koruma Anlaşması ve Ticari Koruma

Dünya mal ticareti 2014 yılı sonu itibariyle 18,5 trilyon dolara ulaşmış olup, bunun 1.76 trilyonluk kısmını (% 9,4) tarımsal ürünler oluşturmaktadır. Tarımsal ürün ticareti içinde gıda maddelerinin payı yaklaşık 1,5 trilyon dolar olup, bunun toplam dünya mal ticareti içindeki payı %8, tarımsal ürün ticareti içindeki payı ise %85'tir (WTO, 2015). Tarım ve gıda ürünleri, uluslararası ticarete en fazla *teknik düzenlemeye*, yani zorunlu standartlara tabi olan bir alandır. Çünkü bu ürünler, insan sağlığı, çevrenin korunması, bitki ve hayvan varlıklarının salgın hastalıklardan korunması bakımından hassas bir alanı oluşturmaktadır. Günlük hayatımızın bir parçası olan taze sebze ve meyvelerin, bunlardan elde edilen işlenmiş ürünlerin, hayvansal ürünlerin, fırın ve pastacılık ürünlerinin, bakliyat ve yağlı tohumların, orman ürünlerinin vb., ham halinde olsun işlenmiş halde olsun, uluslararası ticareti, *teknik düzenleme ve standartlar yanında, sağlık ve bitki sağlığı tedbirlerine de tabidir.* (UNCTAD/WTO, 1996. s. 123). Bu alanda global bazda çalışma yapan

ve teknik düzenlemeleri uyumlaştıran kurumların başında, Dünya Sağlık Örgütü (World Health Organization¹⁹) çatısı altında faaliyet gösteren Kodeks Alimentarius (Codex Alimentarius²⁰) Komisyonu, Dünya Gıda ve Tarım Örgütü (World Food and Agriculture Organization²¹) altında faaliyet gösteren, Uluslararası Bitki Koruma Konvansiyonu (International Plant Protection Convention²²) ve Dünya Hayvan Sağlığı Örgütü (World Organization for Animal Health²³) yer almaktadır. Söz konusu kuruluşlar, kendi alanları ile ilgili olarak, ürün, üretim metodu-proses ve test ve kontrol yöntemleri konusunda standartlar oluşturmakta ve bu konularla ilgili olarak uluslar arası işbirliğini geliştirmektedirler.

Her ülke, kendi sosyal politikaları çerçevesinde, gıda ve tarımsal ürün güvenliği sistemini oluşturarak, hem iç üretimin hem de ithal edilen ürünlerin bu sisteme uymasını sağlamaktadır.

Gıda ve tarımsal ürün güvenliği politikaları, tıpkı endüstriyel teknik düzenlemelerde olduğu gibi, ticari korumacılık için uygun bir ortam oluşturmaktadır. Dünya Ticaret Örgütü şemsiyesi altında 1994 yılında imzalanan, Sağlık ve Bitki Sağlığı Önlemleri Anlaşmasının (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) amacı bu alandan gelebilecek korumacılığın önüne geçilmesidir. Aşağıdaki paragraflarda Anlaşmanın getirdiği kural ve disiplin özet olarak yer almaktadır.

Anlaşma, ülkelerin gıda güvenliği, bitkisel ve hayvansal ürün güvenliği ile ilgili tedbirler alabileceklerini kabul etmekte, ancak bunların *sadece* insan, bitki ve hayvan sağlığını ve çevreyi korumaya yönelik olmasını sağlamaya çalışmaktadır. Alınabilecek tedbirler, hastalık yayan mikrop ve organizmaların ülkeye girişini engelleme ve yayılma riskini ortadan kaldırmaya; gıda katkı maddeleri ve gıda ve içecek maddelerinde gelişen ve hastalığa neden olan toksinler ve bulaşıcılar riskini ortadan kaldırmaya veya hayvanlarla veya bitki veya bitki parçaları ile taşınan hastalık risklerini ortadan kaldırmaya yönelik olmalıdır (UNCTAD/WTO, 1996, s.124); *asla ticari korumacılık* içermemelidir. Anlaşmanın, *ticari korumacılığı*

19 Bkz: <http://www.who.int/en/>

20 Bkz: <http://www.codexalimentarius.org/>

21 Bkz: <http://www.fao.org/home/en/>

22 Bkz: http://www.fao.org/docs/up/easypol/785/international_plant_protection_convention_slides_078en.pdf

23 Bkz: <http://www.oie.int/>

önlemeye yönelik bazı hükümleri aşağıdaki noktalarda özetlenmektedir:

-Gıda ve bitkisel ürün güvenliği ile ilgili teknik düzenlemelerde, uluslararası mevzuat, standartlar ve tavsiyeler göz önünde bulundurulmalıdır. Gıda güvenliği bağlamında, Codex Alimentarius Komisyonunun standartları, bitkisel ürün güvenliği alanında, Uluslararası Bitki Koruma Konvansiyonunun standartları, hayvansal ürün güvenliği anlamında ise Dünya Hayvan Sağlığı Örgütünün düzenlemeleri baz alınmalıdır (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures,1994, Preamble).

