



**T.C. BAŞBAKANLIK DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI MÜSTEŞARLIĞI**  
YAYIN NO: DPT: 2377 - ÖİK: 441

**DÜNYADA KÜRESELLEŞME VE BÖLGESEL ENTEGRASYONLAR  
(AT, NAFTA, PASİFİK) VE TÜRKİYE (AT, EFTA, KEİ,  
TÜRK CUMHURİYETLERİ, EKİT (ECO), İSLAM ÜLKELERİ) İLİŞKİLERİ  
ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU**

**TÜRKİYE VE AVRUPA ENTEGRASYONU**

**ALT KOMİSYONU RAPORU**

**KİTAP 3**

**OCAK 1995**

ISBN 975 – 19 – 0985 - 6 (basılı nüsha)

Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir.

Bu yayın 1600 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

---

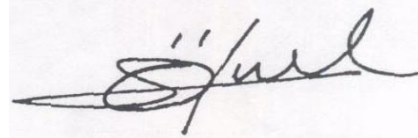
## ÖNSÖZ

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, iktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak yolu ile Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, plan hazırlıklarına daha geniş çevrenin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün olanaklarını değerlendirmek üzere sürekli ve geçici özel ihtisas komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 1.4.1993 tarih ve 93/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutacak ve toplumun çeşitli kesimlerinin görüşlerini Plan metnine yansıtacaktır. Komisyonlar çalışmalarını, sözkonusu Başbakanlık Genelgesi, 29.9.1961 tarih ve 5/1722 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan tüzük ve Teşkilatımız tarafından hazırlanan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu genel çerçevelerini dikkate alarak yapmışlardır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sonuç olarak refahın artırılması ve yaygınlaştırılması hedeflenmekte, yirmibirinci yüzyılda dünya ile bütünleşme amaçlanmaktadır.

Ülkemizi 2000'li yıllara taşıyacak ve önemli bir dönemi kapsayacak olan 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına toplumun tüm kesimlerinin katkısı, özel ihtisas komisyonları kurularak sağlanmıştır. Planların demokratik katılımcı niteliğini güçlendiren Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının dünya ile bütünleşen bir Türkiye hedefini gerçekleştireceğine olan inancımla, konularında ülkemizin en yetkili kişileri olan Komisyon Başkan ve Üyelerine, çalışmalara yaptıkları katkıları nedeniyle teşekkür eder, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ülkemize hayırlı olmasını dilerim.



Necati ÖZFIRAT  
Müsteşar



**İÇİNDEKİLER****HUKUK, POLİTİKA VE AT DIŞI ÜLKELERLE İLİŞKİLER  
ÇALIŞMA GRURU RAPORU**

<b>I. TÜRKİYE - AT İLİŞKİLERİNDE ANLAŞMAZLIKLARIN HUKUKİ ÇÖZÜM YOLLARI .....</b>	<b>2</b>
1. Ankara Anlaşması'nın 25. Maddesi Çerçevesinde Öngörülen Anlaşmazlıkların Çözümü Mekanizması .....	3
2. Anlaşmazlıkların Çözümünde 25. Madde Usulü Dışına Taşılarak ATAD Uygulamaları Doğrultusunda İzlenen Gelişmeler .....	5
3. Üçüncü Ülke Özel Ve Tüzel Şahıslarının ATAD'a Başvurusu Kapsamında AET Kurucu Anlaşması'nın 173. Maddesi.....	6
4. Gümrük Birliği Çerçevesinin Beraberinde Getireceği Yeni Hukuk Ortamına Bağlı Olarak Anlaşmazlıkların Çözümü Konusunun Değerlendirilmesi .....	8
<i>A. Ankara Anlaşmasının Kurumsal Çerçevesi İle Sınırlı Kalmak Kaydı ile Anlaşmazlıkların Çözümü Konusunun Değerlendirilmesi .....</i>	<i>10</i>
<i>B. Ankara Anlaşmasının Kurumsal Yapısı ile Sınırlı Kalmaksızın Anlaşmazlıkların Çözümü Konusunun Değerlendirilmesi .....</i>	<i>13</i>
<b>II. TÜRKİYE'NİN AT'NA TAM ÜYELİĞİ DURUMUNDA DOĞABİLECEK OLAN ANAYASAL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ.....</b>	<b>14</b>
1. Avrupa Topluluğu ve Süpranasyonalite.....	14
2. Üye Devletler Anayasalarındaki Egemenlik Kısıtlamaları .....	15
3. Türk Anayasasının Egemenlik Ve Egemenliğin Yetkili Organlarca Kullanılması İle İlgili Hükümleri .....	16
4. Topluluğa Tam Üyeliğin Gerektireceği Anayasa Değişiklikleri Ve Çözüm Önerileri	17
<b>III. TEŞKİLATLANMA VE KOORDİNASYON AÇISINDAN TÜRKİYE'NİN AVRUPA TOPLULUĞU'NA UYUMU .....</b>	<b>19</b>
1. Giriş .....	19
2. Üye Ülkelerin Deneyimleri .....	19
3. Koordinasyonun Sağlanması .....	20
4. Bakanlık AT Birimleri .....	21
5. Sonuç .....	21
<b>IV. AVRUPA TOPLULUĞU'NDA VERGİ POLİTİKASI .....</b>	<b>23</b>
1. AT Kurucu Anlaşması Çerçevesinde Toplulukta Vergi Politikasının Kaynakları ve Tanımı .....	23
<i>A. Kaynaklar.. .....</i>	<i>23</i>
<i>B. Topluluk'ta Vergi Politikasının Tanımı : Hedefler Ve Yöntemler .....</i>	<i>24</i>
A. Hedefler.....	24
B. Yöntemler.....	26
C. Topluluk Faaliyetlerinin Finansmanına Yönelik Kaynak Yaratma Sorunu .....	26
2. AT'da Vergi Politikası ile Üye Ülkelerin Vergi Sistemlerinin Karşılıklı İşleyişinde Anahtar Unsurlar .....	27
3. AT'da Vergi Sistemi Kapsamında Alınan Önlemler ve Üye Devletlerin Mali Mevzuatlarının Uyumlaştırılması Çalışmaları .....	28

<i>A. Dolaysız Vergilerde Çifte Vergilemeye, Milliyete Dayalı Ayrımcılık ile Tüketim Vergilerinde Çifte Vergilemeye ve Vergi Kaçakçılığına Karşı Önlemler</i> .....	28
a. Dolaysız Vergiler Alanında Çifte Vergilendirme Sorunu .....	28
b. Tüketim Vergileri Alanında Çifte Vergilendirmenin ve Milliyete Dayalı Ayrımcılığın Engellenmesi.....	29
c. Vergi Kaçakçılığı.....	29
<i>B. Vergi Mevzuatlarının Uyumlaştırılması</i> .....	30
a. Şirketlerin Vergilendirilmesi Sorunu.....	30
b. Tüketim Vergilerinin Uyumlaştırılması.....	31
4. Sonuç.....	32
5. Türk Mevzuatının AT Mevzuatı ile Uyumlaştırılması Sorunu .....	35
<b>V. REKABET POLİTİKASI</b> .....	<b>38</b>
1. Liberal Ekonomik Sistem Açısından.....	38
2. AT'a Tam Üyelik Açısından.....	39
<b>VI. DEMOKRASİ, İNSAN HAKLARI VE AVRUPA TOPLULUĞU</b> .....	<b>43</b>
1. Avrupa Topluluğu ve Diğer Uluslararası Kurumlarda .....	43
2. Türkiye'deki Hukuki Durum .....	44
<b>VII. AT DIŞI ÜLKELERLE İLİŞKİLER</b> .....	<b>48</b>
1. AT'nun Üçüncü Ülkelerle Kurmuş Olduğu İlişkiler ve Bunların Türkiye Üzerine Etkilen.....	48
<i>A. Afrika, Karayip ve Pasifik (AKP) Ülkeleriyle İlişkiler</i> .....	48
<i>B. Akdeniz Ülkeleriyle Yapılan Anlaşmalar ve Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası (YAP)</i> .....	48
<i>C. Orta Ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile İlişkiler</i> .....	49
<i>D. Malta Ve Kıbrıs'ın Üyelikleri</i> .....	52
<i>E. EFTA ile İlişkiler</i> .....	52
2. Ortak Savunma Politikaları Ve BAB.....	55
<b>VIII. SONUÇ VE ÖNERİLER</b> .....	<b>58</b>
<b>IX. GÖRÜŞLER</b> .....	<b>65</b>

## EKONOMİ VE GÜMRÜK BİRLİĞİ ÇALIŞMA GRUPLARI ORTAK RAPORU

<b>I. GİRİŞ.....</b>	<b>70</b>
<b>II. TOPLULUK VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE SON GELİŞMELER.....</b>	<b>71</b>
1. Topluluk'ta Son Gelişmeler.....	71
A. "Avrupa Ekonomik Alan".....	71
B. Ekonomik ve Parasal Birlik.....	75
C. AT'nin Muhtemel Yeni Üyeleri.....	84
2. Türkiye-Topluluk İlişkilerinde Son Durum ; Gümrük Birliği .....	91
A. Kavramsal Açıdan Gümrük Birliği.....	91
B. Ortaklık İlişkilerimizden Kaynaklanan Yükümlülükler Açısından Mevcut Durum	93
C. Fiili Entegrasyon.....	108
<b>III. GÜMRÜK BİRLİĞİNİ OLUŞTURMANIN TÜRK EKONOMİSİNE ETKİLERİ.....</b>	<b>115</b>
1. Gümrük Birliğinin Dış Denge Üzerine Etkileri.....	115
A. Dış Ticaret Üzerine Etkiler.....	117
a. İthalat Üzerine Etkiler.....	117
b. İhracat Üzerine Etkiler.....	121
B. Dış Denge ve Döviz Kuruna Etkiler.....	123
2. Topluluk Sanayileşme Politikası Çerçevesinde Gümrük Birliğinin Türk Sanayii Üzerine Etkileri .....	123
A. Avrupa Topluluğu'nun Sanayi Politikası.....	123
B. Türk Sanayisi Üzerine Etkiler.....	126
a. İthalata Rakip Sanayiler Açısından.....	126
a. 1. Nominal ve Efektif Koruma Oranları.....	126
a. 2. İthalatta Rakip Endüstrilerdeki Yeniden Yapılanmada Başlıca Etkiler.....	133
b. İhracata Yönelik Endüstri Dallarında Olası Gelişmeler.....	140
b. 1. Teşviklerin Durumu.....	140
b. 1. 1. Yatırım Teşvikleri .....	142
b. 1.2. İhracat Teşvikleri.....	145
b. 2. Kotaların Kaldırılması.....	147
b. 3. Döviz Kuru .....	147
4. Tarım Sektörüne Etkiler .....	148
5. Milli Gelir ve İstihdam Üzerine Etkileri.....	154
A. Gümrük Birliğinin İstihdam Üzerine Etkileri.....	154
B. Gümrük Birliğinin Verimliliğe Etkileri.....	155
6. Gümrük Birliğine Katılmanın yaratacağı Sorunlar.....	156
A. Kamu Sektörü Dengesi.....	156
B. Rekabetin Yaratacağı Sorunlar.....	161
<b>IV. ÖNERİLER.....</b>	<b>162</b>
1. Sanayinin Rekabet Şansını Arttırıcı Önlemler.....	162
2. Teşvik Politikasında Yapılması Gereken Değişikliklere İlişkin Öneriler.....	164
3. Ortak Tarım Politikasına Yakınlaşmayı Kolaylaştırıcı Önlemler .....	164
4. Gümrük Birliğine Katılmanın Devlet Gelirlerinde Yol Açacağı Kaybın Karşılmasına İlişkin Öneriler .....	165

## SOSYAL AÇIDAN AVRUPA TOPLULUĞU-TÜRKİYE İLİŞKİLERİ ÇALIŞMA GRUBU RAPORU

<b>I. GİRİŞ .....</b>	<b>167</b>
1. Çatışmanın Kapsamı: Sosyal Açıdan Avrupa Entegrasyonu ve Türkiye.....	167
2. Avrupa Topluluğ'unda Sosyal Politika.....	168
3. Sosyal Göstergeler Açısından AT'ye Uyum .....	172
<b>II. SOSYAL AÇIDAN TÜRKİYE'NİN AT KARŞISINDAKİ DURUMU.....</b>	<b>173</b>
1. Türkiye-AT Ortaklık İlişkileri Çerçevesinde AT'deki Türk İşçilerinin Durumu..	173
A. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın Konuyla İlgili Kararları:.....	175
B. Sorunlar.....	176
2. Çalışma Koşulları .....	177
A. Uluslararası Çalışma Standartlarına Uyum.....	177
B. Çalışma Süreleri ve Ücret İstatistikleri.....	178
C. İşgücü Verimliliği.....	179
D. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği.....	179
E. İşçilerin Korunması.....	181
F. Çalışma Koşullarında Kadın ve Erkek Arasında Muamele Eşitliği.....	183
3. İşgücü Piyasası ve İstihdamın Durumu.....	184
A. AT'de ve Türkiye'de İstihdamın Durumu.....	184
B. İşsizlik Sigortasının Oluşturulması.....	187
C. Atipik Sözleşme Şekilleri.....	187
D. Genel ve Mesleki Eğitim.....	187
4. Sosyal Diyalog ve Danışma.....	191
5. İşçilerin ve Mesleklerin Serbest Dolaşımına İlişkin Topluluk Mevzuatına Uyum .....	193
A. AT'de Serbest Dolaşım İlkesi.....	193
B. Ülkemiz Mevzuatının Uyumu:.....	194
C. Mesleki Eğitim Niteliklerinin Karşılaştırılabilirliği.....	195
6. Türkiye'de ve AT'de Sosyal Güvenlik Sistemleri.....	196
7. Avrupa Topluluğ'unda Bölgesel Politikalar.....	198
<b>III. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>202</b>
IV. Mevcut Durumun Altıncı Plan Hedefleri ile Karşılaştırılması.....	202
A- AT'deki Türk İşçilerinin Durumu .....	202
B- Çalışma Koşulları.....	203
C-İşgücü Piyasası ve Çalışma Hayatı.....	205
D-Eğitim.....	205
E- Sosyal Güvenlik.....	207
F-Bölgesel Politikalar.....	207
2. Yedinci Plan Döneminde Beklenen Gelişmeler.....	207
3. Yedinci Plan Dönemi İçin Hedef ve Öneriler.....	209
<b>IV. GÖRÜŞLER.....</b>	<b>221</b>

**TÜRKİYE VE AVRUPA ENTEGRASYONU ALT KOMİSYONU ÜYELERİ****BAŞKAN:**

Prof. Dr. Rıdvan KARLUK

Anadolu Üniversitesi

**RAPORTÖRLER:**

Can BAYDAROL

OSD

Kenan ECEVİT

DPT

Çiğdem NAS

İSO

Aylin SAKIZLIOĞLU

DPT

**DPT KOORDİNATÖRLERİ:**

Murat KAVALALI

Derya SEVİNÇ

**ÇALIŞMA GRUPLARI***Hukuk - Politika***Başkan:**

Prof. Dr. Haluk GÜNUĞUR

**Raportörler:**

Can BAYDAROL

(OSD)

Kenan ECEVİT

**(DPT)***Ekonomi ve Gümrük Birliği***Başkan:**

Prof.Dr. Gürhan CELEBİCAN

(Türkiye Bankalar Birliği)

Prof.Dr. Ahmet GÖKDERE

(A.Ü.)

Emre GÖNEN

(İktisadi Kalkınma Vakfı)

**Raportör:**

Aylin SAKIZLIOĞLU

(DPT)

*Sosyal Politikalar***Başkan:**

Prof.Dr. Haluk KABAALIOĞLU

(İSO)

**Raportör:**

Çiğdem NAS

(İSO)

**ALT KOMİSYON ÜYELERİ**

Güller ADIGÜZEL

Sanayi ve Ticaret Bak., (Ekon.)

Nevin AKDOĞAN

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, (Ekon.)

Gülcan AKOĞUZ

Dışişleri Bakanlığı, (Sos.)

Mümin ALANAT

Dışişleri Bakanlığı, (Hukuk)

Prof. Dr. Füsun ARSAVA

A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi (Hukuk)

Harun BAL

Çukurova Üniversitesi, (Ekon.)

Cengiz BATIGÜN

Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı, (Ekon.)

Şengül BERKSU

Çalışma ve Sos. Güv. Bak. (Sos.)

Dr. Kamil BİLGİN

Gazi Üniversitesi (Hukuk)

Yrd. Doç. Dr. Nurettin BİLİCİ

Hacettepe Üniversitesi İİBF (Hukuk)

Dr. Ömer BOL AT

İKV (Ekon.)

Prof. Dr. Ömer BOZKURT

TODAİE (Hukuk)

Mehmet CÖMERT

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, (Ekon.)

Mustafa DÖNMEZ

Devlet Planlama Teşkilatı, (Ekon.)

Dr. Gül EFEM

Gazi Üniversitesi, (Hukuk)

Yrd.Doç.Dr. Esra EKMEKÇİ  
Ercüment ENÇ  
Bahattin ERBİL  
Melahat ERENOĞLU  
Filiz EROL  
Tülü GURKAN  
Ülkü Türk GÜVEN  
Betül HASDEMİR  
Doğan KABAŞ  
Ahmet KAPUSIZ  
Sevil KARACA  
Nilüfer KARAKAYA  
Runa KARAMUSTAFAOĞLU  
Hüseyin KIRLIOĞLU  
Şebnem KORKUT  
Prof.Dr. Hasan KONİ  
Feza KUMBASAR  
Tuğrul KUTADGOBİLİK  
Selçuk METİNER  
Haluk NURAY  
Güngör OKAY  
Gürkan ÖNBİLGİN  
Gürcan ÖNOL  
Remzi ORHANGAZİ  
Sahir ÖZDEMİR  
Çınar ÖZEN  
Doç.Dr. Gazi ÖZHAN  
Reyan SARAL  
Doruk SOMUNKIRAN  
Prof. Dr. Turgut TAN  
Nuray TAÑRİTANIR  
Necla UĞURLU  
Doç.Dr. Şeref ÜNAL  
Renzkiye YAZGAN  
Ahmet YÜCEL

İstanbul Üniversitesi (Hukuk)  
Dışişleri Bakanlığı, (Ekon.)  
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, (Ekon.)  
Devlet Planlama Teşkilatı, (Sos.)  
Sanayi ve Ticaret Bak. (Ekon.)  
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, (Ekon.)  
Devlet Planlama Teşkilatı (Hukuk)  
İçişleri Bakanlığı (Sos.)  
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bak., (Sos.)  
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Sos.)  
İGM (Hukuk)  
Türkiye Elektrik Kurumu, (Ekon.)  
Devlet Planlama Teşkilatı (Hukuk)  
Koç Holding A.Ş., (Ekon.)  
TODAİE, (Sos.)  
Ankara Üniversitesi SBF, (Hukuk)  
KOSGEB, (Ekon.)  
Koç Holding A.Ş., (Hukuk, Sos.)  
Sağlık Bak. (AT Koord. Dai. Bşk.), (Sos.)  
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, (Ekon.)  
SETBİR, (Ekon.)  
Sanayi ve Ticaret Bak. (KOSGEB), (Ekon.)  
Devlet Planlama Teşkilatı, (Hukuk)  
T.C. Merkez Bankası Başkanlığı  
Devlet Planlama Teşkilatı, (Hukuk, Sos.)  
Gazi Üniversitesi İİBF (Hukuk)  
Ankara Üniversitesi (SBF), (Ekon.)  
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bak., (Ekon.)  
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, (Ekon.)  
A:Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi (Hukuk)  
Devlet Planlama Teşkilatı, (Sos.)  
Devlet Planlama Teşkilatı, (Sos.)  
Adalet Bakanlığı (AT Dairesi), (Hukuk)  
SETBİR, (Ekon.)  
Devlet Planlama Teşkilatı, (Ekon.)

# HUKUK, POLİTİKA VE AT DIŞ ÜLKELERLE İLİŞKİLER ÇALIŞMA GRUBU RAPORU

## I. TÜRKİYE - AT İLİŞKİLERİNDE ANLAŞMAZLIKLARIN HUKUKİ ÇÖZÜM YOLLARI

Türkiye - AT ilişkilerinde anlaşmazlıkların hukuki çözüm yolları Ankara Anlaşması'nın 25. maddesi içinde düzenlenmiş, ancak öngörülen yolların Ortaklık Konseyi'nin kararına bağlı hale getirilmiş olması ve Konsey'in toplanmasına da özellikle 1980'li yıllarda bir dizi siyasi ipotek konulması, sözkonusu düzenlemeyi işlemez hale getirmiştir. Bu durumda, doğal hukuk mantığına aykırı olarak Türkiye - AT Ortaklık ilişkisinin hukuki boyutunun siyasi ipotek altına girmesi olgusu ile karşı karşıya gelinmiştir.

Türkiye - AT ilişkilerinin 1995'den başlayarak Gümrük Birliği perspektifine dayandırılacak olması, artacak ticari ilişki trafiğine bağlı olarak, özellikle özel hukuk alanına girecek olan çok sayıda ihtilafı da beraberinde getirme potansiyelindedir. Bu durumda Türkiye - AT ilişkilerinin hukuki boyutuna Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilme anından başlayarak tam bir işlerlilik kazandırılmasının önemi de kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Zira 25. maddenin işletilebilmesi en basit anlamı ile ifade edildiğinde, her defasında Hükümet temsilcilerinin yer aldığı yüksek seviyeli toplantıların kararını gerektirmektedir. Her hukuki ihtilafın bu toplantıların gündemine getirilmesi ise, zaten işlemeyen bir mekanizmanın daha da işlemez hale getirilmesi ile eş anlamlıdır.

Öte yandan, Gümrük Birliği'nin kurulması ile sözkonusu siyasi ipoteğin çözüleceği konusunda herhangi somut bir garantinin oluşturulmasından bahis edilemeyeceği ölçüde, anlaşmazlıkların hukuki çözümünde tek yetkili olarak Ortaklık Konseyi'nin gösterilmeye devam edilmesi, hukuki çözümsüzlüğü daha da ağırlaştıracak potansiyeldedir.

Sözkonusu çözüm yollarının en fonksiyonel ve Topluluk tarafınca da kabul edilebilir ölçülerde olması gayesi ile bu rapor kapsamında, öncelikle tıkanıklığa uğramış hali ile 25. madde prosedürüne yönelik ön bilgilere yer verilecek, ardından bugüne dek Türkiye - AT ilişkilerini doğrudan ilgilendiren AT Adalet Divanı kararlarına referansta bulunularak, bu kararlarda 25. madde dışına taşan prosedüre yönelik bilgilerin anlatımı yoluna gidilecek, Türk işletmelerinin başvurmadığı, buna karşılık AT dışındaki bütün üçüncü ülke özel ve tüzel kişilerine AT yargı yollarına başvuru imkanı tanıyan AET Kurucu Antlaşması 173. madde prosedürüne değinilecek, nihayet Gümrük Birliği çerçevesinin beraberinde getireceği yeni ortama bağlı bir anlaşmazlıkların çözümü mekanizmasının geliştirilmesi gereğinin vurgulanması yoluna gidilerek, bu kapsamda konunun öncelikle Ankara Anlaşması sınırları içinde kalmak sureti ile ne

tür bir çözüme kavuşturulabileceğinin incelenmesine çalışılacaktır. Ardından, özellikle AT ile EFTA arasında imzalanmakla birlikte büyük ihtimalle yürürlüğe girmeyecek olan ve öngördüğü anlaşmazlıkların çözümü mekanizması ATAD tarafından geri çevrilen Avrupa Ekonomik Alan (AEA) Anlaşmasının ortaya koyduğu bazı yeni unsurlar üzerinde durularak, önerilerin geliştirilmesi çabası gösterilecektir.

### **1. ANKARA ANLAŞMASI'NIN 25. MADDESİ ÇERÇEVESİNDE ÖNGÖRÜLEN ANLAŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ MEKANİZMASI**

Ankara Anlaşmasının 25. maddesi 1. fıkrası içinde Ortaklık Konseyi'ne götürülebilecek olan anlaşmazlıkların sıralandığı görülmektedir. Son derecede genel ifadelerle düzenlenmiş bulunan bu fıkra uyarınca, "Her Akit taraf, Anlaşmanın uygulama ve yorumu ile ilgili ve Türkiye'yi veya Topluluğu, Topluluk üyesi bir devleti ilgilendiren her anlaşmazlığı Ortaklık Konseyi'ne getirebilir." ibaresine yer verilmiştir. Bu fıkranın düzenlenmesinden de anlaşılacağı gibi ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklar içinde bir sınıflandırmanın yapılmadığı, her tür anlaşmazlığın bu kapsamda mütalaa edildiği sonucuna varılmaktadır.

Maddenin 2. fıkrasında ise Ortaklık Konseyi'nin Anlaşmazlığın çözümü için başvurulabileceği yollar düzenlenmektedir. Buna göre, "Ortaklık Konseyi Anlaşmazlığı karar yolu ile çözebilir; keza, anlaşmazlığı Avrupa Toplulukları Adalet Divanına veya mevcut herhangi bir başka yargı merciine götürmeyi kararlaştırabilir".