-Uluslar arası kural ve disiplinin geliştirilmesi için bu kurumlarla işbirliği yapılmalıdır; çeşitli nedenlerle ülkeler, uluslararası kuruluşların önerdiği standartlardan farklı bir teknik düzenleme yürürlüğe sokmak isteyebilir; böyle durumlarda DTÖ kanalı ile diğer ülkelere önceden bilgi verilerek, diğer ülkelerin görüş belirtmelerine fırsat sağlanmalıdır (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures,1994, Annex B).

-İhracatçı ülkelerin standartları ve teknik düzenlemeleri ithalatçı ülkelerin düzenlemeleri ile örtüşüyorsa, ithalatçı ülkeler ithalat esnasında yeni baştan kontrol ve denetim yapmak yerine, ihracatçı ülkelerin yaptığı kontrol ve denetimlere ait belgeleri kabul etmelidirler (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, 1994, Art.5).

Yukarıdaki hükümler bakımından Sağlık ve Bitki Sağlığı Önlemleri (SPS) Anlaşması ile Ticarete Teknik Engeller (TBT) Anlaşması birbiri ile benzerlik göstermektedir. Aşağıdaki noktalarda ise iki anlaşma birbirinden ayrılmaktadır.

Teknik Engellerle ilgili hükümler ülkeler arasında *ayırım gözetmeden* uygulanırken, Sağlık ve Bitki Sağlığı önlemlerini *farklılaştırılmış* veya *ayırımçı bir şekilde* uygulamak mümkündür (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures,1994, Art.2). Örneğin otomobil lastiği ile ilgili teknik düzenleme, bütün ülkelere yapılacak ithalatta aynı şekilde uygulanmak zorundadır; Hindistan'dan ithal edilen lastiğe farklı, Arjantin'den ithal edilen lastiğe farklı standart uygulanmaz. Ama Avustralya'dan ithal edilen ete farklı, Arjantin'den ithal edilen ete farklı

gıda güvenliği önlemleri tatbik edilebilir. Çünkü et üretimi Avustralya ve Arjantin'deki iklim koşullarından etkilendiği gibi, iki ülkede üretilen etlerin hijyen ve sağlık koşulları birbirinden farklı olabilir. Bunun bir sonucu olarak, sağlık ve bitki sağlığı konusunda uluslararası kurallara uyum sanayi ürünlerinin uluslararası teknik düzenlemelere uyum zorunluluğundan daha gevşektir.

Bir ülkenin sağlık ve bitki sağlığı kuralları, bilimsel gerekçelere dayandığı sürece, uluslararası standartlardan daha yüksek olabilir (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures, 1994, Art.5). Mesela Rusya Federasyonu, soğuk iklimi dolayısı ile yaş sebze ve meyvede bulunan ilaç kalıntılarının kendi halkını ılıman bölgelerde yaşayan halklardan daha kötü etkilediğini öne sürerek, uluslararası standartlardan daha düşük oranlarda ilaç kalıntısı taşıyan (daha yüksek standartta) ürünlerin ithalatına izin verebilir. Nitekim Rusya Federasyonu bu şekilde bir uygulama içindedir (İstanbul İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği, 2013)

Sağlık ve bitki sağlığı tedbirlerinin geçici olarak uygulanması, bazen sıkılaştırılıp bazen gevşetilmesi mümkündür. Örneğin deli dana hastalığı görülen bölgelemeden yapılacak et ithalatına geçici tedbirler getirilebilir, hastalık sona erince tedbirler kaldırılabilir.

Sağlık ve bitki sağlığı tedbirleri ayrıca ülkeler arasında ikili görüşmelere de konu olmaktadır. Örneğin et, piliç ve balık ithalatında ülkeler, sadece standartlara uyumu kontrol etmekle kalmaz, ithalat yapılacak tesisleri bizzat denetlemek isteyebilirler. Nitekim AB, her türlü hayvansal mamul ithalatını, güvenilirliği denetim altında olan ülkeler ve firmalardan yapmaktadır (EU Commission, 2015), Suudi Arabistan, Rusya Federasyonu, İran gibi ülkelerin de benzer uygulamaları mevcuttur.

İdari Tedbirler Yolu İle Koruma

Tarife dışı koruma araçları arasında geleneksel ithal lisansları, ithal ürünlerinin değeri, sevk öncesi kontrol mekanizması ve menş kuralları gibi idari düzenlemelerin de isimleri zikredilmiştir. Burada söz konusu idari tedbirlerin ticari koruma maçlı kullanım şekilleri ve çok taraflı ticaret sisteminin bu bağlamda neler getirdiği ele alınmaktadır.

İthal lisansları: Çok sayıda ürünün ithali için merkezi hükümetlerden

veya yerel idarelerden çeşitli izinler alınması gerekebilir. Bundan önceki başlıklar altında ele alınan teknik düzenleme ve gıda güvenliği düzenlemeleri bir yönü ile ithal lisanslarına da konu teşkil etmektedir. Türkiye’de 27 ürün grubunda ürün güvenliği denetimi adı altında lisans uygulaması söz konusudur (Ekonomi Bakanlığı, 16.12.2015). İthal lisanslarının önemli bir kısmı, insan sağlığı, güvenlik ve çevrenin korunması ile ilgili uluslararası anlaşmalardan kaynaklanmaktadır (IISD, UNEP, 2014, ss.17-21). Çeşitli ürünlerin ithalatı belirli kurumların izine tabi tutulabilir. Ülkeler ithal lisansına tabi ürünlerin sayısını arttırmak veya ithal lisansı verme süresini uzatarak veya lisans verme koşullarını zorlaştırarak korumacılığa yönelebilirler. Bu yüzden DTÖ şemsiyesi altında imzalanmış olan İthal Lisansları Anlaşması, (Agreement on Import Licensees), ithal lisanslarının tarife dışı bir engel olarak kullanılmaması yönünde düzenlemeler içermektedir. Örneğin hükümetler, ithalatını lisansa bağladıkları ürünleri, lisansa bağlama gerekçelerini ve lisans verme koşullarını yayınlamak zorundadır; yeni lisans zorunlulukları getirdiklerinde veya eski uygulamalarında değişiklik yaptıklarında bunu gerekçeleri ile birlikte DTÖ’ye bildirmek zorundadır. DTÖ vasıtası ile bütün ülkeler birbirinin uygulamasından haberdar olacağından, oluşturulan baskı nedeni ile ülkelerin gereksiz ithal lisansı ihdas etmelerinin önü alınabilmektedir. Ayrıca ithal lisanslarının verilmesi ile ilgili maksimum süreler belirlenmiştir (Agreement on Import Licenses, 1994, Art.1, 2, 3, 5).

İthal ürünlerin değeri: Malın *değeri* üzerinden (advalorem) alınan gümrük vergilerinin, malın *birimi* üzerinden (spesifik) alınan vergilere göre daha adil olduğu ve uygulamanın daha kolay olduğu kabul edilmektedir (UNCTAD, WTO, 1994, s.85). Ancak malın *gerçek değerini* saptamak her zaman kolay değildir. Her ne kadar alıcı ve satıcının üzerinde anlaştığı ve fatura ile belgelediği mal değeri vergilemeye esas teşkil eden değer olarak kabul edilse de, gümrük idareleri beyan edilen mal değerini kabul etmek zorunda değildir. Gümrük idareleri, tarafların aralarında anlaşdığı mal değerini esas almak yerine, kendi belirlediği mal değeri üzerinden vergileme yapma şeklinde bir politika güdebilirler ve bunu ticari korumanın bir aracı olarak kullanmak isteyebilirler. Hükümetlerin bu eğilimini önlemek üzere, DTÖ şemsiyesi altında Malların Kıymeti Anlaşması (Agreement on Valuation of Goods²⁴) yürürlüğe sokulmuştur. Buna göre, ilke olarak bir malın gümrük vergisine esas değeri satıcı ve alıcı arasında kararlaştırılan

24 Anlaşmanın orijinal adı: “Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994” şeklindedir.

değerdir (fiyat x miktar). Gümrük idareleri, çeşitli nedenlerle ithalatçı tarafından beyan edilen değer konusunda tereddüt içinde ise, farklı bir değeri esas alabilir. Gümrük idareleri, ithalatçının beyan ettiği mal değeri yerine, kendileri değer tespitine yönelirse, sıra ile şu yöntemleri deneyip, uygun olan yönteme göre mal değerini tespit etmek zorundadır (Agreement on Valuation of Goods, 1994, Art,1-7):

- 1-Tartışma konusu malların *aynısı* olan başka işlemlerdeki değeri esas alma,
- 2-*Benzer* malların değerini esas alma,
- 3- Aynı veya benzer malın *pazarda satış değerinden* çeşitli indirimler yaparak gümrük kıymetine ulaşma,
- 4-Malın ihracatçı ülkedeki *maliyet fiyatına eklemeler* yaparak gümrük değerine ulaşma ve
- 5- Önceki dört yöntemin sırası ile uygulanması sonucunda mal değeri saptanamıyorsa, Anlaşmanın genel prensipleri çerçevesinde sıra gözetmeksizin bunlardan birini uygulama

Nitekim, 4458 Sayılı Türk Gümrük Kanunu (2005, M.23-31), AB Gümrük Koduna paralel bir şekilde yukarıdakine benzeyen bir değer tespit yöntemini benimsemiştir.