Fıkranın okunması Ortaklık Konseyi'nin kararlarının esas olduğunu, ancak Ortaklık Konseyi çatısı altında bir çözüme varılamaması halinde çözüm için ATAD'ın ya da herhangi bir yargı merciinin adres olarak gösterilebileceği sonucunu doğurmaktadır.

Alınan karara ya da çözüm için başvuru yargı merciinin kararına uyulması yükümlülüğüne düzenleyen 3. fıkranın ardından düzenlenen 4. fıkra da, yine başvurulabilecek olası yargı yollarını geçiş dönemi ve son dönem itibarı ile düzenlemiştir. Buna göre, "Anlaşmazlık, bu maddenin 2. fıkrasına göre çözülememiş ise, Akit Tarafların geçiş dönemi ve son dönemde başvurabilecekleri tahkim ve sair yargı usulü yollarını, Anlaşmanın 8. maddesi uyarınca Ortaklık Konseyi düzenler".

İkinci fıkra ile birlikte mütalaa edilmesi gereken 4. fıkra, başvurulabilecek yargı yollarını daha da genişletmiş bir görünüm verse de, 1973 yılından bu

yana içinde yaşanılmakta olan geçiş dönemi itiban ile hiçbir düzenlemeye gidilmemiş, dolayısı ile işlevsiz bir konumda kalmıştır.

Bu veriler karşısında bir değerlendirmenin yapılması yoluna gidildiğinde, Ortaklık Anlaşmasının 25. maddesinin, ilişkilerin yoğunluk göstermediği ve dolayısı ile hukuki anlaşmazlık konularının çok fazla gündeme gelmediği dönemlerde dahi işlev görmeyen bir yapı sergilediğinin vurgulanması gerekmektedir.

Gümrük Birliği'nin beraberinde getireceği yeni yapıya 25. maddeden hareket ile çözüm bulmaya çalışmanın zorlukları açıktır. Bir başka deyişle Gümrük Birliği'ne geçiş süreci, yeni bir yargı sisteminin düşünölmeye başlanması zorunluluğunu beraberinde getirmektedir.

Bu söylenenleri daha açık bir anlatımla belirtmek yoluna gidildiğinde ise 25. maddedeki esas eksikliğin, aslında devletler hukuku sşjeleri ile özel ve tüzel kişileri doğrudan etkileme potansiyelindeki anlaşmazlıkları arasında bir ayırım yapamamasından kaynaklandığı görölmektedir. Hatta maddenin kaleme alınışından hareket ile özel ve tüzel kişileri ilgilendirecek anlaşmazlıkların anlaşma yapıcıları tarafından hiç düşünölmendiğini dahi öne sürmek olasıdır.

Metnin yazılışına göre anlaşmazlık konusunu oluşturacak olan temel unsur, Anlaşmanın uygulanması ya da yorumu ile ilgili doğabilecek ihtilaflardır. Doğrudan özel ve tüzel kişilerin karşılaşılabilecekleri ihtilafların ne olacağı sorusu ancak bu maddenin suskunluğuna ya da zımmen ifadesine bağlı olarak 25. madde sınırları içinde mütalaa edilebilir bir görünüm vermektedir. Bu çerçevede örneğin, özel ya da tüzel kişilere yönelik en basit bir anlaşmazlık doğduğunda, ya da sözkonusu kişinin hukuki anlamda bir haksızlığa uğraması durumunda, 25. maddede öngörölen yargı yoluna başvurulabilmesi için konunun öncelikle bir anlaşmanın uygulanması ya da yorumu sorunu olduğunun taraflar arasında kabulü, bu yolu açınca da konunun kişi seviyesinden çıkartılarak, bir uluslararası hukuk kişileri arası anlaşmazlık kisvesine büründürölməsi sorunu ile karşı karşıya gelmektedir. Bu gerçek karşısında doğal olarak Türkiye - AT arasındaki ilişkilerin esenliği yaklaşım açısını ön plana çıkartan siyasi otoritenin mümkün olduğunca ihtilaf yaratmama ve makro çıkarlar düşüncesine endekslenmiş olan bakış açısı ile, kişileri ilgilendiren en ufak hukuki ihtilafta 25. madde yoluna başvurmamayı yeğleyeceği açıktır. Tabii ki siyasi otoritenin genel kabul görececek olan bu sağduyulu yaklaşımının, mevcut koşullar altında hukuk mantığı ile bağdaşmayan haksız durumun bertaraf edilememesi gerçeğini engellemeye yetmeyeceği de açıktır.

Bu durumda ilk varılan genel kanaat, 25. madde üzerinde yapısal bir eksikliğin varlığı doğrultusunda şekillenmektedir.

## **2. ANLAŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜNDE 25. MADDE USULÜ DIŞINA TAŞILARAK ATAD UYGULAMALARI DOĞRULTUSUNDA İZLENEN GELİŞMELER**

Türkiye - AT ilişkilerinin gelişiminde izlenen ve doğrudan doğruya hukuk yollarının tıkanmasına da yansıyan gelişmelere karşın, bazı bireysel davalar aracılığı ile ATAD'ın yargısına başvurulabildiği ve bu yolla Türkiye - AT Ortaklığı üstüne bazı yorumların doğrudan doğruya Divan içtihatları aracılığı ile geliştiği görülmektedir.

Olağan koşullarda 1 Aralık 1986 tarihinde yürürlüğe girmesi gereken, ancak Ortaklık Konseyi'nin toplanamamasına bağlı olarak süresi belirsiz bir şekilde gündemden düşen işçilerin serbest dolaşımı konusu bu çerçevede ilgi çekici bir gelişme göstermiştir.

Başvurulabilecek yargı yollarının tıkanıklığına rağmen, özellikle AT ülkelerinde yaşamakta olan ve başvurdukları yerel mahkemeler kanalı ile konuyu AET Kurucu Antlaşmasınının 177. maddesi uyarınca ön yargı prosedürü kapsamında ATAD'ın önüne getirmeyi başaran Türk vatandaşlarının girişimleri bu gelişmeyi sağlamıştır.

Bu çerçevede Meryem Demirci, N. S. Z. Sevince ve Kazım Kuş davalarını sıralamak mümkündür. Bu davalar vesilesi ile ATAD öncelikle İşçilerin Serbest Dolaşımına otomatik yürürlük tanımamış (bkz. Demirel Davası), ancak ardından geliştirdiği içtihatlar ile Topluluk ülkelerinde yerleşmiş bulunan Türk işçilerinin sosyal statülerini düzeltici nitelikte kararlar vermiştir. Bu kapsamda özellikle Ortaklık Konseyi kararlarının "doğrudan uygulanabilirliğin" koşullarına uygun olarak alınanlarına ATAD tarafından bu statünün tanınmış olması, kayda değer bir gelişmedir. (Türkiye'nin gerek bundan önceki ortaklık Konseyi kararlarını bu perspektifte incelemesi, gerekse bundan sonraki Ortaklık Konseylerinde çıkacak kararlara bu görüş açısından yaklaşmasının da önemi ortadadır.)

İşçilerin serbest dolaşımı konusunu ilgilendiren bu davaların yanısıra, ATAD tarafından Türkiye ile ilgili olarak verilen bir diğer karar ise, AT'nin Türkiye'ye 4. Mali Protokol kapsamının dışında vereceği cüzi bir yardımı engellemek için Yunanistan tarafından Komisyon'a karşı açılan bir dava sonucunda verilmiştir. Yunanistan'ın Türkiye'deki insan hakları ihlallerini ve Kıbrıs sorununun çözüme kavuşturulmamasını gerekçe olarak sunduğu

davada, ATAD, Kıbrıs konusunun Türkiye - AT ilişkileri ile ilişkilendirilemeyeceğini açıkça beyan ederek, bu konuda Yunanistan'ın Topluluğa katılımı ile ilgili olarak AT Bakanlar Konseyi'nin verdiği kararı da zımnen teyid etmiş, davayı Yunanistan'ın aleyhine neticelendirmiştir.

### 3. ÜÇÜNCÜ ÜLKE ÖZEL VE TÜZEL ŞAHISLARININ ATAD'A BAŞVURUSU KAPSAMINDA AET KURUCU ANTLAŞMASI'NIN 173. MADDESİ

Prensip olarak Topluluk Hukuku üye devletlerle ve bunların uyrukları ile ilgili hüküm ve sonuçlar doğurmaktadır. Bununla birlikte, Topluluk tasarruflarından doğrudan etkilenen üçüncü kişilerin, sözkonusu tasarruftan zarar görmeleri durumunda, bu tasarrufu iptal istemi ile ATAD'a başvurma haklarını düzenleyen, 173. maddede, üçüncü ülke uyrukluğundaki üçüncü kişiler için de açık bir kapının bırakıldığı görülmektedir. Söz konusu maddeye göre :

"Adalet Divanı, tavsiyelerin ya da görüşlerin dışında kalan Konsey ve Komisyon tasarruflarının hukuka uygunluğunu denetler. Bu amaçla, bir üye devletin, Konsey'in ya da Komisyon'un yol açtığı yetkisizlik, şekil koşullarının ihlali, bu Antlaşma'nın ya da bu Antlaşma'nın uygulanmasına ilişkin hukuk kurallarının ihlali ya da yetki sapması gerekçesi ile açılan davalara bakmakla yetkilidir.

Bütün özel ve tüzel kişiler, muhatabı oldukları kararlara karşı ve kendilerini doğrudan ve kişisel olarak ilgilendiren, ancak bir tüzük görünümünde ya da başka bir şahısa yöneltilen karar niteliğinde olan tasarruflara karşı aynı koşullarda dava açabilirler.

Bu maddede öngörülen davalar, duruma göre, tasarrufun yayınlanmasını, davacıya tebliğini ya da bunların eksikliği halinde davacının öğrenmesini takip eden iki aylık süre içinde açılmalıdır".

Maddenin incelenmesinden de anlaşılacağı gibi bu noktada Adalet Divanı'na başvuru yolu özel ve tüzel kişilere açılmış, özellikle de sözkonusu kişilere yönelik Topluluk kararlarına (decision) karşı, bu yolla kararın iptali imkanı ortaya konmuştur. Aynı şekilde bir karar olarak çıkması gerekirken, bir Topluluk tüzüğü (regulation) şeklinde oluşturulan ve dolayısı ile şekil ihlali yapılarak yayınlanan Topluluk tasarruflarının da denetim imkanı ATAD'a tanınmıştır.

Ancak maddenin Topluluk dışındaki üçüncü ülkeler, daha doğru ifadesi ile bu ülkelerin uyrukluğundaki özel ve tüzel kişiler açısından ilginç olan yönü, ATAD'a başvurunun salt Topluluk vatandaşlarının başvuru ile sınırlı bir yapıda düzenlenmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede "bütün özel ve tüzel kişiler. . ." genellemesi yapılmış, bu şekilde özellikle Topluluğun üçüncü ülkelere karşı izlediği ortak ticaret politikası kararlarının (somutlaştırılması yoluna gidildiğinde özellikle anti-damping kararlarının) muhatabı olan üçüncü ülke özel ve tüzel kişilerine bu yola başvuru imkanı açık tutulmuştur.

Bu yoldan 1992 yılı içinde bir Suudi Arabistan şirketinin yararlandığı, kendisine Toplulukça uygulanmak istenen anti- damping vergisinde izlenen prosedürde, vergi tatbik edilecek hukuk kişinin dinlenmesi usulünün gerçekleşmemesine bağlı olarak ağır şekil koşulları ihlali olduğu, hatta bunun bir temel hak ihlali olduğu ATAD tarafından vurgulanmış, Komisyon'un tesis ettiği vergi iptal edilmiştir.

İlgili prosedür Türkiye tarafından düşünülecek olursa, bugüne kadar çok sayıda Topluluk anti-damping vergisinin muhatabı olan ve bu verginin uygulanmasında hiç bir zaman mevcut ortaklık ilişkisinin yarattığı ayrıcalıklı konumu dikkate alınmayan Türkiye'deki şirketlerin bu yola başvurmamış olmaları gerçeği ile karşılaşılmaktadır.

Bu çerçevede şirketlerin çoğunlukla Topluluk kanadı ile yaptıkları fiyat anlaşmalarının kendileri tarafından tatminkar olarak mütalaa edildiği izlenmektedir. Bunun yanı sıra konu hakkında ya bilgisiz olduklarını ve/veya yeterince bilgilendirilmediklerini ya da dava açmanın sonuçlarını göze alamadıklarını düşünmek gerekmektedir. Bu doğrultuda özellikle açılacak davanın izlenmesinde ortaya çıkabilecek bazı pratik güçlüklerin caydırıcılığını da ifade etmekte yarar vardır. Özellikle davanın ancak Topluluk resmi dillerinden bir tanesinin aracılığı ile yürütülebilmesi, davanın takibi için Topluluk uyrukluğundaki bir avukata, danışmanlık şirketlerine, vs. başvurunun getireceği mali külfetler, davanın sonucundan emin olamamanın yarattığı çekingenlikler üst üste eklenince, sözkonusu caydırıcı unsurlar da şekillenmektedir. Bunun yanı sıra dönem dönem Türk idaresinin de Topluluk kanadı ile yeterince sorun varken yeni bir ihtilaf konusu yaratmamak için Türk şirketlerini bu yola başvurmama yönünde telkinlerde bulunduğu da izlenmiştir.

Bu verilerden hareket edildiğinde, bu yolun ancak büyük şirketlerin başvurmayı göze alabileceği bir yapı arzettiğini vurgulamak gerekir.

Bununla birlikte, Gümrük Birliği olgusu ile sözkonusu maddenin daha da önem kazanacağı kanaati de mevcuttur. Bu durumu iki boyutta düşünmek gereklidir:

a. Gümrük Birliği'nin gerektirdiği mevzuat uyumu çalışmalarının tamamlanamaması ve Topluluk tarafının Türk menşeli ürünlere anti-damping uygulamaya devam etmesi hali:

Bu durumda yukarıda bahsedilen konunun aynen devam edeceği, 173. maddeden yararlanabilmenin yollarının ciddi bir biçimde düşünülmesi dikkatten kaçırılmamalıdır.

b. Gümrük Birliğinin gerektirdiği mevzuatın Türkiye'de yürürlüğe girip, bu andan itibaren Türk menşeli ürünlere karşı anti-damping uygulanamaması hali:

Bu durumda 173. maddenin kapsamı içinde anti-damping kararları herhangi bir önem arzermeyecek olsa dahi, Gümrük Birliği'ne yönelik diğer bireysel kararlara karşı doğrudan başvuru bu maddenin kapsamı içinde mütalaa edilir hale gelecektir. Ancak bu noktanın açıklığa tam olarak kavuşabilmesi için Gümrük Birliği kapsamında Topluluğun yetkileri konusunun tam olarak netleştirilmesi, özellikle rekabet hukuku ve devlet yardımları konusunun açıklığa kavuşturulmasının gereği ortadadır. Öte yandan AKÇT ürünlerini de Gümrük Birliği kapsamına almak için yapılacak anlaşma ya da protokolün kapsamının belirlenmesi ve bu çerçevede Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) bağlamında da Topluluğun yetkilerinin belirlenerek konunun bu Antlaşma çerçevesinde de incelenmesinin önemi ortadadır.

Her iki durumda da 173. maddenin varlığı ve Toplulukla ilişkilerinde haksızlığa uğradığı iddiasında olan işletmelerin başvurabilecekleri bir yapıda olduğu konusunda işletmelere yönelik bilgilendirme faaliyetlerinde bulunulmasının yararı ortadadır.

#### **4. GÜMRÜK BİRLİĞİ ÇERÇEVESİNİN BERABERİNDE GETİRECEĞİ YENİ HUKUK ORTAMINA BAĞLI OLARAK ANLAŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ KONUSUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Buraya dek izlenen sistematik içinde, bugüne dek mevcut ve aksaklıkları aşıkarak olan anlaşmazlıkların çözümündeki yöntemlere işaret edilmiş, sadece AET kurucu Antlaşması'nın 173. maddesi kapsamında, Gümrük

Birliği koşullarında ilgili maddenin oynayabileceği rolün önemine işaret etmekle yetinilmiştir. Bu noktada ise konunun Gümrük Birliği perspektifinde derinleştirilmesine çaba gösterilecektir.

Bu noktada öncelikle Ankara Anlaşması'nın öngördüğü kurumsal çerçeve içinde konunun değerlendirilmesi yoluna gidilecek, ardından bu kurumsal çerçeve ile sınırlanmaksızın Gümrük Birliği'nin spesifik konumuna bağlı olarak bazı düşüncelere yer verilecektir.

Bu çerçevede aşağıda yer verilen değerlendirmelerin izlenmesi sırasında dikkate alınması gereken önemli bir faktörün de, yargı kapsamı ile sınırlı da olsa, Ankara Anlaşmasının içeriği ile oynanıp oynanmaması konusunda bir kararın alınması güçlüğünde şekillendiği görülmektedir. Bu söyleneni açıklığa kavuşturmak gayesi ile yapılacak bir değerlendirmede, şu verilerle karşılaşılmaktadır;

\* Ortaklık Anlaşmasının içeriği ile oynanması, Topluluk tarafına Anlaşmanın diğer bölümlerinde de değişiklik yapma yolunu açabilecektir. Bu da özellikle Türkiye'nin AT'ye tam üyelik perspektifindeki tek dayanağı olan Ankara Anlaşması'nın hukuki dayanaklarını zayıflatma sorununu beraberinde getirebilecektir.

\* Son günlerde eski Orta Avrupa ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Topluluk arasında imzalanan ve bu ülkeler ile AT arasında bir tür ortaklık (ikinci kuşak) tesis eden Avrupa Anlaşmaları içinde öngörülen uyuşmazlıkların çözümü mekanizması kapsamında Ankara Anlaşmasının Ortaklık Konseyine verdiği daha dar yetkilerin tanınmış olması sözkonusudur. Yargı konusunda daha fonksiyonel bir yapının oluşturulması talebi ortaya konarken, mevcut durumun dahi korunamaması tehlikesi doğabilecektir.

Her iki verinin bir arada değerlendirilmesi ise, riski göze almama kaydı ile mevcut işlemeyen mekanizmanın devamını ya da bu sınırlar içinde bir çözüm geliştirme yollarının aranmasını, riski göze almak sureti ile, Gümrük Birliği kavramından yararlanarak, Türk yargı sisteminin kısmen de olsa AT yargı sistemi ile entegre edilmesi imkanının zorlanması tercihlerini beraberinde getirmektedir.

## A. ANKARA ANLAŞMASININ KURUMSAL ÇERÇEVESİ İLE SINIRLI KALMAK KAYDI İLE ANLAŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ KONUSUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Soruna, "her koşulda Ankara Anlaşması'nın kalıplan içinde kalmak gerekir" düşünce açısı ile yaklaşıldığında, (buraya dek mahsurları ile birlikte anlatılma çabası gösterilen) Ankara Anlaşması 2 5. madde hükümleri ile sınırlı bir perspektifte çözüm aramak zorunluluğu ile karşı karşıya gelinmektedir.

Bu çerçevede I. Bölüm içinde anlatılanların tekrarı yoluna gidilmemekle birlikte 25. maddenin 4. fıkrasının bu noktada yeniden ele alınmasında yarar bulunmaktadır. Daha öncede belirtildiği gibi ilgili fıkrada genel bir ifade ile "anlaşmazlığın 2. fıkrada öngörülen yöntemle, yani Ortaklık Konseyi kararı ile çözülememiş olması durumunda, tarafların geçiş dönemi ve son dönemde başvurabilecekleri tahkim ve sair yargı usulü yollarını yine Ortaklık Konseyi kararı ile düzenleyebilecekleri" hükme bağlanmıştır.

Bu noktada getirilebilecek eleştirisel bir görüş açısı ile konunun Gümrük Birliği sürecinde bu hali ile bırakılmasının, hiç bir tıkanıklığı aşmada yeterli olmayacağı sonucuna varmak mümkündür. Zira her halükarda başvurulacak mercii yine Ortaklık Konseyidir ve öncelikle işletilecek prosedür 25. maddenin 2. fıkrası prosedürüdür. Anlaşmazlığın bu prosedür kapsamında çözülememesi halinde 4. fıkranın gündeme getirilmesi sözkonusudur.

Bu durumda konu uygulama seviyesine indirildiğinde, herhangi bir anlaşmazlık öncelikle Ortaklık Konseyi'ne getirilecek, anlaşmazlık konusunun öncelikle 25/2 kapsamında halline çalışılacak, bu yolla herhangi bir çözüme ulaşamadığının saptanmasının ardından 25/4 işlemeye başlayacak ve anlaşmazlığın konusuna göre başvurulacak tahkim ya da diğer yargı yolunun belirlenmesi istikametinde hareket edilecektir. Bu durumun sakıncalarını sistematik olarak şu şekilde sıralamak mümkündür:

\* 25/4 çerçevesinde öngörülen tahkim ve sair yargı yollarına başvuru tabiri 25/1 ve 25/2 yolunun aşılarak yeni bir anlaşmazlık çözüm yolunun geliştirilmesi anlamına gelmemektedir. Bir başka deyişle, öncelikle her hukuki anlaşmazlığın öncelik Ortaklık Konseyi'ne getirilmesi zorunluluğu ortadan kalkmamaktadır. Bu durumda özellikle I. Bölüm içinde değinilen Devletler hukuku sükreleri ile bireylerin muhatap olduğu

anlaşmazlıklar arasında bir ayırımın yapılmamasına bağlı bütün mahzurlar devam edecektir.

\* Her bir hukuki anlaşmazlık için başvurulacak tahkim ya da sair yargı yolu anlaşmazlığın konusuna bağlı olarak ayrı ayrı düşünölmek ve kararlaştırılmak durumu ile karşı karşıya gelecektir.

\* Bu duruma bağlı olarak, Ortaklık Konseyi toplanmadığı ya da yeterli sıklıkta toplanamadığı ölçüde, hukuki anlaşmazlık konularının çözümü yine aşikar siyasi ipoteklerin altına girmiş olacaktır. Bu arada Ankara Anlaşmasının 23. maddesinde düzenlendiğı şekli ile Ortaklık Konseyi kararlarının alınmasında oybirliğı esas olduğı ölçüde, Anlaşmazlığın varlığını saptama konusunda bir kararın alınması hemen hemen imkansız bir görünüm sunacaktır.

\* Mevcut siyasi ipoteklerin olmadığı pürüzsüz ortam koşullarının Gümrük Birliğı süreci ile birlikte açılacağı varsayılsa dahi:

a. Ortaklık Konseyi'nin düzenli toplanması, gündeme gelebilecek dava konularını incelemek için yetersiz kalabilecektir,

b. Özellikle ortaya çıkabilecek özel hukuk davaları kapsamında nihayet siyasi otoriteyi temsil eden Ortaklık Konseyi'nin yeterli uzmanlığa sahip olmasını beklemek imkansızdır,

c. Yine özel hukuk davaları kapsamında her davacının sesini duyurabilmek için Ortaklık Konseyi'nin kapısını aşındırmak zorunda kalması problemi yaşanacaktır,

d. Anlaşmazlık konulan gündem içinde ağırlıklı bir bölümü kapsayabilecek, çok önemli gündem maddelerinin yeterince tartışılmasına imkan kalmayacaktır.

e. İlişkilerin mevcut yapısı içinde siyasi otorite tarafından arzulanmayan gerilimler hiç gereğı yokken Ortaklık Konseyi çatısı altına taşınır hale gelecektir.

Daha da detaylandırılabilir bütün bu sakıncalarına karşın 25. maddenin kapsamı içinde kalınmak isteniyorsa, bu durumda mutlak surette :

\* Maddenin içeriğı ile oynanarak geniş bir kapsama kavuşturulması; örneğın Gümrük Birliğı ile ilgili olarak 25/5 fıkrasının eklenmesi ya da

Gümrük Birliği konusunda yapılacak bir ek protokol çatısı altında konunun düzenlenmesi;

\* Yukarıda söylenene bağlı olarak Ortaklık Konseyi'nin anlaşmazlıkların çözümünde tek kurum halinden çıkartılması, Ortaklık Konseyi'ne sadece çok önemli ihtilaflarda bir başka deyişle uluslararası hukuk sùjeleri arasında olduğu kabul edilen anlaşmazlıkların çözümü ile sınırlı bir yargı işlevinin verilmesi (25. maddenin mevcut halinin korunması bu anlamda yeterli olacaktır);

\* Tahkim ve sair yargı usullerinin açıklığa kavuşturulması, mümkün olduğu ölçüde bu yolların her durum için ayrı ayrı saptanması olgusundan çıkartılarak genel ve sürekli işleyen bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

Ancak bu son noktada, yani tahkim ve sair yargı usullerinin açıklığa kavuşturulması çerçevesinde karşılaşılabilecek temel güçlük, hakeme gidilmesi, hakemlerin seçilmesi, hakem mahkemelerinin uygulayacağı kuralların belirlenmesi konularında da tarafların anlaşması gereğinin aşılammamasıdır. Bir başka deyişle bu durum tahkim konusunun açıklığa kavuşturulmasını içinden çıkılmaz bir hale getirmekte, dolayısı ile 25. madde sınırları içinde kalınarak hareket edildiğinde yine 25/2 maddesinin ehveni şer bir referans maddesi olarak görüldüğüdür. Bununla birlikte Topluluk tarafı ile Gümrük Birliği kapsamında yapılacak müzakerelerde, sözkonusu tahkim kurumunun işlerliğe kavuşturulması doğrultusunda bazı girişimlerin yapılabileceği inancı da paylaşılmaktadır. Bu yöntemin yararı, 25. maddede bir değışikliğin yapılması ve dolayısı ile Ankara Anlaşmasının tadilini gündeme getirme tehlikesini bertaraf ederek bir yöntem geliştirebilme imkanını tanımasıdır. Ancak hemen anlaşılabilceği ve yukarıda bazı mahzurlarına değinildiği gibi, olağan koşullarda her durum için ayrı ayrı düşünülerek izleyeceği yöntemin belirlenmesi gereken bu kurumun mutlak surette öz itibarı ile ayrı bir yargı mercii olarak, Gümrük Birliğini ilgilendiren bütün özel sorunlara bakmakla yetkili ve Topluluk içtihat birliğini bozmamak belirleyici düşüncesi altında ATAD'a bağlı bir işleyiş gösteren bir yapıda şekillendirilmesinin, ilerideki tarihlerde de giderek yetki alanının genişletilmesi perspektifinde bir stratejinin izlenmesinin yararlı olacağı kanaati mevcuttur.

Bu olmadığı takdirde önerilebilecek bir diğerk yöntem de "ad hoc" bir yargıç müessesesinin tesisi doğrultusundadır. Bu çerçevede uluslararası bir uyuşmazlık halinde, hakkında karar alınan devletin, temsil edilmediği mahkemeye "ad hoc" yargıç gönderebilmesi ilkesinden hareket edilerek bir çözüm yolunun düşünülmesi de yararlı görülmektedir. Söz konusu "ad

hoc" mahkemenin de yukarıda işlenen tahkim mahkemesi ile aynı esaslarda düşünülmesi gereğinin önemi ortadadır.

Her iki durumda da kurulacak yargı birimi içinde Topluluk ve Türk tarafından eşit sayıda yargıcın yer almasının sağlanması ve başkanlığın rotasyon esası ile belirlenmesinin ilke olarak benimsenmesi gerekli görülmüştür.

## B. ANKARA ANLAŞMASININ KURUMSAL YAPISI İLE SINIRLI KALMAKSIZIN ANLAŞMAZLIKLARIN ÇÖZÜMÜ KONUSUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

Gümrük Birliği'ne bağlı olarak Türkiye-AT ilişkilerinde ortaya çıkacak olan yeni kuramsal çerçeve, anlaşmazlıkların çözümü konusunun da ayrı bir perspektifte değerlendirilmesini gerektirecek niteliktedir.

Bu doğrultuda yukarıdaki alt bölüm içinde vurgulananlar ve Ankara Anlaşmasının değiştirilmesi konusunun yaratacağı sakıncalar konusunda söylenenler saklı kalmak kaydı ile konuya yaklaşıldığında bir örnekseme yapılabilmesi için mevcut tek örneğin Avrupa Ekonomik Alanı Anlaşması çerçevesinde geliştirildiği görülmektedir.

Bu model için anlaşmazlıkların çözümü için öngörülen mekanizma, ayrı bir yargı kurumunun oluşturulması şeklindeydi. Ancak ATAD tarafından itiraz edilen ve yargı birliğini bozacağı gerekçesi ile karşı çıkılan bu yapının Gümrük Birliği kapsamında Topluluk tarafından kabul edilmeyeceği aşıkardır.

Bu noktada öngörülebilecek çözüm yolları arasında Gümrük Birliği konuları ile ilgili olarak Topluluk yargı sisteminin tarafı olmak düşüncesi savunulabilinse de, içinde Türk yargıçların olmayacağı bir yargının kararlarına boyun eğmek durumunda kalınmasının mahzurları ortadadır.

Bu durumda, esasen, ATAD'a bağlı bir birim şeklinde ve Toplulukta yer alan üye devlet yargıç ve savcılarının hazır bulunacağı bir alt mahkemenin kurulması yöntem ve koşullarının Gümrük Birliği kurulana kadar Topluluk tarafı ile müzakere edilmesinin yararlı olabileceği göz ardı edilmemelidir. Türkiye ile AT arasında kurulacak Gümrük Birliği türünün ilk örneği olacağı ölçüde sözkonusu yargı sisteminin kuruluşunda ve işleyişinde karşılaşılabilecek güçlüklerin zaman içinde, ancak ATAD kapsamında Gümrük Birliği üstüne alınan kararlardan esinlenilerek geliştirilmesi bu çerçevede dikkate alınmalıdır.

## II. TÜRKİYE'NİN AB'NE TAM ÜYELİĞİ DURUMUNDA DOĞABİLECEK OLAN ANAYASAL SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

### 1. AVRUPA BİRLİĞİ VE SÜPRANASYONALİTE

Avrupa Birliği , uluslararası değil, "uluslarüstü" (süpranasyonal) bir örgüttür. Topluluk Konseyi'nin oy çokluğu ile karar alabilmesi ve bu karara karşı çıkan üye devletin dahi, çoğunlukla alınan kararın uygulama yükümlülüğü, (Roma And. Md. 148 ve 189) AB'nin süpranasyonal bir örgüt olduğuna dair çarpıcı bir örnektir.

Roma Antlaşmasınının 148. maddesine göre, her üye ülkenin belirli ağırlıklı oyları vardır:

BELÇİKA	:	5
DANİMARKA	:	3
ALMANYA	:	10
YUNANİSTAN	:	5
İSPANYA	:	8
FRANSA	:	10
İRLANDA	:	3
İTALYA	:	10
LÜKSEMBURG	:	2
HOLLANDA	:	5
PORTEKİZ	:	5
BİRLEŞİK KRALLIK	:	10

Tüm üye ülkelerin oylarının toplamı 76'dır. Karar yeter sayısı ise 54'dür. Burada da ikili bir ayırım yapmak gerekir:

- Komisyonun önerisi üzerine karar alınacaksa 54 oy,
- Öteki durumlarda da en az 8 üyenin olumlu oyunu kapsayan 54 oy gerekmektedir.

Bu oylama prosedürü sonucunda Roma Antlaşmasınının 189. maddesinde belirtilmiş olan normlar çıkartılabilmektedir. Bunlar;

- 1 - Reglements (Tüzükler)
- 2-Directives (Yönergeler)

## 3- Decisions (Kararlar)

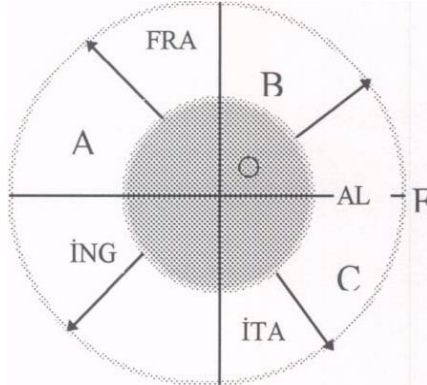
## 4- Recommendations (Tavsiyeler)

## 5- Avis (Görüşler)

Bu norm türlerinden ilk üçü bağlayıcıdır, diğer ikisi ise bağlayıcı olmamakla birlikte yol göstericidir.

Konseyden, yukarıda anlatılan prosedüre uyularak çıkartılmış olan bağlayıcı normlara ise, üye ülkelerin uyma zorunluluğu vardır. Oylama sırasında söz konusu üye ülke veto hakkını kullanmasına rağmen karar 54 oyla çıkmışsa, bu karara karşı olan üye devletleri de bağlamaktadır. Birlik egemenlik alanının, üye ülkeler aleyhine genişlemesini bir tabloda gösterebiliriz:

Türkiye, Avrupa Birliği'ne tam üye olduktan sonra, bu nitelikteki hukuk düzeni, Türkiye bakımından da bağlayıcı olacaktır. Dolayısıyla uluslararası hukukun gerektirdiği anayasa hukuku düzenlemeleri zorunlu olacaktır. Bu konudaki önerilerimizi sunmadan önce üye devletlerin kendi anayasalarında yer alan düzenlemeleri ele alalım.



EFCB Alanı = Alman iç Hukuku  
 OBC Alanı = Alman iç hukukunda  
 Topluluğa terk edilen hukuk alanı  
 Taralı Alan = Topluluk hukuk alanı

## 2. ÜYE DEVLETLER ANAYASALARINDAKİ EGEMENLİK KISITLAMALARI

Süpranasyonal hukuk düzeninin sağlanabilmesi için Topluluğa üye ülkeler, üye olmadan önce ya da sonra anayasalarında yer alan "egemenlik ulusundur" şeklindeki klasik kurallardan vazgeçmişler ve giderek egemenliğin bir bölümünü Topluluğa tanıyan yeni bir yaklaşımı benimseyerek, anayasalarını bu yolda değiştirmişlerdir. Bu değişikliklere şöylece değinebiliriz :

İtalya Anayasası Madde 11 : "İtalya, öteki devletlere karşılıklılık koşulu içinde, devletler arasında barış ve adaleti sağlayan bir düzen için gerekli olan egemenlik kısıtlamalarını kabul eder".

Almanya Anayasası Madde 24 : "Federasyon, devletlerarası kurumlara egemen haklar devredilebilir".

Belçika Anayasası Madde 25 : "Belli yetkilerin kullanılması bir anlaşma ya da yasa ile devletler hukuku kurumlarına bırakılabilir".

Lüksemburg Anayasası Madde 49 : "Yasama, yürütme, yargı yetkileri uluslararası örgütlere devredilebilir".

Hollanda Anayasası Madde 92 : "Yasama, yürütme ve yargı yetkileri, bir sözleşme ile uluslararası kamu kuruluşlarına devredilebilir".

Yunanistan Anayasası Madde 28 : "Yunanistan'ın taraf olduğu uluslararası sözleşmeler iç hukuktan üstündür ve bir iç yasa hükmü ile çatışmaları halinde, uluslararası sözleşmeler uygulanır. Bir uluslararası antlaşma ile ulusal kurumların anayasada öngörülen yetkileri uluslararası kuruluşlara devredilebilir".

Diğer üye ülkeler de belki farklı hükümler ancak aynı amaca yönelik olarak anayasa değişiklikleri yapmışlar ve egemenlik kısıtlamalarını kabul etmişlerdir. Bu arada "egemenlik kısıtlaması" ile "yetki devri" arasındaki farkı da belirtmek yerinde olacaktır. Egemenlik kısıtlamasında ülkeler, kendi egemenlik yetkilerinde kısıtlamaya gitmektedirler, ancak kısıtlanan egemenliğin kullanılması, yine o ülke tarafından yerine getirilmektedir. Halbuki yetki devrinde bir kısıtlama söz konusu olmayıp bizatihi yetkinin kullanılmasının devri söz konusudur. Türkiye'nin AB'ne tam üyeliği durumunda, hem egemenlik kısıtlamalarına hem de yetki devrine hazırlıklı olması gerekir.

### ***3. TÜRK ANAYASASININ EGEMENLİK VE EGEMENLİĞİN YETKİLİ ORGANLARCA KULLANILMASI İLE İLGİLİ HÜKÜMLERİ***

1982 Anayasasının 6. maddesi egemenlik 7. , 8. ve 9. maddeleri ise egemenliğin kullanılmasını, düzenler.

Madde 6 : "Egemenlik kayıtsız şartsız milletindir. Türk Milleti, egemenliğim, Anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır.

Egemenliğin kullanılması, hiç bir surette hiç bir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiç bir kimse ve ya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz. "

Madde 7 : "Yasama yetkisi Türk Milleti adına T. B. M. M. 'nindir. Bu yetki devredilemez".

Madde 8 : "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir".

Madde 9 : "Yargı yetkisi Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır".

Görüldüğü üzere Birliğin uluslarüstü niteliği ile anayasamıza egemen olan ilkeler çatışma halindedir. Bu nedenle aşağıdaki bölümde inceleneceği gibi, Türkiye'nin yapmış olduğu tam üyelik başvurusuna olumlu yanıt verilmesi halinde Anayasamızın ilgili maddelerinin değişmesi sözkonusu olacaktır.

#### **4. BİRLİĞE TAM ÜYELİĞİN GEREKTİRECEĞİ ANAYASA DEĞİŞİKLİKLERİ VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

a) Muhtemel bir tam üyelik durumunda karşılaşıcağımız temel anayasal sorunları belirttik. Sorunların çözümü için, anayasa değişikliği gerekeceğini de belirttik. Burada karşımıza siyasi açıdan zamanlama sorunu çıkmaktadır. Egemenlik konusu, Türk Toplumunu için çok hassas bir konudur. Hatalı bir zamanlama ile anayasa değişikliğine gidilmesi, toplumda gereksiz tartışmalara ve huzursuzluklara yol açacaktır. AB'den tam üyelik için yeşil ışık alınmadıkça bu değişikliklerin de yapılması zamansız olacaktır.

b) AB'ne tam üyelik gerçekleşmese dahi, öncelikle ele alınması gereken bir konu, uluslararası hukukun iç hukuka üstünlüğünün anayasa eklenmesi gereğidir. 1982 Anayasasının 90. maddesinin 5. fıkrası, "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir" demektir. Yani uluslararası antlaşmalar iç hukuk normlarıyla eşit seviyede tutulmuştur. D. P. T. 'nın 1983 tarihli Özel İhtisas Komisyonu raporunda da bu konu üzerinde durulmuş ve uluslararası antlaşmaların, iç hukuka üstünlüğünün tanınması gereği vurgulanmıştır.

Uluslararası antlaşmaların gücüne açıklık getirecek şekilde, bu antlaşmaların onaylanmasını ve yürürlüğünü düzenleyen 90. maddenin son paragrafına, "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş antlaşmalar yasaların üstünde yer alır" şeklinde bir hükmün eklenmesi ve 90. maddenin 5. fıkrasının kaldırılması yerinde olacaktır.

c) Bir diğer sorun da, AB'ne tam üyelik için yeşil ışığın alınmasından sonra yapılacak olan değişikliklerin nasıl olması gerektiğidir. Bunun için iki yol akla gelmektedir.

- 1- Yukarıda belirttiğimiz egemenlik yetkisi ve bunun kullanılması ile ilgili anayasa maddeleri tek tek ele alınarak değiştirilebilir.
- 2-Anayasamıza 90/A şeklinde yeni bir madde eklenerek; "Karşılıklılık koşuluyla uluslararası ya da üstü örgütlere katılmanın gerekli kılacağı egemenlik yetkilerinin devrine bu anayasa engel oluşturmaz" şeklinde yeni bir hüküm getirilebilir.

### III. TEŞKİLATLANMA VE KOORDİNASYON AÇISINDAN TÜRKİYE'NİN AVRUPA TOPLULUĞU'NA UYUMU

#### 1. GİRİŞ

Avrupa Topluluğu'na teşkilatlanma ve koordinasyon açısından hazırlıkta, Topluluğun iki önemli özelliğini göz önünde bulundurmak gerekmektedir. Bunların ilki, "Devlet erkininin bir bölümünün, o devletin de birçok başka devletle birlikte ve eşit şartlarda katıldığı bir sisteme devredilmesi" anlamına gelen, Topluluğun uluslarüstü niteliğidir.

Topluluğun bu niteliği üye ülke yönetimlerine, "Ulusal yönetimin kendi dışında kurulmuş tasarrufları uygulama yükümlülüğü ile bu tasarrufların kurulmasına katkıda bulunma zorunluluğu" getirmektedir.

İkincisi ise, Topluluğun kurucu antlaşmalar tarafından düzenleme ile yetkilendirildikleri veya bundan sonrası için bizzat kurumlarının düzenlemeye talip olduğu alanın genişliğidir. Bu alan artık üye ülke yönetimin kapsadığı alanın oldukça büyük bir bölümüne tekabül etmektedir.

Topluluk ile üye ülke yönetimleri arasındaki ilişki ise, iki doğrultuda gerçekleşmektedir. Bunlardan Topluluk tasarruflarının önceden şekillenmesine, sonra da gerçekleşmesine katılma boyutu "Ulusal yönetim-Topluluk doğrultusu" olurken; Topluluk tasarruflarının üye ülke yönetimleri tarafından uygulanması boyutu da "Topluluk-Ulusal yönetim doğrultusu" olmaktadır.

#### 2. ÜYE ÜLKELERİN DENEYİMLERİ

Topluluğa üye ülkeler içerisinde Yunanistan önce bu alandaki örgütlenmeyi sağlamak üzere 1976 yılında bir kanun (445) çıkarmış ve Toplulukla görüşmeler yapmak üzere Koordinasyon Bakanlığını kurmuştur. Bu Bakanlık içerisinde görüşmeleri yapmak üzere Merkez Komitesi, tüm hazırlık ve bürokrasi için de bir genel müdürlük oluşturulmuştur. 1979'da çıkarılan ikinci bir kanun (992) ile de personelin kadrolaşması (794 adet) ve eğitimi sağlanmıştır.

İspanya çıkardığı 4 Kraliyet Kararnamesi ile bu alanda örgütlenmesini tamamlamıştır. Kurulan AT İşleri Devlet Bakanlığı'nın örgütlenmesi, bir genel sekreterlik, iki genel müdürlük ile bunların 6 yardımcısından oluşmuştur. En önemli girişimi ise, yerel yönetimler ile sosyo ekonomik kuruluşlarla olan haberleşme ağını çok iyi oturtabilmesi olmuştur.

Portekiz'deki örgütlenme de İspanya'nınkine benzer bir biçimde gerçekleşmiştir. Topluluğun ilk altı üyesi ise, bu alandaki örgütlenmesini Dışişleri Bakanlıkları aracılığı ile gerçekleştirmiş, koordinasyon faaliyetini de oluşturulan bakanlıklararası komiteler yolu ile sağlamaya çalışmışlardır.

### **3. KOORDİNASYONUN SAĞLANMASI**

Merkezi koordinasyon ya da üst koordinasyon, devlet teşkilatının iç ve dış bütün birimlerinin çalışmalarından en üst seviyeden sorumlu ve yetkili bir makam olmalıdır. Bu makamın hiyerarşik sistemin içinde ancak hizmet bakanlıklarının üzerinde bir yere sahip olmasının faydası büyüktür.

Merkezi koordinasyon biriminin Dışişleri Bakanlığı bünyesinde bulunmasındaki fayda ise, konunun büyük ölçüde bir dış dünya ile ilişkiler demeti şeklinde ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Ancak bu durumda ortaya çıkacak en önemli zorluk, örneğin bir bakan yardımcılığının olmaması nedeniyle, bu teşkilatın bir genel müdürlük ya da en fazla müsteşar yardımcılığı düzeyinde örgütlenme zorunluluğundan kaynaklanacaktır. Oysa yukarıda da belirtildiği üzere merkezi koordinasyonun hiyerarşi içinde mümkün olan en üst düzeyde örgütlenmesi yararlı olacaktır.

Diğer taraftan koordinasyon makamı teşkilatının büyük bir teşkilat olması gerekmez. Eğer bir devlet bakanlığı şeklinde örgütlenmesi yoluna gidilirse, bakana bağlı müşavirler aracılığı ile yürütülmesi mümkündür. Ancak burada önem kazanan merkezi koordinasyon görevi tanımının çok dikkatli yapılmasıdır. Zira merkezi koordinasyon görevi daha çok stratejilerin tesbiti, çalışmalarda etkinliğinin sağlanması ve üst düzeyde temsil ile sınırlandırılabilir.

Merkezi koordinasyon biriminin icracı birimler arasındaki koordinasyon görevi, bu makamın gözetiminde çalışacak bakanlıklararası koordinasyon komitesince gerçekleştirilebilir. Ancak bakanlıklararası koordinasyon komitesi, 1989/4 sayılı Başbakanlık Genelgesi ile biçimlendirilen AT Koordinasyon Kurulu'na kıyasla biraz daha eklemelenmiş bir yapıda olmalı, kendi sekreteryasına sahip olmalı ve en önemlisi, Koordinasyon Komitesi

Kararlarının icracı bakanlıklarda doğrudan uygulanabilmesi için gerekli tedbirler alınabilmelidir.

#### **4. BAKANLIK AT BİRİMLERİ**

Mevcut duruma göre, Dışişleri, Sanayi ve Ticaret ile Kültür Bakanlıklarının yanısıra DPT, HDT ve Gümrük Müsteşarlıklarında genel müdürlük şeklinde; Adalet, Maliye, Ulaştırma, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Tarım ve Köy İşleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Sağlık Bakanlığı ve DiE'de daire başkanlığı şeklinde örgütlenen AT birimleri, ihdas edilmeyen kuruluşlarda ya APK birimleri içinde ya da dış ilişkiler daireleri bünyelerinde alt birimler tarafından yürütülmektedir.

Bir icracı bakanlığın, birçok biriminin işlemlerinin ve görevlerinin koordinasyonu faaliyetinin oldukça önemli bir görev olduğu açıktır. Bu nedenle bakanlıklardaki AT birimlerinin etkin bir biçimde görev yapabilmelerine yönelik olarak bazı tedbirlerin alınması gerekmektedir. Bu yönde merkezi bir düzenlemeye gitmekte yarar görülebilir. Bu düzenlemede bir yandan değişik bakanlıkların uzmanlık gerekleri gözönünde tutulurken diğer yandan hizmet ve hedeflerin bütünü gözden kaçırmayacak bir sistemin oluşturulması gereklidir. Bu sistemin en önemli özelliği ise, işleyişte merkezi koordinasyon biriminin denetimi ile ilgili bakanlığın denetimini birlikte yürütebilmektedir. Örneğin kadroların tesbiti, personelin seçimi ve atamaların yapılmasında ve sonra da denetimde ve sicil işlemlerinde merkezi koordinasyon biriminin etkisi ve gözetimi gereklidir.

Bakanlıklar ve diğer kuruluşlar bünyesindeki AT birimlerinin örgütlenmesiyle ilgili bir başka zorunluluk ise, söz konusu birimlerin o bakanlık veya kuruluşun özelliklerine uymaları ve bu uyum yanında bu birimlerin teşkilatlanmasında yeknesaklık sağlanmasıdır.

#### **5. SONUÇ**

Türkiye'nin kamu yönetimi olarak teşkilatlanma ve koordinasyon açısından AT'ye hazırlığını yukarıdaki veriler ve tartışmalar ışığında şu konular üzerinde yoğunlaştırmak mümkündür :

\* AT ile ilgili Devlet Bakanlığı mekanizması, DPT'nin de bu konudaki oldukça eskilere dayanan deneyimi gözönünde bulundurularak merkezi koordinasyonun sağlanmasında en uygun çözüm olarak görünmektedir.

- \* Ancak AT ile ilgili Devlet Bakanlığının müşavirler kanalıyla Dışişleri Bakanlığı ile bağlantısının kurulması gereklidir.
- \* Dışişleri bakanlığından, DPT ve HDTM'den ve diğer Bakanlıklardan Devlet Bakanlığında görevlendirilecek kişilerin seçimi ve görevlendirilmesi, kurumlaştırılmalıdır.
- \* Devlet Bakanlığının çok geniş olmayan bir destek kadrosu bulunmalıdır. Bu kadro aynı zamanda, üst kurulların sekreteryaya görevini de üstlenmelidir.
- \* Bakanlık ve kuruluşlarda kurulması gerekli olan AT birimlerinin, önemli yatay koordinasyon görevleri nedeni ile bilgi akışını kolayca denetleyebilecek ve izleyebilecek bir konumda olmasına özen gösterilmelidir. \* Bu birimlerin çalışmalarında merkezi koordinasyon biriminden doğrudan doğruya talimat alabilecek biçimde örgütlenebilmeleri sağlanmalıdır.
- \* Söz konusu birimlerin yakın gelecekte Türkiye ile Topluluk arasında gerçekleşebilecek Gümrük Birliğinde, olası sorunlara karşı şimdiden hazırlık yapılmalıdır. Örneğin bu konuda "Gümrük Birliği alt birimleri" oluşturulmalı ve bu alanda uzman personel yetiştirilmelidir.
- \* Mevcut kamu personelinin AT konusunda bilgilendirilmesini sağlayan eğitim programları desteklenmeli, personelin hem Topluluk bürokrasisini öğrenmesi hem de Toplulukta en çok konuşulan dilleri Topluluk terimleri ile birlikte değerlendirmesi için, çeşitli Topluluk merkezlerinde staj yapmaları sağlanmalıdır.

## IV. AVRUPA TOPLULUGU'NDA VERGİ POLİTİKASI

Avrupa Topluluğu'nun mevcut vergi politikası araçlarının incelenmesi, AT'nin bütünü içinde ve vergi konularının tümünü kapsayan bir politikaya sahip olmadığı sonucunu vermektedir. Bunun ana gerekçeleri olarak :

1- Vergi konusu ile devletin egemenlik hakları arasında mutlak bir ilişki olduğu ölçüde, daha ilk başlangıç aşamasında konu ile ilgili yeterli yetki tabanının AT'ye verilmemiş olması;

2- Topluluğun kurucu antlaşmaları ve özellikle AET kurucu antlaşması yapılırken, dikkatlerin mal serbest dolaşımı alanına dönük olarak sofistike bir gümrük birliğinin oluşturulması üstünde yoğunlaşmış, ideal bir dolaşım alanının çok sayıdaki unsurlarından bir tanesi görünümündeki vergi sorununun yeterince üstüne gidilmemiş olması,

hususlarını sıralamak mümkündür.