Sevk Öncesi Kontrol: Sevk öncesi kontrol, uluslararası ticarete konu bir malın, ticari ve teknik parametrelerinin bağımsız uzman bir şirket tarafından kontrol edilip, sonuçların belgeye bağlanması anlamına gelmektedir. Adı üstünde sevk öncesi kontrol, mal ihraç ülkesinden yola çıkmadan yapılmaktadır. Kontrol edilen parametreler arasında, malın birim ve toplam *kıymeti*, tipi, standardı, ambalajı, teknik özellikleri gibi noktalar yer alır. Sevk öncesi kontrol talebi, ticari amaçlarla ithalatçı firmalardan gelebileceği gibi, ithalatın yapılacağı ülkenin resmi makamları tarafından zorunlu tutulan bir uygulama da olabilir. İthalatçılar, genelde malın kontrata uygunluğunu sağlamak amacı ile hükümetler ise mal değerinin düşük veya yüksek beyan edilmesinden duydukları endişeyi gidermek amacı ile sevk öncesi kontrole başvurmaktadır. Hükümetler bazen ticari koruma amacı da güdebilirler. DTÖ şemsiyesi altında imzalanan Sevk Öncesi Kontrol Anlaşması'nın (Agreement on Preshipment Inspection)

amaçlarından biri, ticari korumacılığı önlemektir. Sevk öncesi kontrol, hükümetler tarafından bu işle ilgili olarak yetki verilen şirketler tarafından ücret mukabili yapılmaktadır. Bazı ülkeler, ancak belirli yetkinliğe sahip kontrol firmalarının yaptığı kontrolü kabul etmektedir. İthalatçı firmaların salt ticari amaçlarla talep ettiği sevk öncesi kontrolü yapacak olan firmalar tarafların isteği doğrultusunda serbestçe belirlenebilir.

Sevk öncesi kontrol getirdiği parasal maliyet ve bürokrasi nedeni ile ticari korumacılığa yol açabilir. Bu yüzden Sevk Öncesi Kontrol Anlaşması ağırlıklı olarak *sevk öncesi kontrol firmalarının* uyacağı kuralları düzenlemektedir.

Menşe Kuralları: Menşe, bir malın yetiştirildiği veya üretildiği yer anlamına gelmektedir. Bir tarım ürünü için Ukrayna menşeli deniyorsa, bundan o malın Ukrayna'da üretildiği anlaşılır; bir sanayi ürünü için Japonya menşeli deniyorsa, bu ürünün Japonya'da üretildiği anlaşılır. Bütün girdi bileşenleri aynı ülkeden olan malların menşesini tanımlamak kolaydır; ancak çeşitli ülkelere tedarik edilen bileşenlerle üretilen ürünlerin menşesi ne olacaktır, konusu tartışmalıdır (WTO, 2012b, s.50). Örneğin, Malezya'da sadece montaj işlemi gerçekleştirilen, parçalarının %35'i Japonya'dan, %20'i Amerika'dan, %15'i, Hindistan'dan ve %10'u diğer ülkelere sağlanan bir bilgisayar hangi ülke menşeli sayılacaktır? (Malezya'nın payı sadece %20). Bu konuda ülkeler serbest bırakılsa, çeşitli ülkeler farklı menşe kuralları benimseyebilir. Mesela A ülkesi en yüksek bileşen payına göre menşe belirlerken, B ülkesi esaslı dönüşüm geçirilen ülkeyi menşe ülke olarak kabul edebilir. Bu şekilde her ülkenin kendi menşe kriterlerini koymasına, ülkeleri birbirinden yapılacak ithalatta *ayırım yapmalarına* yol açabilir. Bu yüzden DTÖ şemsiyesi altında imzalanan Menşe Kuralları Anlaşması (Agreement on Rules Origin) ile ticarete menşe yönlü ayırıcı uygulamalar engellenmeye çalışılmaktadır. Buna göre ülkeler, diğer ülkelere yapacakları ithalatta uygulayacakları menşe kurallarını, ticareti sınırlayıcı, saptırıcı ve çarpıtıcı bir şekilde uygulamayacak; kurallar bir nedene dayalı olarak, tarafsız, tekdüze ve tutarlı bir şekilde tatbik edilecek; menşe kuralları hangi işlemlerin menşe kazandırdığı değil, *nelerin menşe kazandırdığı* şeklindeki pozitif bir yaklaşımla belirlenecektir (Agreement on Rules Origin, 1994, Art. 2). Aslında DTÖ ve Dünya Gümrük Örgütü müştereken, tüm DTÖ üyelerinin kullanabileceği standart bir menşe kuralları çalışması içindedir

(WTO, 2012b, s. 50). Bu çalışma tamamlandığı zaman, çeşitli ülkelerden bileşenler bir araya getirilerek üretilen malların menşe ülkesi *son esaslı değişime uğradığı ülke* (Agreement on Rules Origin, 1994, Art. 3.b) şeklinde olacaktır.