Bu iki verinin götürdüğü sonuç ise, AT'nin bugüne dek bir vergi politikasına sahip olmaktan ziyade, asıl ilgili alanının üye devletlerdeki mevcut vergi sistemlerinin yarattığı farklılıkların; özellikle aynı ekonomik alan içinde yer aldığı varsayılan, ancak statü itibarı ile değişik vergi rejimlerine tabi oldukları ölçüde rekabet eşitliğine sahip olmayan işletmelerin hukuki çevreleri; bunun yanı sıra arz-talep ilişkisinden ziyade, üye devletten üye devlete değişkenlik gösteren vergi rejime bağlı olarak yatırımların yönlendirilmesinden duyulan rahatsızlık oluşturmuştur.

### **1. AT KURUCU ANTLAŞMASI ÇERÇEVESİNDE TOPLULUKTA VERGİ POLİTİKASININ KAYNAKLARI VE TANIMI**

#### **A. KAYNAKLAR**

Giriş bölümünde de belirtildiği gibi, bir egemenlik sorunu olan ve AT üye ülkeleri arasında Gümrük birliğinin en sağlıklı şekilde gerçekleştirilmesi sorunu ile sınırlanmış şekilde AET kurucu antlaşmasında yer verilen vergi politikasına yönelik hükümlerin envanteri şu şekildedir:

- dolaylı tüketim vergilerinde milliyete dayalı ayırıcı uygulamalar ile çifte vergilendirmeyi engellemeye yönelik 95'den 98 (dahil)'e kadar olan maddeler;

- dolaylı tüketim vergilerine ilişkin (işlem hacmi üstünden vergiler, özel tüketim vergileri, vs. ) ulusal mevzuatları uyumlaştırmayı öngören 99. madde;
- Topluluk içinde çifte vergilendirmeyi önlemeye yönelik 220. madde;
- genel olarak Topluluk kurumlarını yetkilendiren 100 ve 145. maddeler.

Bu kurucu anlaşma kaynaklarının yanısıra, değişik önem derecelerinde, çok sayıda çalışmanın da yapıldığı ve bu çalışma sonuçlarının Toplulukta vergi politikasına kaynak teşkil ettiği de görülmektedir. Bütün bu çalışmalarda izlenen temel felsefe, Topluluk seviyesinde vergilerin bir örnekştirilmesi ya da merkezileştirilmesi hedefinin benimsenmeyerek, Topluluk hedeflerini tehdit etmediği ölçüde ulusal bazdaki mevzuat farklılıklarına yer verebilecek bir uyumlaştırmaya hedefi doğrultusunda hareket edilmesidir. Bu çalışmalar sonunda önceleri Topluluk vergi eylem programlarının oluşturulması yoluna gidilmiş, sonrasında ise Komisyon bu yaklaşımı terk ederek, daha mütevazı bir görünüm altında gerekli vergi tedbirlerini ekonomik ya da sosyal alanlardaki kararlara serpiştirmek yolunu benimsemiştir.

## B. TOPLULUKTA VERGİ POLİTİKASININ TANIMI : HEDEFLER VE YÖNTEMLER

### *a. HEDEFLER*

Topluluk'ta vergi politikasının amacı, üye devletler arasındaki vergi ile ilgili sorunları ve tamamen Topluluğa özgü sorunları çözüme ulaştırmaktır.

Üye devletler arasındaki vergi ile ilgili sorunlar :

AT'nin üye devletleri arasında ortaya çıkan sorunlar, olağan koşullarda bütün uluslararası ilişkilerde de çıkmakla birlikte, Topluluk'ta bir gümrük birliği içinde oldukları ölçüde daha da sert bir şekilde gündeme gelmektedir. Bunlar üç kategoride kendilerini göstermektedir.

i. çifte vergilendirme;

ii. vergi kaçakçılığı (çifte ya da daha fazla vergilendirmeye tabi olmama bahanesi ile hiçbir vergi ödememe);

iii. verginin milliyete dayalı olarak ayırıcı bir şekilde uygulanması. Topluluk içinde bu sorunun daha da önemli hale gelmesi özellikle gümrük birliğinin gerçekleştirilmesi ile hukuken uygulanmasına imkan kalmayan gümrük vergisi, fon, miktar kısıtlaması gibi koruma tedbirlerinin, iç vergi ayarlamaları yolu ile yeni bir koruma aracı haline dönüşebilmesi gerekçesi ile ortaya çıkmıştır. Bu yeni koruma uygulaması da zaten her halükarda yaşanan çifte vergilendirme ve vergi kaçakçılığı sorununu daha da ağırlaştırmıştır.

Tamamen Topluluğa yönelik mali sorunlar :

AT'nin sofistike bir gümrük birliğinden, ekonomik ve parasal birlik hedefi ile birlikte derinlemesine bir ekonomik entegrasyona geçişi, beraberinde Topluluğa türdeş ve dengeli bir ekonomik kalkınma görevini de yüklemiş, bu görev sektörel politikaları düzenleme işlevini de getirmiştir. Bu işlevler içinde vergilendirme daha önemli bir konuma gelmiştir,

i. Genel hedefler seviyesinde; ekonomik ve parasal birlik üye devlet ekonomilerinin dengeli bir biçimde bütünleştirilmesini öngörmektedir. Sözkonusu denge, üye devletler arasında vergi politikalarının uygulama farklılıklarından ötürü ciddi bozulmalar ile karşı karşıya gelebilmektedir. Herhangi bir Topluluk ülkesinin diğerlerine oranla bir vergi cenneti olması, diğerlerinin aleyhine olacak şekilde bütün sermayenin ve yatırımların bu ülkeye kayması ile sonuçlanabilmektedir.

ii. Sektörler seviyesinde; AT, sektörlerin dengeli gelişmesine katkıda bulunabilecek nitelikte çok sayıda ortak politika üstlenmiştir (sanayi politikası, tarım politikası, rekabet, ticaret, araştırma, ulaştırma, enerji vs. ). Üye devletlerin uygulayacağı vergi politikalarının; bu ortak politikaların öngördüğü hedeflerin aksine sonuçlar doğurmaması, hatta bu politikaların gerçekleşmesine katkıda bulunması gerekir. Bu doğrultuda üye devletlerin vergi politikalarının, işletmelerin Topluluğun ortak politikalarına katılımlarını engelleyecek şekilde farklılıklar ya da vergisel engeller yaratmamaları gerektiği öngörülmüştür.

Buraya kadar olan açıklamalar bir formül haline dönüştürülecek olursa, Topluluğun vergi politikası hedeflerinin çifte bir yapıda olduğu görülmektedir.

\* iç vergi uygulamasında milleteye bağlı ayrımcılığı engellemek suretiyle iç pazarın oluşumuna hizmet etmek;

\* vergi politikasını ortak politikaların gereklerine tabi tutmak ya da en azından bu politikalar ile çelişmesini önlemek suretiyle de ekonomik birliği hizmet etmek.

## ***b. YÖNTEMLER***

- Topluluk sisteminde geliştirilen klasik yöntemler :

i. Ortak bir kural olmadığı ölçüde, vergi uyumlaştırması yoluna gidilmesi (devlet egemenliğinin esas olması);

ii. Topluluk içinde çifte vergilendirmenin kaldırılması için üye devletlerin kendi aralarında mali nitelikte anlaşmalar yapmaları;

iii. Sınırlarda, Topluluk kapsamında geliştirilmiş yöntemler uygulayarak telafi mekanizmasının getirilmesi.

- Tamamen Topluluğa ait yöntemler :

Topluluk içinde bir ömikleştirilmiş bir vergi alanının kurulabilmesi gayesiyle ve mevcut vergileme farklılıklarının Topluluk yapılaşmasını engellediği ölçüde mevzuat uyumlaştırmasına ve ortak kurallar oluşturulmasına yönelik çalışmaların yapılması. (Bu çerçevede Topluluğun kaydettiği en önemli basan, KDV yapılarının uyumlaştırılması alanında gerçekleşmiştir).

## ***c. TOPLULUK FAALİYETLERİNİN FİNANSMANINA YÖNELİK KAYNAK YARATMA SORUNU***

AT'nin vergi konusuna genel yaklaşımının bütünlüğü içinde anlaşılabilmesi için, konunun Topluluk faaliyetlerinin finansmanı ve bu finansman için kaynak yaratılması boyutu ile de ele alınması gerekmektedir. Bu çerçevede AT'nin, federal kimliği daha çok yaklaşan bir nitelikte, doğrudan doğruya kendi münhasır yetkisi çerçevesinde bazı gelirleri vergi yolu ile elde ettiği görülmektedir.

Bunlar:

- i. Her ülkede alınan KDV'nin % 1. 4 tavanını aşmayan kesiminin Topluluk bütçesine aktarımı;
- ii. Topluluk ülkelerine üçüncü ülkelerden ithalatta toplanan bütün gümrük vergilerinin Topluluk nam ve hesabına toplanması;
- iii. Üçüncü ülkelerden tarım ürünleri ithalatında ya da ihracatında alınan bütün gümrük vergilerinin ve fark giderici vergilerin topluluk nam ve hesabına toplanması;
- iv. AKÇT kapsamındaki kömür ve çelik ürünlerinin ithalatında alınan bütün gümrük vergilerinin ve fark giderici vergilerin Topluluk nam ve hesabına toplanması;
- v. Ülkelerin GSMH'larının % 1. 2'si baz alınarak, Topluluk bütçesine katkıları bu katsayıya denk gelecek şekilde aradaki fark meblağın doğrudan Topluluk hesabına aktarılması; şeklindedir.

Topluluğun bütün bu gelir kaynaklarının işletilmesi, bir taraftan Topluluk ülkelerinde yeni bir kaynak transferine, diğer taraftan mevcut karmaşık vergileme sisteminin daha da karışık bir hale gelmesine yol açmaktadır.

## **2. AT'DA VERGİ POLİTİKASI İLE ÜYE ÜLKELERİN VERGİ SİSTEMLERİNİN KARŞILIKLI İŞLEYİŞİNDE ANAHTAR UNSURLAR**

Buraya kadar ortaya konulmaya çalışılan AT'da vergi politikasının uygulamada somutlaştırılmış hali, üye devlet idarelerinin "Topluluk hukukuna saygılı davranması" genel ilkesi anlamını bulmaktadır. Bu çerçevede:

- i. Bir üye devlet kendisinin uyrukluğunda olan özel ya da tüzel kişiler ile, diğer üye ülkelerin uyrukluğundaki özel ya da tüzel kişilere farklı vergiler uygulamayamaz. Bir başka ifadeyle, vergi uygulama konusu (Topluluğun kendi gelir kaynaklarını yaratma dışında) üye devletlerin münhasır egemen yetki tekeline bırakılmıştır. Bunun uygulamadaki anlamı, her üye devletin kendi vergi sistemini koruması, dolayısıyla da AT çerçevesinde vergi farklılıklarının devam etmesidir. Ancak bu genel kural içinde, aynı alanda bir verginin genel hakkaniyet ilkesine de uygun olarak, ülkenin kendi vatandaşları ile diğer Topluluk üyesi vatandaşlar arasında bir ayının yapmaksızın eşit şekilde uygulanması zorunluluğu AET kurucu anlaşması ile düzenlenmiştir.

- ii. Bir üye devlet tarafından konulacak mali amaçlı bir vergi, gümrük birliği oluşturulurken üye ülkeler arasında hukuken uygulanmasına imkan olmayan gümrük vergisi, fon, miktar kısıtlaması gibi koruma amaçlı uygulamaların yerini almamak, bir başka ifadeyle salt "mali" amaçlı kalmak durumundadır. Aksine bir uygulama AET kurucu antlaşması ile bağdaşmayan bir nitelikte ve antlaşmanın ihlali şeklinde sonuçlar yaratacaktır. Bu söylenenler, gümrük birliğinin ötesine geçildiğinde, diğer serbest dolaşım türlerine engel yaratan uygulamalar için de geçerlidir (Örneğin kişilerin serbest dolaşımını engelleyici nitelikte milliyete dayalı özel farklı vergi ya da benzeri etki doğurucu uygulama yapılması yasaklanmıştır), iii. Üye devletlerin uyguladığı vergi politikaları, ortak politikalar ile çelişkili olamaz (Bkz. 1. B. a. tire 2, 2).

### **3. AT'DA VERGİ SİSTEMİ KAPSAMINDA ALINAN ÖNLEMLER VE ÜYE DEVLETLERİN MALİ MEVZUATLARININ UYUMLAŞTIRILMASI ÇALIŞMALARI**

#### **A. DOLAYSIZ VERGİLERDE ÇİFTE VERGİLEMEYE, MİLLİYETE DAYALI AYIRIMCILIK İLE TÜKETİM VERGİLERİNDE ÇİFTE VERGİLEMEYE VE VERGİ KAÇAKÇILIĞINA KARŞI ÖNLEMLER**

Bu alanlardaki Topluluk Önlemleri esasen üye devletlerin kendilerinin uyguladıkları önlemler tamamlayıcı niteliktedir. Topluluğun temel amacı, bütün bu önlemleri ortak bir disiplin altına almak yönündedir. Topluluğun getirdiği bir yenilik olarak vergi kaçığına karşı daha etkin önlemleri göstermek mümkündür.

##### **a. DOLAYSIZ VERGİLER ALANINDA ÇİFTE VERGİLENDİRME SORUNU**

Dolaysız vergiler alanında (özel ve tüzel kişilerin gelirleri üstünden alınan vergi, veraset vergisi) çifte vergilendirme sorununun AET Kurucu Antlaşmasının 220. maddesinin çerçevesi içinde düzenlenmesi gerekmektedir, bugüne kadar Topluluk tarafından gerçekleştirilen herhangi bir anlaşma ya da düzenleme bulunmamaktadır. Bu kapsamda yer alan eksikliğin uluslararası anlaşmalar çerçevesinde giderilmeye çalışıldığı görülmektedir.

## ***b. TÜKETİM VERGİLERİ ALANINDA ÇİFTE VERGİLENDİRMENİN VE MİLLİYETE DA YALI A YIRIMCILIĞIN ENGELLENMESİ***

Bu çerçevede teamülen yapılan ve GATT tarafından da uygun görülen (GATT kodu md. III ve XVI, ayrıca I no. lu ek) uluslararası uygulama, malın sınır geçişlerinde vergisiz statüye kavuşturulup, girdiği yeni vergi alanı usullerine göre yeniden vergilendirilmesidir. Bir örnek vermek gerekirse. A ülkesinde üretilen x malı iç tüketime sunulduğunda örneğin % 30 oranında bir vergiye tabi ise, aynı x malı B ülkesinde geçerli vergi oranında vergilendirilir.

Roma Antlaşması'nın 95'den 98'e kadar olan maddeleri bütünü ile bu durumu düzenlemeye yönelik maddeler niteliğindedir. Bu maddelerde düzenlenen bir diğer önemli unsur ise, gerek vergi iadesi, gerekse vergi tahakkuku esnasında, malın menşesine bağlı olarak ayrımcı bir muamele yapılamaması durumudur. Buna göre yukarıdaki örnekte yer verilen x malının A ülkesinden B ülkesine, C ülkesinden A ülkesine gelip millileştirildikten sonra, aynı Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (GTİP) kapsamına giren y malı ile birlikte ihraç edildiğini varsayalım. Bu durumda gerek x malı, gerekse y malı için aynı vergi iadeleri yapılacak, B ülkesi ise aynı gümrük vergilerini tahakkuk ettirecektir. Ayrıca B ülkesinin tahakkuk ettireceği vergiler, kendi ülkesinde aynı kategoride yer alan malları kapsayanların aynısı olmak ve aynı oranlarla uygulanmak durumundadır.

## ***c. VERGİ KAÇAKÇILIĞI***

Vergi kaçırma sorunu, doğru vergilendirilen işletmeler ile vergi kaçırıcı işletmeler arasında önemli bir rekabet dezavantajı çıktığı ölçüde, ortak pazar hedefleri ile ekonomik anlamda bağdaşmaz bulunmuş ve ahlaki yargının ötesinde bir ciddiyetle Topluluk tarafından ele alınmıştır. Bu çerçevede en karakteristik olgu olarak, ana şirketler ile Topluluk içindeki bir üye ülkede faaliyet gösteren yan şirketler arasındaki kar- zarar transferleri düzen altına sokulmuş, özellikle bilgi toplamadan ve denetlemeden sorumlu birimler arasında daha etkin bir ağ tesis edilmesinin yanısıra teftiş konusundaki ulusal idareler arasında işbirliğini öngören bir sistem kurulmuştur. Bu çerçevede çifte vergilendirmeyi engelleyici ve herkesin tek bir vergi vermesini kesinleştirmeye yönelik yeni çalışmalar izlenmektedir.

## B. VERGİ MEVZUATLARININ UYUMLAŞTIRILMASI

Topluluktaki vergi politikasının genel eğilimlerini belirleyen 1962 tarihli "Neumark Raporu" kapsamında, Topluluğun ideal bir vergi sistemi kurmak iddiasında olamayacağı, Topluluğun ana hedeflerinin gerçekleştirilmesini rahatsız etmeyecek ölçüde, mevzuat farklılıklarına izin verilebileceği düşüncesi hakim olmuştur. Bu çerçevede de doğal olarak, Topluluk seviyesinde vergilerin bir örnekştirilmesi ya da merkezleştirilmesi hedefi güdülmemiş, Topluluk hedeflerini tehdit etmediği ölçüde ulusal bazdaki mevzuat farklılıklarının esas olduğu bir uyumlaştırma hedefi doğrultusunda hareket edilmiştir.

### a. ŞİRKETLERİN VERGİLENDİRİLMESİ SORUNU

Topluluğun güttüğü vergi mevzuatlarının uyumlaştırılması politikası, öncelikle olarak dolaylı ya da dolaysız vergilerin en büyük muhatabı olan şirketlerin vergilendirilmesi konusunun ön plana çıkartmıştır. Topluluğun şirketlere "şirketlerin vergilendirilmesi ve rekabet" ile "şirketlerin vergilendirilmesi ve sanayi politikası" bağlamlarında yaklaştığı görülmektedir.

- Rekabet koşulları açısından vergilendirme :

Rekabet koşullarının esenliği açısından Topluluğun vergi konusundaki ilk politik tutumu, verginin sözkonusu koşullar üstüne etkisinin nötr olmasıdır. Bu nötrlitenin (etkisizliğin) tesisi için temel araç, yukarıda yer verilen ayırıcı davranışla, çifte vergilendirmeye ve vergi kaçığıyla mücadele olmakla birlikte, özellikle tüketim vergilerinin uyumlaştırılması çabalarının bu uğraş içinde sinerjik etki yaratması beklenmektedir.

Topluluğun bu bağlamdaki ikinci uğraş alanı ise, işletmelerin rekabet kapasitesinin esenliğinin tehlikeye düşmemesidir. Bu doğrultuda özellikle vergi mevzuatı farklılıklarından ötürü, sermaye dolaşımının ve yatırımların piyasa koşullarına bağlı olmaksızın yön değiştirmesinin engellenmesi temel amaçtır.

- Sanayi politikası açısından vergilendirme :

Sanayi politikası açısından vergi konusu, özellikle 70'li yıllar içinde uluslararası rekabetin artmasına bağlı olarak gündeme gelmiştir. Bu rekabete karşı şirketlerin ayak uydurabilmeleri için gerçekleştirmeleri zorunluluk gösteren birleşme, bölünme, şirketlerarası işbirliği ve

uzmanlaşma operasyonları, zaman içinde mevzuat farklılıklarına bağlı olarak bazen istenen sonuçları veremeyebilmiştir. Bu çerçevede özellikle yaratılan artı değerlerin vergilendirilmesi, rezerv vergilendirmesi, çifte vergilendirme, vs. gibi sorunlar çıkmış, yapılan mevzuat uyumlaştırması çalışmaları ile vergi nötralizasyonunun sağlanması çabası güdülmüştür.

Şirketlerin vergilendirilmesinin Topluluk seviyesinde algılanmasına bağlı olarak getirilmeye çalışılan mevzuat uyumlaştırılması çalışmalarının dökümü şu şekildedir;

- \* şirket karlarının vergilendirilmesi çalışmaları,
- \* şirketlerin birleşmesi, ayrılması, hisse katılımı ve hisse değişimi hakkında yönerge (90/434/AET yönergesi, 23 Temmuz 1990),
- \* ana şirket ve diğer üye devletlerde yerleşik yan şirketlerin vergilendirilmesine ilişkin yönerge (90/43 5 /AET yönergesi, 23 Temmuz 1990),
- \* şirketlerin yapılarına yönelik çalışmalar,
- \* bazı şirket kategorilerine yönelik düzenlemeler (Avrupa tipi şirket statüsüne yönelik proje).

## ***b. TÜKETİM VERGİLERİNİN UYUMLAŞTIRILMASI***

Tüketim üzerinden alınan vergilerin malların serbest dolaşımı üzerindeki doğrudan etkileri konusu, AET kurucu antlaşması yapımcılarının da dikkatini çekmiş, AET kurucu Antlaşmasınının 99. maddesi bu alanda vergi uyumlaştırması yapılmasına imkan tanıyacak şekilde düzenlenmiştir. Bu çerçevede tüketim vergileri kapsamında kurucu antlaşma düzenlemesine de bağlı olarak bir ayırım yapıldığında, analitik nitelikteki vergiler anlamında "Özel Tüketim Vergileri-ÖTV (accise)" ile harcamalar üstünden genel vergiler anlamında "işlem hacmi üstünden alınan vergiler" ayırımı ile karşılaşılmaktadır.

- Özel tüketim vergileri (ÖTV)

Özel tüketim vergileri, işlem hacmi üstünden alınan vergiler ile birlikte doğrudan doğruya ekonomik politikalara bağlı olduğu ölçüde, milliyete dayalı ayırıcılık yaratarak ya da sürdürerek üye devletler arasındaki

rekabeti önemli ölçüde bozan bir yapıda teşhis edilmişlerdir. Bu vergilerin Topluluk tarafından dört kategoriye ayrılarak ele alındığı görülmektedir.

- i. uyumlaştırılması gereken ÖTV'ler;
- ii. uyumlaştırılmadan önce yapılarının daha derinlemesine araştırılması gereken ÖTV'ler;
- iii.uyumlaştırılması gerekmeksizin varlıklarını sürdürebilecek ÖTV'ler;
- iv.KDV ile ikame edilecek ÖTV'ler.

Komisyon bu alanda çok sayıda uyumlaştırma önerisi geliştirmiş, ancak sadece tütün üstünden alman vergilerin uyumu Konsey tarafından kabul edilmiştir.

- İşlem hacmi üstünden alınan vergiler :

İşlem hacmi üstünden alınan vergiler, ortak pazarın sağlıklı işleyebilmesi ile en doğrudan ilişkili vergi görünümünde ortaya çıkmış, daha önce de belirtildiği gibi AET Kurucu Antlaşmasınının 95'den 98 (dahil)'e kadar olan maddeleri bu konuya tahsis edilmiştir.

Bu çerçevede yapılması gereken çalışmalar iki aşamalı olarak düşünülmüş, birinci aşamada vergilerin yapısının bir örnekştirilmesi (oranlar farklı kalmak kaydı ile) ile somut bir şekilde gümrük geçişlerinde vergi iadesi ve vergi oranlarının uyumlaştırılması ve adı geçen gümrüklerdeki vergisel düzenlemelerin kaldırılması planlanmıştır.

Bu programın birinci aşamasını oluşturan vergi yapılarının bir örnekştirilmesi KDV'ye geçiş sayesinde (1967 ve 1977 yıllarında yapılan düzenlemeler aracılığı ile) sağlanmış, bununla birlikte vergilerin oranlarının uyumlaştırılması tek pazar çalışmaları sırasında harcanan yoğun çabalara karşın gerçekleştirilememiş, ancak oranların yakınlaştırılması 1993 basma kadar sağlanabilmiştir.

#### **4. SONUÇ**

Buraya kadar ortaya konulmaya çalışılan AT seviyesinde vergi konusuna yaklaşımdan da anlaşılacağı gibi, AT üye devletlerinde son derece karmaşık ve devletlerin egemenliklerine dokunduğu ölçüde de düzen altına alınması son derecede hassas politik sorunlara yol açan vergi politikası,

Topluluk genelinde bir örnek yapı göstermemektedir. Bu noktada Topluluğun işlevi ve yetkisi, Topluluk hedeflerine uygunluğun denetimi ile sistemin işleyişini biraz olsun düzen altına alabilmek için genel bir yönelim çizgisi olmakla sınırlı görünümündedir.

Özellikle Neumark raporu kapsamında belirlenen Topluluk vergi politikası genel çizgileri, ancak Topluluk tam bir Ekonomik Birlik olma hedefi doğrultusunda adımlar atabildiği ölçüde bugünkü görünümünden kurtularak, gerçek anlamda bir vergi politikasına dönüşebilecektir.

Bugünkü görünümü itibarı ile aşağıdaki tabloda oniki üye devlet bazında yer verilen bazı vergi oranlarının dağılımı bu söylenenleri teyid eder niteliktedir.