Bir malın menşei, ithalatta uygulanacak vergi oranının saptanması, kota, tarife kotası gibi, sınırlamaların takibi, Genel Tercihler Sistemi kapsamında gelişmekte olan veya en az gelişmiş ülkelere verilen tavizlerin uygulanması, korunma önlemleri, anti dumping vergisi ve telafi edici verginin ödenmesi ve istatistik kayıtların tutulması açısından önem taşımaktadır.

Diğer Kurallar: Tarım Anlaşması (Agreement on Agriculture), Hizmet Ticareti Genel Anlaşması (General Agreement on Trade in Services) içerisinde mal ticaretine getirilebilecek tarife dışı engelleri önlemeye yönelik hükümler mevcuttur. Örneğin taşımacılığa getirilecek kurullarla da ithalatı da pekâlâ sınırlandırılabilir.

ÇOK TARAFLI TİCARET SİSTEMİ KORUMAYI DÜZENE SOKMADA NE KADAR ETKİLİ?

Büyüme, kalkınma ve refah artışının yeryüzünde yaygınlaşması ve ülkeler, şirketler ve kişilerin dünya nimetlerinden adil bir şekilde yararlanmasının önemli koşullarından biri, bir hukuk düzeninin mevcudiyeti ve başta ülkeler olmak üzere bütün tarafların bu düzene uymasıdır. DTÖ üyeleri tarafından kabul edilen ve önemli bir kısmı korumacılık yönü ile bu araştırmaya konu edilen DTÖ şemsiyesi altındaki anlaşmalar, hem söz konusu hukuk düzenini kurmakta hem de ülkelerin anlaşmalarla girilen taahhütlerini yerine getirmeleri konusunda bir baskı unsuru oluşturmaktadır. Üyelerin taahhütlerini yerine getirip getirmediği ve iç düzenlemelerinde şeffaflığa riayet edip etmediği, DTÖ tarafından üç yolla takip edilmektedir. Birinci yol bilgi verme (notification), ikinci yol izleme raporları, üçüncü yol ise şikâyetler ve uyuşmazlıkların halli mekanizmasıdır (WTO, 2012b, s. 53). Üye ülkeler, ticaret politikalarındaki değişiklikleri, düzenli bir şekilde DTÖ'ye bildirmek zorundadır. DTÖ'ye bildirilen konular DTÖ üyeleri tarafından da ve iş dünyası tarafından görülüp izlenebilmektedir. Söz konusu bildirim ve izleme şeffaf bir şekilde yapıldığı için ülkelerin kasti olarak yanlış davranışlarda bulunma şansı fazla değildir. İzleme raporları ise, her ülke için periyodik olarak DTÖ

tarafından hazırlanmaktadır. Ticaret Politikası Gözden Geçirme Raporları (Trade Policy Review Reports) olarak bilinen söz konusu raporlarda, ülkelerin yürürlüğe soktuğu, dış ticaret politikalarındaki gelişmeler yanında genel ekonomik durum ve dış ticaret gelişmelerine de yer verilmektedir. Gözden geçirme raporları, üye ülkelere yöneltilen sorulara verilen cevaplar, üye ülke makamları tarafından hazırlanan raporlar, üye ülkelerin ticaret politikaları ile ilgili periyodik bildirimler, diğer üye ülkelerin bildirimleri (şikâyetler) ve Uyuşmazlıkların Halli Organı'na (Dispute Settlement Body) düşen davalardan hareketle Ticaret Politikası Gözden Geçirme Organı (Trade Policy Review Body) tarafından hazırlanmaktadır. Ayrıca daha önce de belirtildiği gibi, 2008 krizinden bu tarafa üye ülkelerin ticareti sınırlayıcı (trade restricting) ve ticaret geliştirici (trade facilitating) uygulamalarının yer aldığı altı ayda bir yayınlanan Ticaret İzleme Raporları (Trade Monitoring Reports) yayınlamaktadır. Aynı paralelde bir başka rapor da sadece G 20 ülkelerini kapsamak üzere, OECD ve UNCTAD tarafından yayınlanmaktadır. Hem DTÖ tarafından hem de diğer kuruluşlar tarafından hazırlanan raporların başlıca amaçları, düzenli izleme mekanizması yolu ile ülkelerin ticaret politikalarının diğer ülkeler tarafından anlaşılması ve şeffaflığın sağlanması, akademik camia ve hükümetler arası tartışmaların kalitesinin yükseltilmesi, DTÖ üyesi ülkeler üzerinde, taahhütlerine uygun davranmaları yönünde baskı oluşturulması ve politikaların dünya ticaret sistemi üzerinde etkilerinin uluslararası değerlendirilmesi şeklinde özetlenebilir (WTO, 2014, ss. 380-382).