## AVRUPA TOPLULUĞU ÜLKELERİNDE GELİR VERGİSİ, KURUMLAR VERGİSİ, STOPAJ VE KDV'NİN ALINMA ORANLARI

ÜLKELER	GELİR VERGİSİ	KURUMLAR VERGİSİ	STOPAJ	KDV
ALMANYA	18. 000 DM'e kadar: %22 18. 000-130. 000 DM: %22 - %56 arası değişen oranlar 130. 000 DM üstü: %56	Standart oran: %47 İndirilmiş oran: %30	Gelir Vergisi ile aynı oran	% 7 %15 (st)
BELÇİKA	113. 000 BF altı: muaf 4. 133.000 BF üstü: maks. %71.2	Standart oran: %45 1.000. 000 BF gelir: %31 3. 600. 000. 14. 400. 000 BF gelir: %47. 5		%1 %6 %17 %19 %25 %33
DANİMARKA	Üçe ayrılmaktadır: 1. Devlet Vergisi 2. Ülke Vergisi 3. Belediye Vergisi %22+%28. 200. 000 DKR'den fazla gelir:%12	%50		%22
FİİNİSA	% 0 ile % 58 arasında değişen oranlar	% 45 İndirilmiş oranlar :% 15; %25		% 5.5 %7 %18.6(st) %28 %33.5
HOLLANDA	%16 ile %72 arasında değişen oranlar	%42	%2?	%6 %18.5(st)
İNGİLTERE	%27 ile 9o60 arasında değişen oranlar	%27 (küçük işletmeler) %35		%0 %1.7 %10
İRLANDA	%35 %48 %58	%50 İndirilmiş oranlar: %35 ve %40		%0 %1.7 %10
İSPANYA	%S ile %66 arasında değişen oranlar	Standart oranı : %35 Statüye göre: %9-%20 (kar amacı Gütmeyen işletmeler, koop.,vs.)		%6 %12(st) %33
İTALYA	6 mil. LT'e kadar : %12 6-11 mil.LT : % 22 11-28 mil. LT : % 27 28-50 mil.LT : % 34 50-100 mil.LT : % 41 100-150 mil.LT : % 48 300-600 mil.LT : % 53 600 mil.LT üstü : % 62	% 36 + % 16.2		%2 %9 %18(st) %38
LÜKSEMBURG	% 0 ile %56 arasında değişen oranlar	%20 %30 %36		%3 %8 %12
PORTEKİZ	% 0 ile %20 arasında değişen oranlar %4 ile %60 arasında değişen oranlar	%20 %30 %36		% 0 % 8 % 16(st) % 30
YUNANİSTAN	104.000 DR:% 10 104.000-4.673.000 DR arası:%10-%61 4.673.000 DR üstü : %63	% 20 ile % 53 arasında değişen oranlar		%3 %6 %16(st) %36

(st) = standart

## **5. TÜRK MEVZUATININ AT MEVZUATI İLE UYUMLAŞTIRILMASI SORUNU**

Türk vergi mevzuatının Avrupa Topluluğu'na üye ülkelerin vergi mevzuatlarına uyumlaştırılma konusunda, dolaylı ve dolaysız vergiler ayrımının önem taşıdığı açıktır. Nitekim Avrupa Topluluğunda da uyumlaştırma çalışmaları dolaylı ve dolaysız vergiler açısından ele alınmaktadır. AT'da uyumlaştırma çalışmaları incelendiğinde varılan sonuç bu iki tür vergi açısından farklıdır.

Dolaylı vergiler açısından katma değer vergisini ele aldığımızda AT ülkelerinin benimsediği katma değer vergisi ile Türkiye'de benimsenen katma değer vergisi arasında farklılıklar görmekteyiz. Avrupa Topluluğunda tüketim tipi bir katma değer vergisi uygulanmaktadır. Türk vergi sistemindeki katma değer vergisi ise tüketim tipi ve gelir tipi arasında bir katma değer vergisi özelliği göstermektedir. Dolayısıyla Türkiye'de uygulanmakta olan KDV'nin uyumlaştırılması konusundaki ilk adım katma değer vergisinde konu (matrah) birliğinin sağlanmasıdır. Bir başka deyişle KDV'nin konusu ile AT üye ülkelerinin uyguladığı KDV arasındaki konuların uyumlaştırılması gerekmektedir Nitekim AT da bu sorunu ele alırken öncelikle konu birliğine yönelmiş ve 1977'de çıkarılan 6 nolu Direktif ve buna ek olarak yapılan diğer çalışmalarla Topluluk üyesi devletlerde katma değer vergisinde matrah belirlenmesindeki temel ölçütleri tespit etmiştir.

Türkiye açısından atılması gereken ilk adım katma değer vergisi mevzuatının 6 nolu Direktif ile uyumlaştırma çalışmalarının tamamlanmasıdır. Çünkü, Türkiye'deki mevcut sistem, yatırımı da katma değer vergisi kapsamına almakta ve doğrudan tüketimi hedeflememektedir. Ayrıca muafiyet ve istisnalarla da sistemi güçleştirilmiştir. Dolayısıyla daha önce de belirttiğimiz gibi katma değer vergisi sisteminin basitleştirilmesi ve 6 nolu Direktif ile uyum içerisinde olması gerekmektedir. Bunun yanısıra katma değer vergisinde uygulanan oran konusunda bir birlik, Avrupa Topluluğunda henüz sağlanamamıştır. Fakat 1 Ocak 1992'den itibaren AT'da uygulanan KDV oranları konusunda ikili oranı benimseme çalışmaları vardır. Buna göre, üye devletler uygulayacakları katma değer vergisi oranını tespit ederken 3 puanlık bir esneklik sağlanmıştır. Ancak önceden de belirtildiği üzere henüz üye ülkeler arasında oran birliği sağlanmış değildir.

Türkiye açısından da göz önünde tutulması gereken konu KDV oranlarının uyumlaştırılması değil, KDV kapsamında kabul edilen vergi konularında bir uyum sağlanmasının zorunluluğudur.

AT'da dolaysız vergiler konusunda yapılan çalışmalar son derece sınırlıdır, uyumlaştırma çabaları yok denecek kadar azdır, ancak Topluluk içerisinde sermayenin serbest dolaşımı AT ülkelerini kurumlar vergisi konusunda uyumlaştırma çabalarına itmektedir.

Dolaysız vergiler açısından Türkiye'nin yapması gereken bir şey yoktur, çünkü Topluluk da henüz bir mesafe kaydetmemiştir.

Avrupa Topluluğu'nun uluslararası çifte vergilendirmenin önlenmesi konusuna yaklaşımı, dolaysız vergilerin uyumlaştırılmasına yönelik çalışmalarla bağlantılıdır. Mal, sermaye ve kişilerin serbest dolaşımına dayanan ortak pazarın oluşturulması için, çifte vergilendirme, kesinlikle önlenmesi gereken bir olgu olarak nitelendirilmiştir.

AT'nin "uluslararası çifte vergilendirme" üzerindeki çalışmaları, Topluluk üyesi ülkeler arasında çok taraflı bir anlaşmanın mümkün olup olamayacağı meselesi etrafında toplanmıştır. 1951 yılında Avrupa Konseyi, çifte vergilendirme üzerine bir Avrupa Anlaşmasına varılması olasılığını ele almış, ancak meselenin karmaşık ve teknik yapısı nedeniyle çok taraflı anlaşma fikri bir yana bırakılarak, iki taraflı anlaşmaların daha uygun olduğuna karar verilmiştir.

Roma Anlaşmasının "Üye devletlerin uyruklarının yararını sağlamak amacıyla, Topluluk içinde çifte vergilendirmenin kaldırılması için görüşmeler yapabileceğini" öngören 220. maddesi uyarınca, AET Komisyonu, Prof. Neumark başkanlığında bağımsız uzmanlardan oluşan bir mali komite kurmuştur. Komitenin 1962 yılında yayınlanan raporunda, belirli koşullar altında mevcut iki taraflı anlaşmaların çok taraflı bir anlaşma ile değiştirilmesinin lehte olabileceği belirtilerek, iki taraflı anlaşmaların yeknesak uygulama ve yoruma olan gereksinimine dikkat çekilmiştir.

Komisyon, 1964 yılında OECD tasarısını temel alarak dolaysız vergiler alanında çifte vergilendirme üzerine çalışmalara başlamıştır. Uluslararası mali sorunlar üzerine 5 numaralı çalışma grubu, dolaysız vergiler alanında çifte vergilendirmenin önlenmesi için OECD modeli hükümlerinin, AET üyesi ülkelerin taraf olacağı bir çok taraflı anlaşmaya aktarılmasının olanaklı olup olmadığı sorunu ele almıştır. Komite, OECD üyesi olan ve olmayan devletlerle sürdürülen ilişkiler bakımından, yeni anlaşmanın,

OECD modelinden mümkün olduğu kadar az farklılık göstermesi gerektiğine karar vermiştir. Konu üzerindeki çalışmalar 1967 yılına kadar sürmüştür, 1968 yılında çifte vergilendirme hakkında Avrupa Anlaşması tasarısı hazırlanmıştır. Bu aşamadan sonra çalışmanın akıbeti hakkında herhangi bir bilgi mevcut değildir.

Konu ile ilgili araştırmalar, Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA) çerçevesinde de yapılmıştır. 1963-1969 yılları arasında sürdürülen çalışmalar, çok taraflı anlaşmaların yaratabileceği idari ve pratik sorunlar nedeniyle, iki taraflı anlaşmalar lehine sonuçlanmıştır.

Türkiye de çifte vergilendirme konusunda iki taraflı anlaşmalara taraf olmaktadır. Avrupa Topluluğunda da henüz çok taraflı bir anlaşma mevcut olmadığı için bu konuda Türkiye'nin atması gereken önemli bir adım yoktur.

## V. REKABET POLİTİKASI

Temel yapı olarak, serbest piyasa ve pazar ekonomisi, çok sayıda satıcının ve alıcının serbest rekabet koşullarında fiyat ve üretimi belirlemesidir. Rekabet sayesinde kaynakların etkin dağılımı ve kullanımını sağlar, bunun sonucunda da verimlilik ve refah artar.

Bu bağlamda, gümrük, kota ve korumacı nitelik taşıyan ticaret engellerini en aza indirmek gereklidir. Çünkü bu tür korumacı tedbirler verimlilik ve kar oranı düşük bazı işletmelerin hiçbir değişiklik aramaksızın varlığını sürdürmesine neden olur.

1980'li yıllara gelindiğinde özellikle 24 Ocak kararları ile Türkiye korumacı, ithal ikamesine dayalı sanayileşme yaklaşımını bırakarak, rekabete dayalı liberal bir ekonomik politika izlemeye başlamıştır. Bu yeni yönelimi ile dışa açılmacı bir davranış biçimi sergilemektedir. Önemli olan nokta bu bağlamda Türkiye'nin yalnız AT ekonomisine değil dünya ekonomisine de entegre olmak için adımlar atmasıdır. Bu çerçevede, 1987 Nisanında AT'a tüm üyelik için başvuruda bulunulmuştur.

Türkiye, bu başvuru ile AT'nın kurumları ve kurallarına inanan ve tam üyeliğin kendi yararına olduğunu belirten bir kararlılık içinde görünmektedir. Bu karar doğrultusunda en önemli problemi kuralların ve kurumların uyumlaştırılması oluşturmaktadır.

Konumuzu oluşturan rekabet kurumunda yapılacak uyumlaştırma çalışması oldukça zorlu bir biçimde gerçekleştirilebilir.

Çünkü liberal ekonomi sisteminin temelini oluşturan bu kurumun Anayasası niteliği taşıyan bir rekabet kanunu ülkemizde yoktur. Rekabeti koruyan, bozulmayacağı bir ortamı sağlayan başka bir hukuki düzenleme de mevcut değildir.

Rekabet düzenim koruyan kanuni bir düzenlemenin yapılması şu iki nedenle çok önemlidir.

### 1. LIBERAL EKONOMİK SİSTEM AÇISINDAN

Serbest piyasa ve pazar ekonomisi açısından rekabetin ne denli önemli ve temel bir yapı taşı olduğu bilmen bir gerçektir ve rekabetin var olabilmesi ve iyi işleyebilmesi için öncelikle piyasaların yeni gireceklere açık

tutulmasını sağlayacak bir yapıda olması esastır. Giriş engellerinin olduğu piyasalarda rekabetin işleyiş dinamiği azalma eğilimi gösterir. Piyasalardaki yoğunlaşma eğilimi artarak rekabetin sınırlandırılmasına neden olur.

Rekabetin sağlıklı bir biçimde kurulabilmesi için önemli diğer bir nokta, bozulmayacak bir rekabet düzenini temin edebilecek gerekli hukuki alt yapının oluşturulmasıdır. Rekabetle ilgili hukuki düzenlemelerin bulunmadığı bir ekonomik düzende gerçek anlamda rekabetçi bir serbest piyasa ortamından söz etmek mümkün değildir.

Rekabete ilişkin hukuki düzenlemeler deyince, Devletin ekonominin doğal seyri içinde gelişmesine veya piyasalara müdahalesi anlaşılmalıdır. Bu konudaki düzenlemeler, rekabet özgürlüğü alanlarının belirlenerek işletmelere eşit ve serbest bir şekilde rekabet edebilme amacıyla konmaktadır.

1982 tarihli Anayasanın md. 167/1'si "'Devlet para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler' demektedir. Bu emredici nitelik taşıyan hükümle de Devlet'e görev vermektedir. Devlet bir rekabet kurumu ile ilgili gerekli düzenlemeleri yapıp tedbir almak suretiyle görevini yerine getirmiş olacaktır.

## **2. AT'A TAM ÜYELİK AÇISINDAN**

Türkiye AT'a tam üyelik başvurusunu resmi olarak yapmadan önce de AT ile yapmış olduğu 1963 tarihli Ankara Anlaşması ile bazı yükümler altına girmiştir. Adı geçen Anlaşmanın 16. maddesinde "Akit taraflar, Topluluğu kuran Anlaşmanın 3. bölümünün I kısmında yer alan rekabet, vergileme ve mevzuatların yaklaştırılması ile ilgili hükümlerde sözü edilen ilkelerin ortaklık ilişkilerine uygulanmasını kabul eder" hükmüne yer almaktadır. Bu ilkelerin ilişkilere uygulanması demek, bizim bu sayılan kurumlardaki (rekabet, özellikle vergi) uygulamada AT normlarını kabul etmemiz en azından ona uyum sağlayacak ölçüyü bulmamız demektir.

Diğer önemli bir konu yaklaşan "Gümrük Birliği" konusudur. Özellikle Gümrük Birliği uygulaması başladığında, Türkiye AT'a uyumlu bir rekabet kanunundan yoksun olarak işe başlarsa, en azından Anti-damping ve kota gibi tedbirlerle daha ağır bir biçimde karşılaşabilir. Zaten bu günde, Türkiye'ye ağır bir biçimde uygulanan Antidamping ve kota tedbirlerine

gerekece olarak genellikle "Rekabeti Koruyan" bir hukuki düzenlemenin yokluğu öne sürülmektedir. Ayrıca tekeli bir yapıya sahip mevcut piyasa yapısının sakıncaları açıktır. Örneğin Türkiye'de belirli sanayi kollarında (otomotiv, beyaz eşya, elektrikli ve aletleri) nihai sermaye sahipleri bellidir. Bu sayılı kişiler bir araya gelerek birlikte fiyat ayarlamaları yapıyor, hizmetleri, servisleri vs. saptayabiliyorlar. Bu tür anlaşmalar Roma Anlaşması'nın rekabet ile ilgili hükümleri ile bağdaşmadığı gibi, Topluluk kurallarının doğrudan uygulanabilirliği ilkesi gözönünde tutulursa, Türkiye'deki işletmelerin birden bire çok yüksek para cezaları ile karşı karşıya kalması da gündeme gelebilir. Özel bir Rekabet Kanunu uygulaması bu açıdan da gereklidir.

Rekabet Kanunu ile ilgili çalışmalar 1975 yılından beri sürmektedir. Çeşitli kurum ve kuruluşlarca (Ticaret Bakanlığı, TOBB gibi) tasarılar hazırlanmıştır. Bu tasarıların en sonuncusu Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca hazırlanan ve 1992 Aralık ayında TBMM'ye sunulan "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı"dır. Tasarı Bakanlar Kurulunda imzalanmış ve Meclis gündemine girmiştir.

Bu son kanun tasarısı hakkında kısaca bilgi vermek sanırım yerinde olacaktır.

Tasarı 5 Kısımdan oluşmaktadır.

a) Birinci Kısım, "Amaç, Kapsam, Tanımlar" başlığını taşımaktadır. Bu kısımda, 3 madde yer almaktadır.

b) İkinci Kısım, üç bölüm'e ayrılmıştır.

aa) Birinci Bölüm'de "Yasaklanan Faaliyetler" başlığı altında, "Rekabeti Sınırlayıcı Anlaşma, Uyumlu Eylem ve Kararlar" dan sözedilmiştir (m. 4).

Bu bölümde, "Kartel Yasağı" ilkesi öngörülmekte (m. 4); ayrıca "yasaklama dışında tutulan durumlar" belirtilmektedir (m. 5).

Yine Birinci Bölümde, "Hakim Durumun Kötüye Kullanılması" (m. 6) halleri ile "Birleşme ve Devralma" durumları (m. 7) düzenlenmiştir.

bb) İkinci Bölüm, "Kurulan Yetkilerine ilişkindir. Bu bölüm 8. madde ile başlamakta; 15. maddeye kadar devam etmektedir.

cc) Üçüncü Bölüm'de "İdari Para Cezaları" düzenlenmiştir (m. 16-19).

c) Tasarının Üçüncü Kısmı, "Kurulun İnceleme ve Araştırmalarında Usul'e ilişkin hükümleri içermektedir (m. 20- 35).

d) Dördüncü Kısım'da, "Rekabetin Sınırlanmasının Özel Hukuk Alanındaki Sonuçları" ele alınmıştır (m. 36-39).

e) Beşinci Kısım'da, "Teşkilat"la ilgili hükümlere yer verilmiştir (m. 40-60).

Tasarının 63. maddesi "Yönetmelik" çıkarılmasına ilişkin hususları düzenlemiştir.

64. maddede, "Uygulanmayacak Hükümler" belirtilmektedir. "Geçici Hükümler" iki Geçici Maddede toplanmıştır.

65. madde, "Yürürlük"le ilgilidir. 66. maddede ise; "Yürütme" ye ilişkin hüküm yer almaktadır.

Temel çatı itibariyle bu şekilde olan Tasarının gerekçeler bölümünde raporumuzun başında yer alan liberal ekonomik sistem açısından rekabet kanununun gerekliliği belirtilmektedir. Fakat bilinen gerçek şudur ki, kanunlar çok iyi ve ayrıntılı yapılsa dahi bu kanunu uygulayacak olanların yapısı ve nitelikleri çok daha önemlidir. Bu nedenle Rekabet Kurumunun teşkilat yapısı içinde Kurumun karar organı olan Rekabet Kurulu üzerinde durmak gereklidir.

Kurumun en üst organı Rekabet Kuruludur. Kurul rekabetin korunmasına ilişkin her türlü tedbiri alabilir, düzenlemeler yapabilir ve bu kanuna aykırılık hallerinde nihai karar verme yetkisi yine kurula aittir. Kurul, idari araştırma - soruşturma yapabilecek ve idari ceza verebilecek yetkiler ile donatılmıştır. Bu yapısı ile AT Komisyonunun rekabet hukuku ile ilgili davalardaki görev yapma biçimine uygun bir tarzda çalışmaktadır. Zaten 1992 Aralık ayında hazırlanan Kanun Tasarısı, Türkiye'nin AT'a tam üyelik süreci de gözönüne alınarak, kurumlar ve kurallar açısından AT rekabet hukuku sistemine uyumlu bir biçimde kaleme alınmıştır.

Kurulun bu nihai karar verebilme yetkisi itibariyle, oluşumu çok önemlidir. Kurul üyelerinin her türlü siyasi baskıdan bağımsız çalışabilmelerini temin etmek gerekir. Bunun için Kurulun toplam üyelerinin ancak dört tanesi siyasi otorite tarafından belirlemekte, kalan onbir üyenin altısı kurulun kendisinin göstereceği adaylar arasından, kalan beşi de yüksek yargı

organları ile Üniversitelerarası Kurul ve Sermaye Piyasası Kurulunun göstereceği adaylar arasından seçilecektir.

Kurulun nihai kararları bir taraftan bu kanuna aykırılığın tesbiti gibi hukuki nitelikli diğer taraftan bu kanunun ihlali iktisadi bir olgu olduğu için aynı zamanda ekonomik tespit, analiz ve yorumlan da içerecek nitelikte olacağından kurul üyelerinin hukukçu, özellikle rekabet hukukçusu sanayi iktisatçılarından oluşması gerekmektedir.

Son olarak özel sektör tarafından da pek çok noktası ile benimsenen ve TBMM gündeminde olan bu tasarının gerekliliği üzerinde durularak tanıtım yapılmalıdır. Ticaret Bakanlığı, TOBB, DPT gibi kurumların öncülüğünde yapılacak bu tür çalışmaların, seminer, sempozyum ve konferansların çok yararlı olacağı kanısındayız.

Türk sanayiinde rekabetin sağlanması, korunması ve rekabet kültürünün gelişmesi bakımından bu yasa tasarısı ile oluşturulacak kurum ve kurallar ekonomimize büyük katkılar sağlayabileceği gibi, ekonomide demokratikleşme sürecini de hızlandıracaktır.

## VI. DEMOKRASİ, İNSAN HAKLARI VE AVRUPA TOPLULUĞU

### 1. AVRUPA TOPLULUĞU VE DİĞER ULUSLARARASI KURUMLARDA

Demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları, çağımızın modern demokrasilerinin temelini oluşturan ve gerçekleştirilmesi her zaman kolay olmayan ideal ve değerlerdir. Nitekim, alanlarında en ileri düzeyde oldukları varsayılan batı demokrasilerinde bile, bütün çabalara rağmen bu hedeflere tam anlamıyla ulaşamamıştır. Bu durum Avrupa İnsan Hakları Divanı ve Komisyonunun kararlarından açık seçik anlaşılmaktadır.

Demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlük kavramlarının gerçekleştirilerek hayata geçirilmesi ve uygulamaların izlenerek iyileştirilmesi, günümüzde özellikle Batı Avrupa'da birçok milletlerarası kurum ve kuruluşun başlıca uğraşı konusudur. Bu alanda özellikle Avrupa Konseyi çerçevesinde çok yoğun çalışmalar yapılmış ve Konsey, kuruluşunu izleyen 40 yılı aşkın sürede bu amaçlara ulaşmak için 160 dan fazla sözleşme ve birkaç yüz tavsiye karar kabul etmiştir. Türkiye, bu sözleşmelerin yarısından çoğunu onaylayarak taraf olmuştur.

Bu alanda Avrupa Güvenlik ve İşbirliği konferansı (AGİK) çerçevesinde yapılan çalışmalar da, 19-21 Kasım 1990 tarihinde toplanan Paris Zirvesinde kabul edilen, "yeni bir Avrupa İçin Paris Şartı" ile doruk noktasına ulaşmıştır.

Avrupa Topluluğunu kuran 1951 Paris ve 1957 Roma Antlaşmaları insan hakları konusunda açık bir hüküm ihtiva etmemekle beraber, 1986 tarihli Tek Avrupa Senedinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Sosyal Şartına yollama yapılarak Topluluğa üye ülkelerde özgürlük, eşitlik ve sosyal adaletin gerçekleştirilmesi doğrultusunda önemli bir adım atılmıştır.<sup>1</sup> Topluluk ayrıca, 1977 yılında üye ülkelerde insan haklarına riayetın sağlanması ve 1986 dan da ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı iki önemli bildiri kabul etmiştir. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın birçok kararı da insan haklarının korunmasına ilişkindir. Ayrıca, Topluluğun 1973 yılında kabul ettiği Avrupalı kimliği ve 1978 tarihli demokrasi bildirileri, demokratik ilkeler ve insan haklarına saygıyı Topluluğa üyeliğin ön şartı

<sup>1</sup> European File, The European Community and Human Rights, April 1989, s. 9.

olarak öngörmüştür.<sup>2</sup> Bununla birlikte insan hakları ve temel haklar konusunda bugün için tam anlamıyla AT'nin yetki alanına girmemiştir. Bu çerçevede geliştirilmeye çaba gösterilen çalışmalara karşın, üye devlet anayasa mahkemelerinden bazıları kendi anayasal sistemleri içindeki korumanın Topluluk seviyesinde teminat altına alındığını gerekçesi ile bu alanda Topluluk yetkisini tanımamakta ısrarlıdır.