Üyeler birbirlerinin ticaret politikaları konusunda anlaşmazlığa düştüğünde, eğer anlaşmazlığı kendi aralarında müzakereler yolu ile çözümlenemezlerse, Uyuşmazlıkların Halli Organına başvurabilirler. Uyuşmazlıkların Halli Organı konuyu incelemesi için bir panel organize eder. Panel, üç tarafsız uzmandan oluşan bir bilirkişi grubudur. Panel raporu Organ tarafından onaylandığı zaman bağlayıcı halde gelir. Panel kararı her iki tarafça temyize götürülebilir. Temyiz, yine Organ tarafından atanan 8 kişilik bir bilirkişi grubu tarafından olayın incelenmesidir. Panel kararı kesin karardır. Panel kararına uyulup uyulmadığı hem davacı taraf hem de Organ tarafından takip edilmektedir. Eğer davalı taraf karara uymazsa, davacı tarafa karşı yaptırım izni verilmektedir. Uyuşmazlıkların Halli Mekanizması, çok taraflı ticaret sistemi kurallarına riayet edilmesi konusunda ülkeler üzerinde önemli bir baskı unsuru oluşturmaktadır (WTO, 2014, ss.354-379)

Korumacılığı önlemede çok taraflı ticaret sistemi başarılı mıdır, diye bir soru akla gelebilir. Yazılı ve görsel basında 2008 krizinden sonra korumacılığın arttığına dair çok sayıda görüş ortaya konulmuştur. Araştırmanın Korunma İhtiyacı başlığı altında belirtildiği gibi, kriz dönemlerinde korumacı eğilimlerin bir miktar artması zaten normaldir. Bununla birlikte, tarihsel verilere dayanarak analiz yapan yazarlar, 2008 krizi ile birlikte ortaya çıkan korumacılığın, 1929'daki krizi şiddetlendiren korumacılığın çok gerisinde olduğunu ifade etmektedir. Örneğin, Irwin, D. A., (2015, s.27) Büyük Depresyon hariç, diğer dönemlerdeki ticaret/ üretim oranı düşüşlerinde *korumacılık ve ticari engellerin* büyük bir rolünün olmadığını ifade ediyor; Ossa (2015), 1930'larda ortalama gümrük tarifesinin %50'lerde olduğunu, ama günümüzde bunun sadece %9 düzeyinde olduğunu belirterek, Doha Turunda somut bir başarı elde edilemese bile, 2008 krizinden sonra olası bir ticaret savaşını önlediği için DTÖ'yü başarılı bulmaktadır. Nitekim, Tablo.4'de DTÖ üyesi ülkeler tarafından gerektiği zaman kullanılabilen koruma önlemlerinin (anti dumping vergisi, telafi edici vergi, korunma önlemi ve özel korunma önlemi) 2008 krizi başlamadan önceki 7 yıllık dönem ve krizle birlikte gelen 7 yıllık dönemde kaydedilen önlem girişimi²⁵ sayılarını vermektedir. Kriz öncesi dönemde toplan 2354 önlem girişimi kaydedilirken, krizin etkilediği dönemde bu sayı bir miktar azalarak 2148'e gerilemiştir. Bu bağlamda Tablo.3, Irwing ve Ossayı (2015, 2015) teyit etmektedir. Burada tez, hiç bir ülkede hiçbir zaman korumacılık vuku bulmamıştır şeklinde anlaşılmamalıdır. Aksine, bazı ülkelerde korumacı eğilimler olabilir; bu eğilim kriz sonrası bazı yıllarda artmış da olabilir. Ancak global ölçekte ve uzun bir zaman perspektifi ile bakıldığında, gerçekten 1929 benzeri yaygın bir korumacılıktan bahsetmek mümkün değildir.

25 Önlem girişimi: Hükümetlerin yerli endüstrilerini korumak üzere harekete geçmesi anlamına gelmektedir. Örneğin soruşturmanın başlatılması bir önlem girişimidir. Bu girişimlerden kaç tanesinin kesin önlemlerle sonuçlandığı ayrı bir konudur. Önlem girişimi sayısı başlı başına korumacı eğilimin derecesini yansıtan bir gösterge olduğu için tercih edilmiştir.

Tablo.3:Kriz öncesi ve krizin etkilediği dönemlerde kaydedilen önlem girişimi sayısı

Koruma Önlemi	2001-2007	2008-2014
Anti dumping	1637	1501
Sübvansiyon	79	180
Korunma Önlemi	102	132
Özel Korunma Önlemi	536	335
Toplam	2354	2148
Yıllık ortalama girişim sayısı	336	306
Kaynak: WTO. http://i-tip.wto.org/goods/Default.aspx bilgi sisteminden sorgulanmıştır (11.12.2015).		