Topluluk ayrıca, bir tüzel kişilik kurumu olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini imzalayarak onaylayıp ona taraf olma çarelerini de araştırmaktadır. 1986 tarihli Tek Avrupa Senedini girişinde de demokrasinin önemi özellikle vurgulanmış ve demokrasinin, hürriyet, eşitlik ve sosyal adalet ilkelerine dayalı olduğu açıkla belirtilmiştir.<sup>3</sup>

## **2. TÜRKİYE'DEKİ HUKUKİ DURUM**

İnsan Hakları konusu uzun zamandır Türkiye'nin gündeminde olan bir konudur. Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu etnik terör gözönüne alındığında konunun ağırlığı daha bir önem kazanmaktadır. Etnik terör Türkiye'de Demokratikleşme ve İnsan Haklarının kapsamının gelişmesine sekte vururken, 1995'de AT ile gümrük birliğine gidecek olan Türkiye'nin önünde önemli bir sorun olarak dikilmektedir. Öte yandan İnsan Hakları üzerine yapılan son Viyana toplantılarına bakıldığında gelişmekte olan ülkeler demokratikleşmenin ekonomik kalkınma ile gelişeceğini haklı olarak ileri sürmekte, batılı gelişmiş ülkeler ise öncelikle demokratikleşme konusunda ısrarlı olmaktadırlar. Günümüz örneklerine bakıldığında gelişmekte olan ülkelerin tezinin ağır bastığı görülmektedir.

Ne yazık ki, Doğu Bloku ülkeleri, Afrika, Orta-doğu ve Asya ülkelerine göre daha uzun ve köklü bir demokrasi deneyimi olan Türkiye, demokrasi ve insan haklarının henüz gelişmekte olduğu ve ülkeler sınıfına sokulmaktadır. Etnik terörün Avrupa'da bir çok yandaş bulması bu görünümün başlıca nedeni olmuştur. Zaten İnsan Haklarını geliştirmekte olan ülkelere bir baskı aracı olarak kullanılmak isteyen ve kullanan batılı ülkeler Türkiye üzerindeki baskılarını arttırmışlardır. Özellikle hükümetler dışı örgütler olan Helsinki Gözetleme Komitesi ve Avrupa'da etkin bir kurum olan Uluslararası Af Örgütü'nün çalışmaları Türkiye'yi oldukça rahatsız etmiştir. Uluslararası İşkenceyi Önleme Sözleşmesine taraf olan Türkiye bu sözleşmeye uygun olarak yapılan denetimlerde olumsuz puanlar almıştır. Türkiye'nin insan hakları konusunda eksiklikleri olduğu açıkça

<sup>2</sup> a.g. yayın, s. 4

<sup>3</sup> Human Face for Europe, European Documentation, Luxemburg 1990, S. 55

görülmektedir. Veren el'e karşı alan el durumunda olan Türkiye Batılı ülkelerin çifte standartlı uygulamalarına karşı ses çıkaramazken bir de kapanmış gözüken Orta Asya ve Orta-Doğu pazarları yerine Avrupa Topluluğuna tek açık yer olarak olumsuz koşullarda girmek zorunda kalması etnik terör içindeki Türkiye'yi bir çıkmaz karşısında bırakmıştır.

Türkiye'nin insan hakları konusunda aldığı eleştiriler terörizm nedeniyledir. Demokratik ve bir ülke olan ve Avrupa kurumlarına bağlı bulunan ülkede insan haklarının geri plana itilmesi Türkiye'nin açıklığı nedeniyle Batı dünyasında büyük yankılar uyandırmaktadır. Uluslararası denetim mekanizmaları nedeniyle Türkiye büyük bedeller ödemektedir. Bu denetim mekanizmalarının raporlarında Türkiye'de işkencenin azalmadığı ve ayırım gözetilmeksizin herkese işkence yapıldığı ileri sürülmektedir.

Bu konuda Türkiye'de insan hakları otoritelerinin tutumu terör hareketlerini önleme çabaları ile insan haklarının korunması konusunda bir ortayol bulunması yönündedir. Bu konuda örnek olarak İngiltere gösterilmektedir. İngiltere'de terör olmasına karşılık işkencenin olmadığı açıklanmaktadır. CMUK'nunda zaten savaş ve olağanüstü hallerde bazı önlemlerin alınabileceği ileri sürülerek (madde. 15) işkence ve baskı yapılmasından vazgeçilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Aynı biçimde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 10 uncu maddesine göre Basın Özgürlüğünde ulusal güvenlik, toprak bütünlüğüne yönelik tehditler nedeniyle kısıtlamalar getirilebileceği öne sürülmektedir. Bu maddeye dayanarak başka baskı yollarına gidilmemesi gereği belirtilmektedir. CMUK'nun da gereği gibi uygulanmaması yapılan şikayetler arasındadır. Terör suçunda olduğu kadar adi suçta da işkencenin kalkması gereği olağanüstü hal bölgesinde terör suçlarına bir misli fazla ceza verilmesi, terör ve adi suçlara Devlet Güvenlik Mahkemeleri yerine bölge mahkemelerinin bakması gereği ileri sürülen istekler arasındadır.

Bütün bu iddiaları aşağıdaki şekilde karşılamak mümkündür:

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren temsili demokrasi ilkelerini benimsemiş ve insan haklarının gerçekleştirilmesi doğrultusunda yoğun çabalar sarfetmiştir. 1924 Anayasasında başlayarak 1961 ve 1982 Anayasalarıyla devam eden bu süreç henüz tamamlanmamıştır. Aslında bu sürecin tamamlanması da söz konusu değildir. Çünkü, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hakları ilke ve kavramları, her zaman daha mükemmeline erişmek için peşinden koşulacak, zaman ve mekana göre değişen birer idealdir.

Ülkemizde yeni hükümet programında bu arayış ve anlayış çerçevesinde şu hedeflere yer verilmiştir:

“Özgürlükçü, katılımcı ve her anlamda tam demokratik rejim, Türk milletinin vazgeçilmez, feda edilemez, ödün verilemez bir yaşam tarzıdır. . . . Ülkemizin, günümüz siyasal, sosyal ve ekonomik koşullarını dikkate alan; çağdaş katılımcı ve tam demokratik bir anayasaya gereksinimi vardır. . . . Türkiye'nin ihtiyacı olan anayasa, hukuken üstünlüğünü vazgeçilmez ilke sayan, tam demokratik ve çoğulcu sistemi öngören, çağdaş bir anayasadır. . . . Böyle bir anayasa, Paris Şartının da öngördüğü batılı demokrasinin tüm koşullarını, insan haklarını, kişi hak ve hürriyetleri ile sendikal hakların en ileri ülkelerde görülen oranda yer almasını sağlayacak ve Türkiye'nin uygar dünya ile bütünleşmesine yönelik önemli bir adım olacaktır. ”

Sonuç olarak ifade etmek gerekirse, Türkiye, kuvvetler ayırımı ilkesine dayalı sosyal bir hukuk devletidir. Diğer bir deyimle klasik temsili demokrasinin bütün kurum ve kuralları ülkede mevcuttur. Ancak, bu kurum ve kurallar uygulamada gerektiği şekilde işletilememekte ve şikayetler bundan kaynaklanmaktadır.

Hukuki alanda ise gereken yasal düzenlemeler hızla yapılmakta ve insan haklarına saygılı bir devletin hukuki zemini oluşturulmaktadır. Adil yargılanma ve savunma hakkını düzenleyen, 18.11.1992 tarih ve 3842 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununu bu konuda bir örnek olarak göstermek mümkündür. Ayrıca Başbakanlığa bağlı bir İnsan Hakları Müsteşarlığı kurulmuştur.

Türkiye ayrıca, işkenceyi önleme konusundaki, Avrupa Konseyi ve Birleşmiş Milletler Sözleşmelerini onaylamış ve bu sözleşmelerin öngördüğü izleme kurallarının denetimine açılmıştır.

İnsan haklarının ihlal edilip edilmediğinin belirlenmesinde başlıca kriter, ihlal halinde denetim mekanizmalarının işleyip işlemediğinin saptanmasıdır. 1982 Anayasasının 125. maddesine göre idarenin bütün eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Yine anayasaya göre vatandaşlar yargı mercileri önünde hak arama özgürlüğüne sahiptir. Ayrıca, Türkiye; Avrupa İnsan Hakları Divanı ve Komisyonunun zorunlu yetkisini kabul ederek, vatandaş olsun olmasın ülkede yaşayan herkese bireysel başvuru hakkını kabul ettiği cihetle, uluslararası yargı organlarının denetim mekanizmalarına uymayı da taahhüt etmiştir. Bütün bunlar insan haklarını koruyucu etkenler olmakla beraber asıl sorun uygulamadan, insan hakları ihlallerinin önceden önlenememesinden kaynaklanmaktadır. Bu

sorunun üstesinden ancak, bu doğrultudaki uygun eğitim programları ve doğru zamanda, doğru yerde doğru görevlinin istihdam edilmesini gerektiren bir istihdam politikası uygulanarak gelinebilir.

## **VII. AT DIŞI ÜLKELERLE İLİŞKİLER**

### **1. AT'NUN ÜÇÜNCÜ ÜLKELERLE KURMUŞ OLDUĞU İLİŞKİLER VE BUNLARIN TÜRKİYE ÜZERİNE ETKİLERİ**

#### **A. AFRİKA, KARAYİP VE PASİFİK (AKP) ÜLKELERİYLE İLİŞKİLER**

Topluluk ile gelişmekte olan ülkeler arasındaki kalkınma işbirliği 1964 yılında yürürlüğe giren I. Yaounde Sözleşmesi ile başlamıştır. 15 Aralık 1989'da imzalanan IV. Lome Sözleşmesi ile birlikte bugüne kadar, hibe, Avrupa Kalkınma Fonu kaynaklarından tavizli kredi ve AYB özkaynaklarından piyasa koşullu kredi şeklinde finansman sağlayan sözleşmeler imzalanmış bulunmaktadır. Bu sözleşmeler global bir mali paket niteliğinde olup, AKP ülkelerinin ihracat gelirlerinin istikrarının sağlanmasını amaçlayan STABEX, maden üretiminin finansmanına mali destek sağlayan SYSMIN gibi programlar çerçevesindeki kaynakları da içermektedir.

#### **IV. Lome Sözleşmesi:**

IV. Lome Sözleşmesi, 15 Aralık 1989 tarihinde III. Lome Sözleşmesi'ni imzalayan 66 AKP ülkesine ilaveten Haiti ve Dominik Cumhuriyeti'nin de katılımıyla, 68 ülke ile imzalanmış Namibya'nın bağımsızlığını takiben bu ülkenin de katılımı öngörülmüştür, ve sözleşme, 1 Ekim 1991 'de yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşme 10 yıllık bir dönemi içine almakta, ilk beş yıl için bir mali protokolde içermektedir. Topluluğun 30 yıllık dönemde mali destek sağladığı AKP ülkesi sayısı 20'den 68'e, destek tutarı ise, 15 kat artarak, 800 milyon ECU'den 12 milyar ECU'ye ulaşmıştır.

#### **B. AKDENİZ ÜLKELERİYLE YAPILAN ANLAŞMALAR VE YENİLEŞTİRİLMİŞ AKDENİZ POLİTİKASI (YAP)**

1970'lerin ikinci yarısında Topluluk, ikili tercihli anlaşmaların Akdeniz ülkeleri arasında eşitsizlik ve istikrarsızlık yaratabileceği, bölgenin önemli sorunlarını çözmede yetersiz kalabileceği düşüncesiyle Global Akdeniz Politikası'nı benimseyerek, bu politikayı geliştirmeye başlamıştır.

1980'li yıllarda, tüm dünyada etkili olan ekonomik daralma Topluluğu da etkilemiş ve bu dönemde Topluluk daha çok kendi iç sorunlarıyla uğraşmak zorunda kalmıştır. Önce Yunanistan'ın, daha sonra da İspanya ve Portekiz'in tam üyeliklerinin getirdiği bir takım zorluklar, dünya pazarlarındaki durgunluk ve tüm bunlara rağmen, 1992'de İç Pazar'ın tamamlanmasını sağlama çabaları bu dönemde Topluluğu eskisi kadar aktif bir dış politika uygulamaktan alıkoymuştur. Doğu Bloku'nda meydana gelen büyük değişiklikler, Avrupa'nın gelecekteki şekli ile ilgili görüşleri bir anda değiştirmiş ve Topluluk bu anlamda Avrupa'nın geleceğinin belirlenmesi sürecinde daha etkin bir rol alma zorunluluğunu hissederek Doğu Avrupa ve EFTA ülkeleriyle yoğun ilişkiler içine girmiştir.

Bu aşamada, 1980'lerin sonuna gelindiğinde, Topluluk tarafından uzun süredir ihmal edilmiş bulunan Akdeniz Ülkelerine yönelik politikaya yeniden işlerlik kazandırmak amacıyla, konu gözden geçirilmiş ve Topluluklar Komisyonu'nun, 23 Kasım 1989'da hazırlayarak Konsey'e sunduğu SEÇ (89) 1961 sayılı bir bildiri ile Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası'nın temel ilkeleri belirlenmiştir. Konuyla ilgili Yönetmelik (EEC/1763/92 sayılı) 1. 7. 1992 tarih ve L 181 sayılı ATRG'de yayımlanmış ve yürürlüğe girmiştir.

### **C. ORTA VE DOĞU AVRUPA ÜLKELERİ İLE İLİŞKİLER**

Doğu Avrupa'daki gelişim süreci içinde ekonomik faktörlerin temel ve yönlendirici bir nitelik taşıdıkları kuşkusuzdur.

Ancak, sözkonusu değişikliklerin ağırlık noktası ister ekonomik, ister siyasi olsun, bunlardan Avrupa Topluluğunun büyük ölçüde etkilendiği muhakkaktır.

Gelişmelere AT perspektifinden bakıldığında en önemli olayın Almanya'ların birleşmesi olduğu görülmektedir.

3 Kasım 1990 tarihinde fiilen gerçekleştirilen bu birleşme ile Doğu Almanya Avrupa Topluluğu içinde yer almış, "de facto" gümrük birliği ve bu ülkenin üçüncü ülkelerle ticaretinde Topluluk mevzuatını uygulaması sağlanmıştır.

Diğer taraftan, Doğu Almanya'nın AYB kredilerinden ve yapısal fonlardan yararlanabilmesi de mümkün kılınmıştır.

Alman Birliğinin tamamlanması, bütçesel değişiklikleri de beraberinde getireceğinden, Komisyon tarafından hazırlanan 1991 ve 1992 bütçe tekliflerinde taahhütler ve ödemeler fasıllarında önemli artışlar öngörülmüştür.

Birleşmeye siyasi açıdan bakıldığında, birleşmiş bir Alman Devleti Avrupa'da en fazla toprak büyüklüğüne ve nüfusa sahip ülke konumunu kazanırken, askeri olarak da bir süper güç durumuna gelebilecektir. Ekonomik açıdan bakıldığında, iki Almanya'nın birleşmesinin birbirlerine etkisi bir yana bırakılarak, Avrupa Topluluğu ile olan ilişkisine eğilinirse, birleşme maliyetinin % 80'inin F. Almanya tarafından yüklenileceği, kalan kısmının ise AT ülkelerince paylaşılacağı anlaşılmaktadır. Başta Batı Almanya'nın büyük katkılarıyla gerçekleştirilen bu birleşmenin, siyasi yönünün yanısıra, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleşmesi sürecini yavaşlatacağı endişelerini doğurduğu ve Topluluk bünyesinde oluşturulan ve geri kalmış bölgelere tahsis edilen yapısal fonlardan yoğun şekilde yararlanan Yunanistan, İspanya ve Portekiz bakımından kaygı yarattığı bilinmektedir.

Ancak bu kaygılar Birleşik Almanya'nın Topluluk ekonomisine yapacağı katkılar gerekçe gösterilerek bir ölçüde giderilmiştir.

AT'nin Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine ilişkin dış politikasından son yıllarda gözlenen gelişmenin ilk önemli adımını, 25 Haziran 1988 tarihinde AT ile COMECON arasında imzalanan Ortak Deklarasyonla diplomatik ilişkilerin tesisi teşkil etmiştir.

Doğu Avrupa ülkelerindeki demokratikleşme sürecine paralel olarak, AT'nin bu ülkelerle ticaretini düzenlemek amacına yönelik Ekonomik ve Ticari İşbirliği Anlaşmaları imzalamayı kararlaştırması ve bu anlaşmaları kısa sürede tamamlaması ise, ikinci aşamayı oluşturmuştur.

Bilahare, bu sürecin bir uzantısı olarak sözkonusu ülkelerin piyasa ekonomilerine geçişlerini kolaylaştıracak ve Topluluk ile aralarında ortaklık ilişkisi doğuracak Avrupa Anlaşmalarının imzalanması gündeme gelmiş ve 17 Eylül 1990'da ikinci kuşak anlaşmaları olarak da ifade edilen bu anlaşmaların genel hatlarıyla içeriğini belirleyen Komisyon belgesi Topluluk Dışişleri Bakanları Konseyinde onaylanmıştır.

Sözkonusu belgede Çekoslovakya, Macaristan ve Polonya ile görüşmelerin hemen başlatılacağı, Bulgaristan ve Romanya'da ise, demokratikleşme sürecindeki gelişmelerin yakından izlenerek, gerekli

koşulların sağlanması halinde ikinci kuşak anlaşmaları için müzakerelerin açılması yoluna gidileceği vurgulanmıştır.

Nitekim, serbest mübadele ve asimetrik tavizler ilkesine dayalı bu anlaşmaların müzakereleri için Komisyonca verilecek yetki tasarısının Aralık 1990'da Konsey'de kabulünden sonra sözkonusu ülkeler ile halihazırda Topluluğun tüm çabalarını ve mali desteğini öncelikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine ayırmış olması Türkiye'nin olumsuz yönde etkilenebileceği hususunu akla getirmektedir. Nitekim, Türkiye'nin 1963-1990 döneminde Topluluktan almış olduğu mali yardımın tutarı 827. O Milyon ECU iken, Doğu Avrupa Ülkelerine Topluluk bütçesinden yapılan katkı yaklaşık bir yıl gibi kısa sürede 1. 200 Milyon ECU'ye ulaşmıştır. Bütçe dışı kaynaklar, sermaye transferleri ve Almanya'nın doğrudan yardımları hesaba katılacak olursa, bu rakam çok büyük boyutlara ulaşacaktır.

Doğu Avrupa ülkelerinde 1989 yılında başlayan demokratikleşme ve piyasa ekonomisine geçiş çabalarını desteklemek üzere OECD ülkelerince 24'ler Grubu (G-24) adı verilen bir grup oluşturulmuştur. Amaç, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine gıda, teknik, ödemeler dengesine yönelik ve diğer alanlardaki ikili ve çok taraflı yardımların koordinasyonunun sağlanmasıdır.

G-24'ler, ilk kez Temmuz 1989'da Polonya ve Macaristan'a yönelik olarak "HARE programı" adı altında bir programı yürürlüğe koyarak, bu ülkelere mali ve teknik yardımda bulunmaya başlamıştır.

Bu gelişmeler karşısında Türkiye'nin Topluluktan sağlayacağı mali yardımın azalacağı kuşkusuz zihinlerde bulunmakla birlikte, fiiliyatta sağlanan yardımın çok önemsiz, hatta 1980'den bu yana hiç olmadığı düşünülürse, gelişmelerin pratikteki etkisinin sanılan düzeyde olmayacağı gerçeği ortaya çıkacaktır.

Topluluğun mali katkıları ve kararlılığı sayesinde bu ülkelerin piyasa ekonomilerine geçişlerinin sağlandığı, demokratik düzene kavuştukları ve yaşam standartlarının diğer AT ülkeleri seviyesine çıkartıldığı ölçüde Türkiye için birer rakip olabilecekleri kuşkusuzdur. Diğer taraftan, bu ülkelerin Topluluğa muhtemel tam üyelik talepleri de gözardı edilmemesi gereken bir husustur.

Topluluğun sözkonusu ülkelere karşı bugün izlemekte olduğu tutumun batılı sanayi ve finans çevrelerini şimdiden harekete geçirdiği de dikkate

alınarak, Türkiye'nin rasyonel bir ekonomi ve ticaret politikası ile bu potansiyel pazarda yerini alma çabalarını sürdürmesi kaçınılmazdır.

#### D. MALTA VE KIBRIS'IN ÜYELİKLERİ

Kıbrıs Rum Yönetimi'nin üyelik başvurusu üzerine Komisyon tarafından hazırlanan "avis"nin kabulüyle müzakere ve tam üyelik kapısı açılmış olmaktadır. Bununla birlikte, Ekim 1993'de Brüksel Konseyinde alınan kararda, mevcut siyasi sorun nedeniyle, AT'nin, 1995 Ocağında tarafların toplumlararası görüşmelerdeki pozisyonlarını yeniden değerlendirmesi suretiyle nihai kararı vermesi öngörülmüştür.

Konunun arzettiği siyasi güçlük ortadadır. AT bu riski göze alsada dahi, 1995'te başlatılacak müzakerelerin kısa vadede sonuçlanması beklenmemelidir.

Malta'nın başvurusuna verilen yanıtta ise ekonomideki yapısal sorunlar gündeme getirilmiştir. Başka bir deyişle Malta'nın iktisadi açıdan henüz "Avrupa Birliği"ne katılmaya hazır olmadığı vurgulanmıştır. Bu nedenle bu aşamada diyalogun ve işbirliğinin devamı üzerinde durulmakta ve kısa vadede bir üyelik gündemde yer almamaktadır.

#### E. EFTA İLE İLİŞKİLER

AT ve EFTA üyesi ülkeler arasında geniş bir serbest ticaret alanı oluşturulması fikri daha 1960'da gündeme gelmiş ve o tarihte görüşmelerle başlayan süreç 1972-73 Serbest Ticaret Anlaşmaları ve 1984 Lüksemburg Deklarasyonu ile devam etmiştir.

EFTA ülkelerinin 1988 yılına varıncaya kadar AT ile daha kapsamlı bir ilişkiye girme konusunda isteksiz davrandıkları söylenebilir. Ancak "Avrupa Bütünleşmesi" anlayışının "Tek Pazar" ve Maastricht süreci ile hız kazanması EFTA ülkelerinde bazı endişelerin doğmasına yol açmıştır.

Bu çerçevede, AT Komisyonu Başkanı Jacques Delors'un 17 Aralık 1989'da Avrupa Parlamentosu'nda yaptığı ve EFTA ülkelerine AT ile ilişkilerini güçlendirmeye davet eden bir konuşma olumlu yankı bulmuştur.

AT ve EFTA ülkeleri arasında bu suretle başlayan ve hayli uzun süren müzakereler, 2 Mayıs 1992'de Porto'da imzalanan "Avrupa Ekonomik Alanını Kuran Anlaşma" ile sonuçlanmıştır.

EFTA ülkelerinin, AT'nin otuz yılda oluşturduğu "Topluluk Müktesebatı"na (Acquis Communautaire) derhal uyum sağlamaları, Topluluk fonlarına net olarak katkıda bulunmaları ve karar alma mekanizmasında tamamen Topluluğun otonomisini kabul etmeleri, öte yandan, esasen ekonomilerinin dayalı olduğu sınai mallarda Topluluk ile bir Serbest Ticaret Bölgesi oluşturmuş, kişi başına düşen milli gelirleri AT ortalamasından daha yüksek, enflasyon ve işsizlik oranları ise daha düşük olan bu ülkelere AEA'nın önemli bir kazanç sağlamadığı söylenebilir.

Nitekim, uzun görüşmeler sonucu kabul edilen anlaşma EFTA ülkelerinin AT'nun 1993 başında oluşturmayı amaçladığı 'Tek Pazarcın işlerlik kazanması ile oluşacak olan "Avrupa Kalesi"nin dışında kalarak, Topluluk içerisindeki rekabet şanslarını kaybetme endişesini yansıtmaktadır. EFTA ülkelerinin anlaşma öncesindeki dış ticaretlerinin yaklaşık yarısını AT ile gerçekleştirmeleri bu endişeyi anlaşılabilir kılmaktadır.

Bununla birlikte, koşulları üzerinde uzlaşmaya varılabilmesi üç yıl süren ve getirdiği yargı mekanizması nedeniyle Adalet Divanı'nın müdahalesinden sonra, nihayet 2 Mayıs 1992 tarihinde imzalanabilen anlaşmanın EFTA üyeleri açısından geçici bir girişim olduğu söylenebilir.

Öncelikle, AEA'da karar alma ve anlaşmazlıkların halli konularında istediklerini elde edemeyen EFTA ülkeleri, bundan böyle kendi dışlarında alınacak tüm kararları uygulamak zorunda kalacakları gerçeği karşısında birbiri ardına AT'ye tam üyelik başvurusunda bulunmuşlardır. Böylece EFTA da bir çözülme sürecine girmiştir. Bilindiği gibi, Avusturya (Temmuz 1989), İsveç (Temmuz 1991) ve Finlandiya (Mart 1992)'yi takiben İsviçre de 26 Mayıs 1992 tarihinde AT'a katılma kararını resmen açıklamışlardır. Bunları Norveç izlemiştir.

İkinci olarak, S. S. C. B'nin çöküşü ile EFTA üyelerinin "bağlantısızlık" politikalarını gözden geçirmeleri ve dış politikada yeni bir siyasi yaklaşıma yönelmeleri olanağı doğmuştur.

Öte yandan, anlaşma metni EFTA ülkeleri kamuoyunda bazı tepkilerle karşılanmıştır. Parlamentolardaki tartışmalar ve referandum sonuçları bunu açıkça ortaya koymaktadır.