SONUÇ

Ulusal endüstrilerin ve bunları temsil eden hükümetlerin ithalatta korumacılık için birçok nedeni olabilir. Endüstri temsilcileri ve işçi ve işveren sendikaları koruma konusundaki baskılarını her vesile ile hükümete hissettirirler. Muhalefet partilerinin çoğu iktidara gelirse yerli sanayiye koruyacaklarını programlarına yazabiliyorlar. Uluslararası ticaretle ilgili ders kitaplarının birçoğunda teorik olarak korumanın mümkün olduğu belirtildikten sonra, koruma için başvurulacak enstrümanlar uzun uzun anlatılır. Ancak günümüzde, korumacılık, 20. Yüzyıldaki kadar sık başvurulmuş bir ticaret politikası olmaktan yavaş yavaş uzaklaşmıştır. Bu eğilimde, endüstrilerin uluslararası dikey entegrasyona gitmeleri, ülkeler arasında karşılıklı bağımlılığın artması, çok uluslu şirketler, üretim ve ihracatın ithalata bağımlılığının artması ve en önemlisi 1948'den günümüze devamlı gelişen ve 1994'te Dünya Ticaret Örgütü'nün kurulması ve çok sayıda anlaşmanın yürürlüğe girmesi ile kuvvetlendiren çok taraflı ticaret sistemi belirleyici faktörler olarak ortaya çıkmaktadır.

Global sistem, korumanın, gerektiği zaman, *sadece* gümrük tarifeleri ile yapılabileceği kuralını getirmiş ve tarifelerin yükseltilmesi ve yeni tarifeler konulmasını önemli ölçüde disipline etmiştir. Buna göre yerli sanayiler sadece ani olarak ortaya çıkan zarar verici ithalat artışlarında, dumping veya sübvansiyon dolayısı ile ortaya çıkan haksız rekabet durumlarında gerektiği ölçüde ve gerektiği sürede korunabilmektedir. Koruma Önlemleri Anlaşması, Anti dumping Anlaşması ve Sübvansiyonlar

ve Telafi Edici Önlemler Anlaşması, acil durumlarda ve haksız rekabet durumunda alınabilecek önlemleri detaylı bir şekilde tanımlamaktadır. Ticarete Teknik Engeller Anlaşması ve Sağlık ve Bitki Sağlığı Anlaşması, sosyal amaçlı politikalarla ticari korumacılık yapılmasının yollarını önemli ölçüde kapatmaktadır. Korumacılık yapmaya müsait idari yolların her biri ile ilgili ayrı birçok taraflı anlaşma mevcuttur. DTÖ üyesi 162 ülke bu anlaşmalara uyacağını taahhüt etmiştir. Ülkelerin iç mevzuat ve kurumsal yapılarında gerekli uyum yapılmış ve yapılmaya devam edilmektedir. Çin, Rusya, Suudi Arabistan gibi ekonomilerin de son 15 yılda sisteme dâhil olması ile sistem önemli ölçüde kökleşmiştir.

Ülkelerin taahhütlerine uygun davranıp davranmadığı sistem tarafından kontrol edilmektedir. Bu ortamda yerli sanayileri, 20. Yüzyıl politika araçları ile korumaya çalışmak artık çok zordur.

Kaynakça

- Agreement Customs Valuation (1994). www.wto.org (16.12.2015)
- Agreement on Antidumping (Agreement on Implementation of Article VI of the General
- Agreement on Tariffs and Trade (1994). www.wto.org (14.12.2015)
- Agreement on Import Licenses (1994). www.wto.org (16.12.2105)
- Agreement on Preshipment Inspection. (1994). www.wto.org (22.12.2015)
- Agreement on Rules Origin (1994). www.wto.org (22.12.2015)
- Agreement on Safeguard (1994). www.wto.org (14.12.2015)
- Agreement on Sanitary and Photosanitay Measures. www.wto.org (12.12.2015)
- Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. (1994). www.wto.org. (9.12.2015)
- Agreement on Textile and Clothing (1994). www.wto.org (14.12.2015)
- Agreement Technical Barrier to Trade (1994). www.wto.org (12.12.2015)

- AKP, Adalet ve Kalkınma Partisi (2015). 7 Haziran Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi
- Baldwin, R. E. (1969, ss. 295-305). 'The case against infant industry tariff protection. **Journal of Political Economy**. Vol. 77, No.3 (May-June 1969)
- Barone, B. and R. Bendini. (2015). Protectionism in the G 20. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549028/EXPO_STU\(2015\)549028_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549028/EXPO_STU(2015)549028_EN.pdf)
- Corden, W.M. (1994). Economic Policy, Exchange Rates, and the International System, Chicago: The University of Chicago Press.
- Crowley, M. A. (2006), 'Do safeguard tariffs and antidumping duties open or close technology gaps?', **Journal of International Economics** 68(2): 469-484.
- DTM (Ekonomi Bakanlığı). (2007). **Avrupa Birliği ve Türkiye**. Altıncı baskı. Ankara: DTM
- Eichengreen, B. (1987). Did International Economic Forces Cause the Great Depression? Working Paper, University of California
- Ekonomi Bakanlığı. (2015). 2015 Ürün Güvenliği Tebliği. www.ekonomi.gov.tr (16.12.2015)
- Emerson, M., T. Kovziridse and V. Movchan. (2014). Russia's Punitive Trade Policy Measures towards Ukraine, Moldova and Georgia. Working Document no:400. Brucelles: Centre for European Policy Studies. www.ceps.eu (26.11.2015)
- EU Commission (2015). Food and Feed Safety, Animal Health and Welfare, Plant Health. http://ec.europa.eu/food/food/biosafety/establishments/index_en.htm (21.12.2015)
- EU Commission (2015a). Technical Barriers to Trade. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150987.pdf (24.11.2015)
- Evenet, S. J., J. Fritz. (20015). The Tide Turns? Trade, Protectionism, and Slowing Global Growth The 18th Global Trade Alert Report. London: CEPR, Centre for Economic Policy Research

- GATT 94 (1994). General Agreement on Tariffs and Trade 1994. www.wto.org
- Gawande, K., B. Hoekman, Y. Cui (2011). Determinants of Trade Policy Responses to the 2008 Financial Crisis. World Bank Policy Research Working Paper 5862
- Grasstek, C. V. (2013). **The History and Future of the World Trade Organization**. Geneva: WTO Publications.
- Hoekman, B. (2012). "Trade policy so far so good?". **Finance and Development**. June 2012. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/06/pdf/hoekman.pdf> (26.12.2015)
- IISD, International Institute for Sustainable Development ve UNEP, United Nations Environment Program (2014). **Trade and Green Economy: A Handbook**. Third edition. Geneva: IISD
- Irwin, D. A. (2015) 'World trade and production: a long-run view'. (ed) Hoekman, B. **The Global Trade Slowdown: A New Normal? A VoxEU.org eBook.**: Centre for Economic Policy Research (CEPR)
- ISO, International Standardization Organization, (2015). Standards. <http://www.iso.org/iso/home/standards.htm> (24.11.2015)
- İstanbul İhracatçı Birlikleri Genel Sekreterliği (2013) Sirküler Tarih/No: 01.08.2013/593
- Kalkınma Bakanlığı. (2014). **Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, İthalata Olan Bağımlılığın Azaltılması Eylem Planı**. Ankara
- Karlık, R. (2009). **Uluslararası Ekonomi, Teori-Politika**. Geliştirilmiş 9. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş
- Krugman, P.R., M. Obsfeld and M. J. Melitz. (2015). **International Economics-Theory and Policy**. Tenth edition (Global edition), Essex:Pearson
- Milliyetçi Hareket Partisi (2015) **1 Kasım Seçim Beyannamesi**
- Ossa, R. (2015). Is the WTO a failure or a success. <http://www.chicagobooth.edu/capideas/magazine/winter-2015/is-the-wto-a->

- failure-or-a-success?cat=policy&src=Magazine (17.12.2015)
- Prutzin, D. (2014). Trade Facilitation at WTO, Power point sunum, Geneva
- Seyidoğlu, H. (2013), **Uluslararası İktisat Teori Politika ve Uygulama**. Geliştirilmiş 19. Baskı. İstanbul: Güzem Can Yayınları No. 28
- Stern, M. R. (2007). The Multilateral Trading System. Discussion Paper no:569. Michigan University.
- Suranovic, S. M. (2003). **International Trade Theory and Policy**, e-book. Washington D.C:The International Economic Study Center. <http://internationalecon.com/Trade/Tch10/T10-3.php> (26.11.2015)
- Türk Gümrük Kanunu (4458 Sayılı Kanun), **Resmi Gazete** 4/11/1999 Sayı : 23866, Ankara: Başbakanlık
- UNCTAD/WTO. (1996). **Business Guide To the Uruguay Round**. Geneva :ITC/CS
- Wessels, J. W. (2006). **Economics**. Forth edition. Newyork: Barons
- World Bank, WITS, World Integrated Trade Solution. <http://wits.worldbank.org/> (1.12.2015)
- WTO. (2014a). **World Tariff Profile**. Geneva:WTO
- WTO. I-TIP Goods: Integrated analysis and retrieval of notified non-tariff measures. <http://i-tip.wto.org/goods/Default.aspx> (11.12.2015).
- WTO. (2009). **World Trade Report 2009 Trade Policy Commitments and Contingency Measures**. Geneva: WTO
- WTO. (2012). **World Trade Report 2012 Trade and Public Policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century**. Geneva: WTO
- WTO. (2012a). United States-Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft -Second Complaint. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm (9.12.2015)
- WTO. (2012b). **Understanding the WTO**. Fifth edition. Geneva: WTO
- WTO. (2014). Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of

-
- Multilateral Trade Negotiations, 21st printing, Cambridge UK: WTO
- WTO. (2015). **International Trade Statistics 2015**. www.wto.org (12.12.2015)
- WTO. (2015). Trade Monitoring. https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/trade_monitoring_e.htm (22.11.2015)
- WTO. (2015a). Members and Observers. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (23.11.2015)
- WTO. Understanding the WTO. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (1.12.2015)
- Yaşar, E. (1993). **Türk Tekstil ve Konfeksiyon Sektörü**. İstanbul: İTKİB, İstanbul Tekstil ve Konfeksiyon İhracatçı Birlikleri