Bu itibarla, anlaşmanın sadece "geçiş dönemi" için bir önem taşıdığı ve EFTA ülkelerinin kısa aralıklarla, belki İsviçre hariç, AT'a tam üye olmaları olasılığının çok yüksek olduğu söylenebilir.

Aralık 1992 Edinburgh Zirvesinde genişleme konusunda önemli bir adını atılarak, Maastricht Anlaşmasının onay sürecinin tamamlanması beklenmeksizin İsveç, Avusturya ve Finlandiya ile katılma müzakerelerinin 1 Ocak 1993'de başlatılması kararlaştırılmıştır.

Zirvede, bu üç aday ülkenin Topluluğa katılma koşullarının Maastricht Anlaşması ile" Topluluk Müktesebatı"na dayandırılması, Norveç ile müzakerelerin ise bu ülkenin başvurusu ile ilgili Komisyon görüşü belli olur olmaz başlatılması öngörülmüştür. Bilindiği gibi, bilahare Norveç ile ilgili müzakere süreci de Nisan 1993'de başlamıştır.

Bu kararlar, esas itibariyle Kopenhag Zirvesi'nde genişlemenin ilk aşamasının Ocak 1995'e kadar gerçekleştirilmesi yolunda alınan öneriler doğrultusundadır.

Müzakere dosyalarında yer alan 29 ana-başlıktan, aday ülkelere göre değişmekle birlikte 7 veya 9'u şimdiden sonuçlandırılmış durumdadır. Ancak, sonuca çok yakın olduğunu söylemek de zordur. Zira, Maastricht Anlaşmasında yer alan ortak savunma ve dış politika, adalet ve içişlerinde işbirliği gibi en hassas konular Maastricht'in onaylanmasından sonra ele alınacaktır. Bütçe, mali konular ve kurumsal sorunlar gibi güç uzlaşma alanları ise doğal olarak en sona bırakılmıştır. AT çevreleri bu genişlemenin iki nedenle Topluluk için büyük önem taşıdığı kanısındadırlar. İlk neden bütünüyle iktisadidir. Avusturya, Finlandiya, İsveç ve Norveç AT'ye ekonomik açıdan katkıda bulunacağı beklenen ülkelerdir. İkinci neden ise Avrupa'nın güvenliğine ve istikrarına ilişkindir. AT, bu üyeliklerle birlikte MDAÜ'lerin üyelik perspektiflerinin açılacağını ve bu ülkelere yardım için daha büyük bir güce kavuşulacağını düşünmektedir.

Bu kapsamda, "ölçek ekonomisi"ne geçişinden, EFTA ülkelerinin yüksek teknolojik düzeyleriyle AR-GE faaliyetlerine katkı sağlayacakları beklenmektedir.

Gerçekten de halen AT sanayi, başka bölgelerde yaratılmış ürünlerin üretim veya montaj esasına göre çalışmaktadır. Montaj alanında ise ücretlerin düşük olduğu ülkeler ve henüz gelişme halindeki şirketlerle rekabet edilememektedir.

Genişlemenin sosyal ve bölgesel düzeylerde de yararlı olacağı akla gelmektedir. EFTA ülkelerinin bölgesel fonlara net katkı sağlayacakları açıktır.

Bu itibarla Topluluğun sözkonusu aday ülkelerle müzakerelerini belirlenen sürede tamamlaması ve onları üyeliğe kabul etmesi beklenmelidir.

## **2. ORTAK SAVUNMA POLİTİKALARI VE BAB**

Maastricht Anlaşması "Avrupa Birliğinin ayrılmaz bir parçasını oluşturan BAB'ın savunmayla ilgili olarak Birlik'in karar ve eylemlerini hazırlamak ve uygulamakla görevlendirildiği"ni belirtmektedir.

BAB üyesi ülkeler tarafından Maastricht toplantısı vesilesiyle yayınlanan deklarasyon ise BAB, "Avrupa Birliği'nin savunma ögesi, aynı zamanda da Atlantik İttifakı'nın Avrupa ayağının güçlendirilmesi için bir araç olacaktır" denilmiştir. Bu deklarasyonda ayrıca, Avrupa Birliği'nin üyeleri BAB'a katılmaya davet edilmiş; bununla eşzamanlı olarak, NATO'nun diğer Avrupalı üyeleri ise, BAB'ın faaliyetlerine bütünüyle katılmalarına olanak tanıyacak bir şekilde "ortak üye" olmaya çağırılmışlardır.

Bilahare, 19 Haziran 1992 tarihinde Bonn'da yapılan BAB Bakanlar Konseyi toplantısı sonucunda yayınlanan Petersburg Deklarasyonunda BAB'a tam üye, ortak üye veya gözlemci sıfatı ile katılmaya davet olunan NATO ve AT ülkelerinin üyeliklerinin içeriği ilkeler açıklanmıştır.

Petersburg Deklarasyonu ile özellikle değiştirilmiş Brüksel anlaşmasının bir saldırı vukuunda üye ülkelere otomatik yardımı öngören V. maddesinden kaynaklanacak sakıncalar bertaraf edilmiştir.

Ülkemiz dahil, BAB'a tam veya Ortak Üye veya Gözlemci sıfatıyla katılmaya davet olunan ülkelerle, Petersburg Deklarasyonu'nun içerdiği ilkeler doğrultusunda yapılacak olan müzakereler, BAB'ın Dönem Başkanı sıfatıyla İtalya tarafından düzenlenen ve 16 Temmuz 1992 tarihinde Roma'da gerçekleştirilen toplantıyla başlamıştır.

Bilindiği gibi, Maastricht ve Petersberg Deklarasyonlarında yer alan ilkeler çerçevesinde ve yapılan davet uyarınca 20 Kasım 1992'de Roma'da ortaklık belgesinin imzalanmasından sonra Türkiye, BAB toplantılarına katılmaya başlamıştır.

Aradan geçen süre zarfından Maastricht'te benimsenen "tam katılım" ilkesine uygun olarak BAB faaliyetlerinin çeşitli yönlerine azami ölçüde katılmakta, adeta tam üye gibi hareket edilmektedir. Ancak statümüzün iyileştirilmeye muhtaç yönleri vardır. Ortaklık ilişkisini tesis eden

belgelerin hukuki bağlayıcılığının teyid ettirilmesi ve yoruma açık olan noktalara BAB organlarınca sağlıklı ve menfaatlerimiz doğrultusunda yorumlar getirilmesi gerekmektedir. Keza BAB Asamblesindeki Milletvekillerimizin statüsünün, oy hakkını içeren tam katılım ilkesi çerçevesinde tesisi gerekmektedir.

Türkiye açısından, Ortaklık Belgesi ve bunu tamamlayan diğer belgeler (Mutabakat Zaptı ve Başkanlık Açıklamaları), Ortaklık ilişkisini düzenleyen bir bütün teşkil etmektedir. Bunlar bazı boşluklar, eksiklikler, yetersizlikler içermektedir. Bu sakıncaların uygulamada getirilecek yorumlarla giderilebileceği düşünülmektedir.

Bu arada, Türkiye olarak, statümüzü güçlendirecek yorumlar beklerken, BAB Asamblesinin yönelttiği bazı sorulara BAB Konseyinin Nisan 1993'te verdiği yanıtlar tam aksi şekilde tecelli etmiştir.

Örneğin cevaplardan birinde olduğu gibi, Ortaklık belgesinin hukuki bir zemin oluşturmadığını ileri sürmek ciddi sakıncalar yaratacaktır. Bu ilişkinin dayandığı belgelerin TBMM tarafından onaylanmasını kolaylaştırmak gerekir. Aksi halde özellikle BAB'a kuvvet tahsis etmemiz ve operasyonlara katılmamız hususlarında; keza Misyon açmaktan katılma payı ödemeye kadar pek çok alanda ciddi güçlük ve imkansızlıklarla karşılaşacağımız akla gelmektedir.

Yunanistan'ın tam üye olduktan sonra BAB'daki statümüzle ilgili kararları bloke etmesine, konsensus'u engellemesine izin vermeyecek bir düzenlemeye de kuşkusuz ihtiyaç vardır.

Brüksel Antlaşmasının IX. Maddesi BAB Asamblesine sadece Antlaşmaya taraf devlet temsilcilerinin üye olabileceği yönünde hüküm içermektedir. Antlaşma, ortak üyeliği öngörmediğinden, Parlamenterlerimizin BAB Asamblesindeki statüsünün belirlenmesi de gerekmektedir. Başından beri BAB Asamblesi'ndeki Parlamenterlerimizin statüsünün oy hakkını da içerecek şekilde ve tam katılım ilkesine göre düzenlenmesi için tarafımızdan çaba harcanmıştır. Buna gerekçe olarak, Maastricht ve Petersburg Deklarasyonlarının ortak üyeler için tam katılımı öngördüğünü; Asamble'de kararların konsensusla değil çoğunluk esasına göre alındığını ve bu kararların tavsiye niteliği taşıdığını, bütün bunların Asambledeki statünün BAB Konseyindekinden daha ileri düzeyde belirlenmesini kolaylaştıracak mülahazalar olduğu savunulmuştur.

AT'nin ortak dış politika konusunda önümüzdeki yıllarda karşılaşılabileceği sorunları Eski Yugoslavya'daki gelişmeler ve özellikle Bosna-Hersek sorunundaki farklı tutumlar ortaya koymuştur.

Ortak Savunma politikası ise kuşkusuz ortak dış politika ile doğrudan bağlantılıdır. Kaldı ki bu gelişmeden bağımsız olarak Topluluk üyeleri NATO ve BAB'ın oynayabileceği rol konusunda değişik yaklaşımlar ortaya koymaktadırlar. ABD'nin de Avrupa'daki askeri varlığına şimdilik son vermek istemediği anlaşılmaktadır. Kaldı ki AT üyeleri içinde NATO-BAB ihtilafı dışında, Fransa'nın nükleer silah tekeli diğerleriyle paylaşmak istememesi de önemli bir olumsuz faktördür. Esasen bugüne kadar kaydedilebilen tek olumlu gelişme Fransız-Alman ortak tugayından ibarettir. Bu itibarla ortak savunma politikasının önümüzdeki dönemde yürürlüğe konulması beklenmemelidir.

## VIII. SONUÇ VE ÖNERİLER

I. Gümrük Birliği süreci ile birlikte, hukuki anlaşmazlıkların çözümü için Ankara Anlaşması 25 nci madde çerçevesinde öngörülen yol yetersiz kalacaktır. Bunun temel gerekçesi, 25 nci maddenin esas itibarıyla devletler hukuku özel ve tüzel kişileri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünü ön plana çıkartıp, özel hukuk özel ve tüzel kişilerinin durumu ile ilgili herhangi bir ayrıntıya inmemiş olmasında yatmaktadır. Oysa Gümrük Birliği ile birlikte özel hukuk özel ve tüzel kişilerini ilgilendirecek çok sayıda anlaşmazlık konusunun çıkabileceği düşünülmektedir. Bu durumda Gümrük Birliği ile birlikte, 25 nci maddenin yanı sıra yeni bir anlaşmazlıkların çözümü mekanizmasının oluşturulması gerekliliği de doğmaktadır. Bu doğrultuda:

1. Mekanizma oluşturulurken Ankara Anlaşmasının değiştirilmemesi için azami gayretin sarf edilmesi, herhangi bir değişiklik yapılacak ise, bunun sadece hukuki anlaşmazlıkların çözümü mekanizmasının Gümrük Birliğinin gerektirdiği yeni koşullar anlayışı ile sınırlı olarak düzenlenmesi, mümkün olduğu ölçüde Anlaşmaya dokunmaksızın, konunun ek bir protokol kapsamında çözümü;

2. Mekanizmanın oluşturulmasında, mümkün olduğunca Türk yargı sisteminin Topluluk yargı sistemine dahil edilmesi, Topluluk yargı birliğini ve bütünlüğünü bozmayacak, ancak Türk kanadının mutlak surette temsil edileceği bir yapının oluşturulması,

3. Söz konusu yapı oluşturulurken :

- ATAD çerçevesinde faaliyet gösteren ve Türk yargıçlarının da hazır bulunacakları bir alt mahkemenin kurulması;

- bu olmadığı takdirde "ad hoc" bir yargıç müessesesinin tesisi;

- bu da olmadığı takdirde Ankara Anlaşması'nın 25/4 maddesinde öngörülen tahkim ve sair yargı yolları deyiminin uzantısı olarak, Gümrük Birliği koşullarını dikkate alacak bir tahkim müessesesinin kurulması girişimlerinin yapılması;

4. Kurulacak müesseseye Türkiye'deki mahkemelere başvuru yapılması yolunun açılarak işlerlilik kazandırılması,

önerilerin ana hatlarını şekillendirmektedir.

5. Bunların yanı sıra rapor içinde yer verilen bazı uygulamalardan hareket ile AT hukukunun üçüncü ülke özel ve tüzel şahıslarına ATAD'a başvuru imkanını tanıyan 173. maddesinden yararlanabilmenin yollarının araştırılması da ayrıca dikkate alınmaya değer bulunmuştur.

II. Avrupa Topluluğu, uluslararası değil, "uluslarüstü" bir örgüttür. Türkiye'nin böyle bir uluslarüstü kuruluşa tam üye olması durumunda bazı anayasal sorunların doğacağı da kesindir. Çünkü Avrupa Topluluğu hukuk düzeni, olası bir AT tam üyeliği durumunda Türkiye bakımından bağlayıcı olacaktır.

Bu açıklamaların ışığı altında yapılması gereken ilk şey, uluslararası hukukun, iç hukuka üstünlüğünün anayasaya eklenmesi gereğidir. Bundan başka, AT'nun uluslarüstü niteliği ile çelişen anayasal ilkelerin tesbit edilerek revize edilmesi ya da anayasa eski haliyle bırakılarak, "Karşılıklılık koşuluyla uluslararası ya da uluslarüstü örgütlere katılmanın gerekli kılacağı egemenlik yetkilerinin devrine bu anayasa engel oluşturmaz" şeklinde yeni bir hüküm getirilmesi gerekir. Ancak tüm bunlar yapılırken siyasi açıdan zamanlama sorununa dikkat etmek gerekir.

Bu söylenenlere bağlı olarak :

1. Topluluğa tam üyelik halinde yapılacak anayasal değişikliklere yönelik hazırlık çalışmalarının yapılması;
2. Söz konusu değişikliğin, sadece Topluluk tam üyeliği gerçekleştiği anda yapılmasının söz konusu olduğunun dikkatten uzak tutulmaması;
3. İçinde bulunulan aşamaya yönelik olarak, Gümrük Birliği çerçevesinde yer alan AT mevzuatının Türk hukukuna yansıtılması doğrultusunda konunun ele alınması,

önerilmektedir.

III. Türkiye'de karnu yönetiminin teşkilatlanması ve koordinasyonu açısından AT'ye hazırlığını şu unsurlar çerçevesinde gerçekleştirmektedir.

1. AT ile ilgili Devlet Bakanlığı mekanizması, DPT'nin de bu konudaki oldukça eskilere dayanan deneyimi gözönünde bulundurularak merkezi koordinasyonun sağlanmasında en uygun çözüm olarak görünmektedir.

2. Ancak AT ile ilgili Devlet Bakanlığının müşavirler kanalıyla Dışişleri Bakanlığı ile bağlantısının kurulması gereklidir.

3. Dışişleri Bakanlığından, DPT ve HDTM'den ve diğer Bakanlıklardan Devlet Bakanlığında görevlendirilecek kişilerin seçimi ve görevlendirilmesi, kurumlaştırılmalıdır.

4. Devlet Bakanlığı'nın çok geniş olmayan bir destek kadrosu bulunmalıdır. Bu kadro aynı zamanda, üst kurulların sekreteryaya görevini de üstlenmelidir.

5. Bakanlık ve kuruluşlarda kurulması gerekli olan AT birimlerinin, önemli yatay koordinasyon görevleri nedeni ile bilgi akışını kolayca denetleyebilecek ve izleyebilecek bir konumda olmasına özen gösterilmelidir.

6. Bu birimlerin çalışmalarında merkezi koordinasyon biriminden doğrudan doğruya talimat alabilecek biçimde örgütlenebilmeleri sağlanmalıdır.

7. Söz konusu birimlerin yakın gelecekte Türkiye ile Topluluk arasında gerçekleştirilecek Gümrük Birliğinde, olası sorunlara karşı şimdiden hazırlık yapılmalıdır. Örneğin bu konuda "Gümrük Birliği alt birimleri" oluşturulmalı ve bu alanda uzman personel yetiştirilmelidir.

8. Mevcut kamu personelinin AT konusunda bilgilendirilmesini sağlayan eğitim programları desteklenmeli, personelin hem Topluluk bürokrasisini öğrenmesi hem de Toplulukta en çok konuşulan dilleri Topluluk terimleri ile birlikte değerlendirmesi için, çeşitli Topluluk merkezlerinde staj yapmaları sağlanmalıdır.

IV. AT çerçevesinde geliştirilen vergi politikasının incelenmesi, AT'nin bütünü içinde bir örnek hale getirilmiş bir vergi sisteminin olmadığı sonucunu doğurmaktadır. Topluluk üye devletleri, vergi konusunda bir uyumlaştırmaya çoğunlukla gönülsüz yaklaşmakta ve konuyu kendi münhasır egemenlik yetkileri içinde tutmayı tercih etmektedirler.

Bununla birlikte Topluluktaki gelişmeler paralelinde bazı politikalar geliştirilmiş, bu doğrultuda :

- Üye devletler arasındaki vergiye bağlı sorunların (çifte vergilendirme, vergi kaçakçılığı, verginin milliyete dayalı olarak ayırıcı bir şekilde uygulanması) çözümü,

- Genel mahiyette bir kalkınma ve denge aracı olarak vergiye yaklaşım;
- Topluluk faaliyetlerinin finansmanına yönelik kaynak yaratılması;
- Rekabet hukuku;
- Sanayi politikası;

çerçevesinde vergi sorununa yaklaşılmıştır.

Bu bağlamda ülkelerin vergi sistemleri arasında bir uyumlaştırma olarak tek elle tutulabilir somut çalışmanın, tüketim vergilerinin (KDV ve ÖTV) yapılarının ve oranlarının uyumlaştırılması çerçevesinde gerçekleştirildiği

görülmektedir.

Bütün bu söylenenlere bağlı olarak, AT ülkelerinin hepsinde çok değişik vergi türleri ve oranları çeşitliliği ile karşılaşılmaktadır.

Genelde AT ile tam üyelik, özelde ise Gümrük Birliği perspektifinde konuya yaklaşıldığında, konudaki önceliğin KDV uyumlaştırılması hususuna tanınması gerektiği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede;

1. Topluluğun konu ile ilgili olarak 6 nolu yönergesinin ışığında KDV kapsamında kabul edilen vergi konularında uyum sağlama çalışmalarına devam edilmesi;
2. AT ülkelerinde gerçekleştiği ölçüde kurumlar vergisi konusunda uyum çalışmalarına başlanması;
3. Çifte vergilendirmenin önlenmesi kapsamındaki gelişmelerin dikkatle izlenmesi, önerilmektedir.

V. Türkiye ile AT arasında Gümrük Birliği'nin tesisi beraberinde "Rekabet Hukuku" çerçevesinde düzenlemelerin yapılması, gerek Türkiye'deki, gerekse AT'de yer alan ülkelerdeki ekonomik yaşamın eşit rekabet koşulları açısından işleyebilmesi için bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır.

AET Kurucu Antlaşmasınının 85 ve 86 ncı maddeleri uyarınca düzenlenen ve Ankara Anlaşması'nın 16 ncı maddesinde öngörülen doğrultuda Rekabet Hukuku kapsamında ilerlemenin kaydedilmesi amacı ile :

1. Gümrük Birliği uygulaması içinde, Türkiye'nin AT rekabet hukukuna tedricen de olsa uyum sağlamasına yönelik çalışmaların, Türkiye'ye karşı uygulanmakta olan AT anti-damping ve anti- sübvansiyon mekanizmasının kalkması, bu mekanizmanın Türkiye'yi kapsayacak ve koruyacak şekilde üçüncü ülkelere karşı uygulanması için bir gereklilik olduğu ölçüde sürdürülmesi; 2. Halen TBMM'ye sunulmuş olan ve pek çok noktası özel sektör tarafından da benimsenen "Rekabetin Korunması Hakkında Kanun Tasarısının Türk kamuoyuna tanıtımının yapılması;

3. Bu tanıtım çerçevesinde Ticaret Bakanlığı, DPT ve TOBB çatısı altında seminer, sempozyum ve konferansların düzenlenmesi.

4. Bu konuda DPT bünyesinde halen devam etmekte olan Rekabet Özel İhtisas Komisyonu çalışmaları sonuçlarına özellikle dikkat edilmesi,

önerilmektedir.

VI. Topluluğun 1973 yılında kabul ettiği Avrupalı kimliği ve 1978 tarihli demokrasi bildirimleri, demokratik ilkeler ve insan haklarına saygıyı, Topluluğa üyeliğin ön şartı olarak görmüştür. 1986 tarihli Tek Avrupa Senedinin girişinde de demokrasinin önemi özellikle vurgulanmış ve demokrasinin hürriyet, eşitlik ve sosyal adalet ilkelerine dayalı olduğu açıkça belirtilmiştir.

Etnik terör Türkiye'de demokratikleşme ve insan haklarının kapsamının gelişmesine sekte vururken, 1995'te AT ile Gümrük Birliğine gidecek olan Türkiye'nin önünde önemli bir sorun olarak devam etmektedir. Yine terör sorununun yanında, işkence sorunu olduğu da ileri sürülmektedir.

Türkiye'de temsili demokrasinin bütün kurum ve kuralları mevcuttur. Ancak, bu kurum ve kurallar uygulamada gerektiği şekilde işletilememekte ve şikayetler bundan kaynaklanmaktadır. İnsan haklarının ihlal edilip edilmediğinin belirlenmesinde başlıca kriter, ihlal halinde denetim mekanizmalarının işleyip işlemediğinin saptanmasıdır. Diğer bir sorun da insan hakları ihlallerinin önceden önlenememesinden kaynaklanmaktadır. Bu sorunların da üstesinden ancak, bu doğrultudaki uygun eğitim programları ve doğru zamanda, doğru yerde doğru görevlinin istihdam edilmesini gerektiren bir istihdam politikası uygulanarak gelinebileceği ortaya konmuştur. Bu söylenenlere bağlı olarak :

1. İnsan hakları ihlallerini engellemeye yönelik denetim mekanizmalarının ciddi bir biçimde işletilmesi;

2. İnsan hakları ihlallerinin önceden önlenmesi gayesi ile uygun eğitim programlarının takibi, uygun istihdam politikasının yaşama geçirilmesi,

önerilmektedir.

VII. Genelde Türkiye-AT ilişkilerinde, özelde ise Gümrük Birliği sürecinde yaşanan gelişmeler, Türkiye'nin, AT'nin üçüncü ülkelerle kurduğu ilişkilerden giderek daha fazla etkilenmesine yol açacaktır. Söz konusu etkileri siyasi ve ekonomik olarak iki kategoride toplayarak incelemek gerekmektedir.

Siyasi açıdan son dönemdeki önemli gelişmeler, Dünya genelinde yaşanan büyük kaos paralelinde, değişen uluslararası ilişkiler ve AT bağlamında düşünülmelidir.

Bu çerçevede Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile, AT kimlik değiştirerek, resmen Avrupa Birliği'ne (AB) dönüşmüş ve bundan sonra AT ile tam üyelik perspektifi Türkiye açısından AB ile Tam üyelik görünümünü almıştır.

Avrupa Birliği'ne geçiş ile birlikte, hukuken 1947 Dunkerque Anlaşmasından bu yana varolan, ancak NATO'nun kurulması ile fiili durum olarak "kadük" hale dönüşen BAB son yıllarda yeniden canlandırılmış ve şimdilik zayıf olsa da Avrupa'da yeni bir güvenlik şemsiyesi olarak ortaya çıkmıştır.

Siyasi perspektifte son olarak Güney Kıbrıs Rum kesiminin, adanın bütününe kapsayacak şekilde Topluluğa tam üyelik başvurusu yaptığı, Topluluğun bu başvuruyu olumlu karşıladığı görülmektedir.

Ekonomik açıdan ise, Türkiye Topluluk ile Gümrük Birliği'ne giderken, Topluluk Ortak Ticaret Politikası'nın da tarafı olma olgusu ile karşı karşıya kalacağı ölçüde, AT'nin üçüncü ülkeler ile ilişkilerinin giderek daha fazla etkisini hissedecektir.

Bu çerçevede Topluluğun GATT müzakerelerindeki tutumu ve sonuçları, genelleştirilmiş tercihler sistemi çerçevesinde kurduğu ilişkileri, Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri ile yapmakta olduğu Avrupa Anlaşmaları ve nihayet Türkiye ile Topluluk arasında Gümrük Birliği'nin kurulacağı tarihlerde, Topluluğun EFTA ülkelerini de kapsayacak şekilde 12 ülke yerine 16 ülkeli bir Topluluğa dönüşeceği gerçeği, konunun ekonomik boyutunu çizmektedir.

Bütün bu veriler dikkate alındığında :

1. Maastricht süreci sonrasında yeni bir kimliğe kavuşan Topluluk ile tam üyeliğin bu perspektifte değerlendirilmeye başlanması;
2. BAB'la Türkiye arasında kurulmuş olan gözlemci üyelik kavramındaki belirsizlik ve eksikliklerin giderilmesi yönünde çalışmalar yapılarak, sözkonusu statünün fiili bir tam üyelik yapısına büründürülmesi için adımlar atılması; 3. Kıbrıs'la ilgili gelişmeler karşısında kayıtsız kalınmaması Topluluk nezdinde bu gelişmeyi engelleyici girişimlerin geliştirilmesi;
4. Gümrük Birliği'nin, Topluluk Ortak Ticaret Politikası'na da uyumu gerektirdiğinin bilincinde olarak, Topluluğun üçüncü ülkeler ile yaptığı anlaşmaların bu gözlük altında değerlendirilmesi ve incelenmesi;
5. GATT çerçevesinde AT'nin sürdürdüğü müzakerelerin yol açabileceği ticaret savaşı, ABD ticari ambargosu gibi etkilerinin Türkiye'nin üzerinde hissedilmemesini temin edecek yaklaşımlar geliştirilmesi;
6. Genelleştirilmiş tercihler sistemine uyum için ek süreler istenmesi ve bu doğrultuda Katma Protokol'ün öngördüğü istisnaların dikkate alınması;
7. Gümrük Birliği konusunun Türkiye + 12 mantığı ile değil, Türkiye + 16 formülü içinde değerlendirmeye alınması;
8. Avrupa Anlaşmaları aracılığı ile Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin, AT karşısında Türkiye'den daha ayrıcalıklı bir konuma gelmemesi için girişimlerde bulunulması;
9. AT'nin üçüncü ülkelere tanıdığı yükümlülüklerin yanı sıra elde ettiği hakların neler olduğunun saptanması, bu haklardan yararlanılabilmesi doğrultusunda talepler geliştirilmesi,

önerilmektedir.

## IX. GÖRÜŞLER

1. Adalet Bakanlığı AT Koordinasyon Dairesi Başkanı Doç Dr. Şeref ÜNAL'ın "Türkiye'nin AT'ye Tam Üyeliği Durumunda Doğabilecek Olan Anayasal Sorunlar ve Çözüm Önerileri" başlıklı konuya ilişkin görüşü.

### TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİNE ÜYELİĞİ HALİNDE DOĞABİLECEK ANAYASAL SORUNLAR

#### I- AVRUPA BİRLİĞİNİ KURAN ANTLAŞMALARIN HUKUKİ NİTELİĞİ

Avrupa Topluluğu, 25 Mart 1957'de Roma'da imzalanan, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Antlaşmaları ile kurulmuştur. Topluluk, 7 Şubat 1992 tarihli Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa Birliği ismini almıştır.

Topluluk kurucu belgeleri, klasik birer devletler hukuku antlaşmasıdır. Devletler bu tür antlaşmalarla birtakım yetkilerini uluslararası kuruluşlara devretmektedir.

Uluslararası antlaşmaların üye devletlerin iç hukukundaki yeri konusunda ikili bir ayırım yapılmaktadır. Devletlerin mutlak egemenliği görüşünden hareket eden düalist teoriye göre, devletler hukuku ve ülke hukuku iki ayrı hukuk düzenidir. Bu teoriye göre, bir devlet antlaşmayı onaylayarak diğer devletler veya uluslararası kuruluşlara karşı yükümlülükler girebilir de, antlaşma içeriye, yani devlet makamları ve vatandaşlara karşı ancak, yasal düzenlemeyle iç hukuka transfer edildiği takdirde sonuç doğurarak etki yapar. İngiltere ve İskandinav ülkeleri bu görüşü benimsemişlerdir. Buna karşın kıta Avrupasında hakim olan monist teoriye göre, devletler hukuku ve ülke hukuku tektir. Antlaşma onaylandığı takdirde iç hukuka intikal etmiş sayılır ve onun bir parçası olarak doğrudan sonuç doğurur. Bu görüşü savunanlardan bazıları, Antlaşma hükümlerine iç hukuka oranla üstünlük tanımaktadır. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu Kıta Avrupası ülkeleri bu sistemi benimsemişlerdir.

Gerçekten de, uluslararası antlaşmaların Türk iç hukukundaki yeri, Anayasanın 90. maddesinin 5. fıkrasında aynen şöyle belirtilmiştir.

"Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar

hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. "

Bu hükümde, uluslararası antlaşmalar hakkında iptal davası da açılmayacağı belirtildiği cihetle, onaylanan uluslararası antlaşmaların, Türk normlar hiyerarşisinde, Anayasasının altında, yasaların üzerinde bir yere sahip olduğu ifade edilebilir. Nitekim, Anayasa Mahkemesi, 70'li yıllardan itibaren bir çok kararında uluslararası antlaşmaların yasalara üstünlüğünü ısrarla vurgulanmıştır. Bununla beraber, bir anayasa değişikliği düşünüldüğü takdirde, 90. maddenin son fıkrasında uluslararası antlaşmaların yasalara üstün, olduğunun belirtilmesi, açıklık ve varsa bu alandaki tartışmaları sona erdirmek açısından yararlı olabilir.

## II. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNUN ÖZELLİĞİ

Topluluk hukuku üye ülkelerin hukuk sistemlerine nazaran daha otonom bir yapıya sahipse de, bu durum iki hukuk düzeninin hiyerarşik olarak farklı katmanlar oluşturduğu şeklinde anlaşılmamalıdır. Topluluk hukuku ile iç hukuk kurallarının çatışması halinde, topluluk hukukunun, iç hukuka tercih edilerek öncelikle uygulanması, gerekmele beraber, bu durum diğer bütün uluslararası antlaşmalar açısından da bir zorunluluktur. Aslında iki hukuk düzeni birbirini tamamlamaktadır.

Birlik hukukunun diğer bir özelliği, üye devletlerde doğrudan uygulanabilmesidir. Ancak bu sadece Birlik Hukukunu oluşturan tasarruflardan, tüzükler hakkında geçerlidir. Tüzükler, iç hukuk açısından hiç bir işlem yapılmasını gerektirmeksizin, üye devletlerde doğrudan uygulanmaktadır. Ancak, Birliğin bu yetkisi, bir uluslararası antlaşma olan, Roma Antlaşmasının 189/2 maddesinde kaynaklanmaktadır. Birliğe üyelik halinde, ilgili devlet Roma Antlaşmasına da taraf olacağından, antlaşmanın bu hükmüyle tüzük çıkarma yetkisini Birliğe devretmiş olacaktır. Kaldı ki, tüzüğün müzakere ve kabul prosedüründe yetkili olan bütün organlarda ilgili devlette temsil edilecek ve bütün karar mekanizmalarına katılarak kendi iradesini beyan edebilecektir. Diğer bir Birlik tasarruf türü olan direktiflerin üye devletlerde yürürlüğe konulması ise, bir takım tamamlayıcı hukuki işlemlerin yapılmasını gerektirmektedir ki, bu uluslararası antlaşmalar açısından da aynen böyledir. Antlaşma hükümlerinin doğrudan uygulanabilir (self executing) olmaması halinde, onaylayan devlet o anlamda somut yasal düzenlemeler yapmaktadır.

### III. BİRLİK ÜYESİ ÜLKELERİN ANAYASALARI

Avrupa Birliği hukukunun bu özelliği, anayasaları müsait olmayan bazı üye devletlerin bu alanda yeni düzenlemeler yapmaya zorlamıştır.

Alman Anayasasının 24. maddesi, "uluslararası hukukun genel kuralları federal hukukun ayrılmaz parçasıdır. Bu kurallar yasadan önce gelirler ve federasyon ülkesi üzerindeki kişilere doğrudan haklar ve yükümlülükler doğurur." hükmünü ihtiva etmektedir. Aynı şekilde, Fransa Anayasasının 55. maddesinde, usulüne göre onaylanmış veya kabul edilmiş antlaşmaların yasaların üstünde tutulacağı öngörülmüştür. Keza İtalyan Anayasasının 10. maddesinde "İtalyan hukuk düzeni genel olarak kabul edilmiş uluslararası hukuk kurallarına uyar" hükmü yer almaktadır.

Benzer hükümler diğer Topluluk üyesi ülkelerin anayasalarında da öngörülmüştür. Örneğin Hollanda Anayasasının 94. İspanya Anayasasının 96. maddelerinde usulüne göre onaylanmış uluslararası antlaşmaların iç hukukun bir parçası olduğu belirtilmiştir.

Bu alandaki en ayrıntılı hükümler Portekiz ve İzlanda Anayasalarında yer almakta ve Topluluk hukukunun iç hukuka üstünlüğü açıkça vurgulanmaktadır.

### IV. TÜRK ANAYASASI

Türkiye Avrupa Birliğine üye olduğu takdirde, konunun Türk Anayasası açısından da değerlendirileceğinde kuşku yoktur.

Bu alandaki ölçü, diğer üye devletlerin anayasalarındaki düzenlemeler olmalıdır. Yoksa, VII. 5 Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporunda yer aldığı veya bazı çevrelerce öne sürüldüğü gibi, Anayasanın tümüyle gözden geçirilerek, yasama, yürütme ve yargı bölümlerinde değişiklik yapılmasına gerek yoktur.

Anayasalar, devletin kuruluşunu ve devlet organlarının görevleri ve birbirleriyle ilişkilerini düzenleyen temel metinlerdir. Anayasada, yasama yürütme ve yargı yetkilerinin ayrı organlar eliyle kullanılacağı ve bu yetkilerin devredilemeyeceğine ilişkin hükümler, Türk demokrasisinin dayandığı, kuvvetler ayırımı ilkesini vurgulayan hükümlerdir.

Bu organların kullandığı yetkilerin belirli alanlarda Birlik organlarınca kullanılması, bu hükümlerde kazuistik yöntemle birer birer değişiklik

yapılmasını gerektirmez. Türkiye, kendi iradesiyle Avrupa Birliğine üye olduğu takdirde, bazı konularda bu organların yetkilerinin kısıtlanacak olması işin mahiyeti icabıdır. Esasen her uluslararası antlaşma, düzenlediği konularda akit devletlerin milli makamlarının yetkilerini kısıtlar.

Örneğin, B. M. Güvenlik Konseyinin, Irak'la ilgili ambargo kararları Türk hükümetinin yetkilerini kısıtlamıştır. Türkiye, anayasasında değişiklik yapma ihtiyacı duymaksızın, temsil bile edilmediği Güvenlik Konseyinin bu kararlarına uymaktadır. Bu yükümlülük, Türkiye'nin onaylayarak kabul ettiği Birleşmiş Milletler Şartından kaynaklanmaktadır.

Aynı şekilde, Türkiye, 1954 yılında onayladığı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 25 ve 46. maddeleri uyarınca, Türk Hükümetinin yaptığı beyanlarla Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Divanının yargı yetkisini kabul etmiştir. Halen, anayasanın yargı bölümünde herhangi bir değişiklik yapılmamış olmasına rağmen, Komisyon ve Divan belirli konularda Türk Vatandaşları hakkında karar vermekte ve bunlar Türkiye'de uygulanmaktadır.

Sonuç olarak, halen Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyeliği söz konusu olmadığı için Anayasada herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek olmadığı; üyeliğin gerçekleşmesi halinde ise, 90. maddenin son fıkrasında yapılacak küçük bir düzeltmenin ihtiyacı karşılayabileceği düşünülmektedir.

# **EKONOMİ VE GÜMRÜK BİRLİĞİ**

## **ÇALIŞMA GRUPLARI**

### **ORTAK RAPORU**

## I. GİRİŞ

Türkiye Topluluk ilişkileri 30 yılı aşan bir geçmişe sahiptir. Ankara Antlaşmasının 1963'de imzalanması ve 1964'de yürürlüğe girmesiyle başlamış olan bu ilişkiler, 1973'de yürürlüğe giren Katma Protokol çerçevesinde sürdürülmektedir.

Türkiye'nin Toplulukla ilişkileri zaman zaman kesintiye uğramış olmasına rağmen, Topluluğa entegre olmaya kararlı olan Türkiye 14 Nisan 1987'de tam üyelik başvurusunda bulunmuştur.

Konsey'in 1989 tarihli görüş bildirgesinde sözkonusu talebimiz kabul edilmemekle birlikte red de edilmemiş; talebimiz askıya alınmıştır.

Türkiye Ankara Antlaşması ve Katma Protokolün ilgili hükümleri uyarınca 1 Ocak 1995 tarihi itibarıyla Topluluk Gümrük Birliğine katılmak durumundadır. Ancak Toplulukla yapılan müzakereler sırasında Gümrük Birliğinin 1 Ocak 1995 itibarıyla değil, 1995 yılı içerisinde gerçekleştirileceği konusunda mutabakata varılmıştır. Gümrük Birliğinin Türk ekonomisi ve özellikle Türk sanayisi üzerinde önemli etkiler yapacağı ortadadır.

Öte yandan Türkiye'nin sözkonusu gümrük birliğine katılması, ekonomisinin diğer kesimlerinde de dikkatle araştırılması gereken gelişmeler doğuracaktır.

Bu nedenle bir bütün olarak tam üyeliğin bir aşaması şeklinde görülen Gümrük Birliğinin bu çok yönlü ekonomik etkilerinin bir bütünlük içinde araştırılması ve anılan tarihe kadar olumsuz etkileri ortadan kaldıracak önlemlerin alınması gerekmektedir.

Bu düşüncelerden hareketle çalışmaya gruplarımızın hazırladığı bu raporun ikinci bölümünde Türkiye'nin nasıl bir ortama entegre olacağını daha iyi anlaşılması düşüncesiyle Türkiye-Topluluk ilişkilerindeki son gelişmeleri Topluluktaki gelişmelere ağırlık vererek incelenmiştir.

Üçüncü Bölüm de Gümrük Birliğini oluşturmanın Türk ekonomisi üzerinde beklenen etkileri, sektörel rekabet şansı ön planda tutularak incelenmeye çalışılmıştır. Gümrük Birliğinin ekonominin iç ve dış denge üzerine olası etkileri de aynı bölümde ele alınan ağırlıklı konuları içermektedir. Raporun sonuncu bölümünü oluşturan öneriler kısmında ise ilgili kesimlerde ayrıntılı bir biçim de oluşturulan önerileri özetlenmiştir.

## II. TOPLULUK VE TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE SON GELİŞMELER

### 1. Toplulukla Son Gelişmeler

#### A. "Avrupa Ekonomik Alanı"

AT ve EFTA üyesi ülkeler arasında geniş bir serbest ticaret alanı oluşturulması fikri daha 1960'da gündeme gelmiş ve o tarihte görüşmelerle başlayan süreç 1972-73 Serbest Ticaret Anlaşmaları ve 1984 Lüksemburg Deklarasyonu ile devam etmiştir.

EFTA ülkelerinin 1988 yılına kadar AT ile daha kapsamlı bir ilişkiye girme konusunda isteksiz davrandıkları söylenebilir. Ancak "Avrupa bütünleşmesi" anlayışının "Tek Pazar" ve Maastricht süreci ile hız kazanması EFTA ülkelerinde bazı endişelerin doğmasına yol açmıştır.

AT ile EFTA ülkeleri arasında bu suretle başlayan ve hayli uzun süren müzakereler, 2 Mayıs 1992'de Porto'da imzalanan Avrupa Ekonomik Alanını kuran Anlaşma" ile sonuçlanmıştır. "Avrupa Ekonomik Alanı" anlaşmasına ek olarak,

- AT ile Norveç, İzlanda ve İsveç arasında ikili balıkçılık anlaşmaları,

- AT ile Avusturya, İsviçre, İsveç, Norveç, Finlandiya ve İzlanda arasında ikili tarım anlaşmaları imzalanmış; ayrıca sınır denetimlerinin kolaylaştırılması ile siyasi diyalog alanlarında iki karar kabul edilmiştir.

Dünyanın en büyük ve en önemli ekonomik bütünleşmesinin meydana geleceği bu alanda, dünya ticaretinin % 40'ı ve dünya üretiminin % 30'u cereyan etmektedir.

Avrupa Ekonomik Alanı anlaşmasının amacı, ortak kurallar ve rekabette eşit koşullara dayalı dinamik ve homojen bir yapı oluşturmaktır. Akit tarafların çıkarları, hakları ve yükümlülükleri arasında bir denge, eşitlik ve mütekabiliyet sağlayacak olan anlaşmanın koşullarının yerine getirilmesi için, taraflar, hukuki yollar dahil her türlü çareye başvurabilecektir.

Anlaşma, işgücünün, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının, bir kaç istisna ve geçiş dönemi dışında, AT'da yürürlükte olan mevzuat (Acquis Communautaire) esas alınarak sağlanmasını mümkün kılmaktadır.

Başka bir deyişle, "Tek Pazar" çerçevesindeki "dört temel özgürlük", Topluluk Müktesebatı kuralları ile EFTA üyelerine de teşmil edilmektedir.

Bu kapsamda:

a) AT ile EFTA üyesi ülkeler arasında 1972-73 ikili serbest ticaret anlaşmaları ile esasen sağlanmış olan sınıai ürünlerde gümrük vergilerinin sıfırlanmasına ek olarak, AEA anlaşması ile mal ticaretindeki diğer bütün engeller kaldırılmaktadır. Nitekim, anlaşma miktar sınırlamaları ve eş etkili engelleri yasaklamakta, "AEA" menşeli ürünler yaratmak amacı ile ortak menşe kuralları geliştirmekte, ticarete teknik engelleri kaldırmakta ve sınır denetimlerini basitleştirmektedir.

b) Anlaşma ile istihdam, ücret ve sair çalışma koşullarında vatandaşlığa dayalı ayrımcılık ortadan kaldırılmakta, işçiler ve bağımsız çalışanlar için yeni olanaklar sağlanmaktadır. AEA ülkeleri vatandaşları, alan içerisinde herhangi bir yerde iş arama ve çalışma serbestisine kavuşmakta, sosyal güvenlik hükümlerinde ulusal sistemlerin eşgüdümü yolu ile kesintisiz ve ayrıcalıksız bir güvenlik temin olunmakta, diplomaların ve aranan diğer niteliklerin tüm taraflarca geçerliliği öngörülmektedir.

c) Anlaşmada ayrıca, alan içerisinde hizmet sunma özgürlüğü garanti altına alınmakta, mali hizmetlerde kredi kurumlarına "tek lisans" uygulaması ve "ev sahibi ülkenin denetimi" ilkesi getirilmektedir. Menkul kıymetler ticaretinde yatırımcıların haklarını koruyan maddeler ile sigortacılık, telekomünikasyon, audio-visual ve enformasyon hizmetleri alanlarındaki hükümler de anlaşmada yer almaktadır. Bununla birlikte, görüşmelerde sorun yaratan ulaştırma konusundaki maddelerde pazara giriş, karşılıklılık ve tedrici liberalizasyon ile yetinilmektedir. Nitekim, Avusturya ve İsviçre ile ayrıca imzalanan ikili anlaşmalarla kara ve demiryolu taşımacılıklarının çevre ve halk sağlığı korunarak geliştirilmesi öngörülmüştür.

Anlaşma, sınır ötesi yatırımlar gibi sermaye transferleri için de geniş kapsamlı bir altyapı yaratmaktadır. Ayrıca, sermaye hareketlerini doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen denetim ve engellerin kaldırılması öngörülmektedir. Ancak, sermayenin serbest dolaşımına ilişkin olarak Norveç ve İzlanda ile imzalanan ikili anlaşmalarda bu iki devletin milli mevzuatını korumaları kabul edilmektedir.

Öte yandan, Avrupa Ekonomik Alanı içinde rekabette eşit koşulların sağlanması anlaşmanın öncelikli amaçlarından birini oluşturmaktadır. EFTA ülkeleri, bu doğrultuda, Toplulukta mevcut denetim mekanizmasına benzer bir yapı kurmaktadır. "EFTA Gözetim Otoritesi" olarak adlandırılan bu organ, Topluluk Müktesebatının EFTA içindeki uygulamasını gözetecektir. Buna ek olarak, bir "EFTA Mahkemesi" de denetimden sorumlu olacaktır.

"Avrupa Ekonomik Alanı" anlaşması tarım ve balıkçılık alanındaki ticaretin karşılıklı arttırılmasını esas itibariyle ikili anlaşmalara havale etmiştir. Bu husustaki özel hüküm, taraflara tarımsal ticarete ulusal mevzuata uygun ve Uruguay Round çerçevesinde kalan bir liberalizasyonu sağlama olanağını tanımakla yetinmektedir. Söz konusu maddenin gerçek önemi bazı AT ürünlerinin (peynir, meyve suları ve et gibi) EFTA pazarlarına girişini teşvik etmesinde ve Akdeniz ülkesi AT üyeleri ile İrlanda ile "dayanışma"(cohesion) amacı ile az gelişmiş bölge kaynaklı birçok ürüne EFTA'nın özel tavizler tanınmasında yatmaktadır.

Anlaşmanın yürürlüğe girmesi ile EFTA ülkeleri Topluluktan ithal ettikleri balıkçılık ürünleri üzerindeki gümrükleri hemen hemen bütünüyle kaldıracaklardır. AT'nun ise bir çok üründe gümrükleri sıfırlaması, bazı ürünlerde ise kademeli indirimleri sözkonusudur.

Avrupa Ekonomik Alanı dört temel özgürlük dışında kalan aşağıdaki alanlarda da geniş kapsamlı ve dengeli bir işbirliği öngörmektedir, a) Yatay politikalar : Yatay politikaları sosyal konular, tüketicinin korunması, çevre, istatistik ve şirketler hukukuna ilişkin alanlar olarak tanımlamak mümkündür.

b) Çerçeve programlara katılım ; EFTA üyeleri AT'nun araştırma ve teknolojik geliştirme, eğitim, gençlik ve sosyal politikaları ile audio-visual sektörü alanlarındaki programlarına katılacaklardır.

c) Mali Mekanizma : Anlaşmanın uygulanmasına katkıda bulunmak ve bölgelerarası ekonomik ve sosyal dengesizlikleri gidermek amacı ile Portekiz, İrlanda (Kuzey İrlanda dahil), Yunanistan ve İspanya'nın bazı bölgelerine mali destek sağlanması için beş yıl süreli bir mekanizma kurulmaktadır. EFTA ülkeleri, bu mekanizma ile 1.5 trilyon ECU'ye varan düşük faizli krediler ve 500 milyon ECU civarında hibe sağlamayı garanti etmektedirler.

AEA'nın AT'nun otuz yılda oluşturduğu "Topluluk Müktesebatı"na (Acquis Communautaire) derhal uyum sağlamaları, Topluluk fonlarına net olarak katkıda bulunmaları ve karar alma mekanizmasında tamamen Topluluğun otonomisini kabul etmeleri gereken EFTA ülkelerine önemli bir kazanç sağlamadığı söylenebilir, Halihazırda EFTA ülkeleri ekonomilerinin dayalı olduğu sınav mallarda Topluluk ile bir Serbest Ticaret Bölgesi oluşturmuştur. Bu ülkelerde kişi başına düşen milli gelirleri AT ortalamasından daha yüksek, enflasyon ve işsizlik oranları ise daha düşüktür.

Nitekim, uzun görüşmeler sonucu kabul edilen anlaşma EFTA ülkelerinin AT'nun 1993 başında oluşturduğu "Tek Pazar"ın işlerlik kazanması ile oluşacak olan "Avrupa Kalesi"nin dışında kalarak, Topluluk içerisindeki rekabet şanslarını kaybetme endişesini yansıtmaktadır. EFTA ülkelerinin anlaşma öncesinde dış ticaretlerinin yaklaşık yarısını AT ile gerçekleştiriyor olmaları bu endişeyi anlaşılabilir kılmaktadır.

Bununla birlikte, koşulları üzerinde uzlaşmaya varılabilmesi üç yıl süren ve getirdiği yargı mekanizması nedeniyle Adalet Divanı'nın müdahalesinden sonra, nihayet 2 Mayıs 1992 tarihinde imzalanabilen anlaşmanın EFTA üyeleri açısından geçici bir girişim olduğu söylenebilir.

Öncelikle, AEA'da karar alma ve anlaşmazlıkların çözümlenmesi konularında istediklerini elde edemeyen EFTA ülkeleri, bundan böyle kendi dışlarında alınacak tüm kararları uygulamak zorunda kalacakları gerçeği karşısında birbirini ardına AT'ye tam üyelik başvurusunda bulunmuşlardır.

İkinci olarak, S. S. C. B'nin çöküşü ile EFTA üyelerinin "bağlantısızlık" politikalarını gözden geçirmeleri ve dış politikada yeni bir siyasi yaklaşıma yönelmeleri olanağı doğmuştur.

Öte yandan, anlaşma metni EFTA ülkeleri kamuoyunda bazı tepkilerle karşılanmıştır. Parlamentolardaki tartışmalar ve referandum sonuçları bunu açıkça ortaya koymaktadır.

Bu itibarla, anlaşmanın sadece "geçiş dönemi, için bir önem taşıdığı ve EFTA ülkelerinin kısa aralıklarla, belki İsviçre hariç, AT'a tam üye olmaları olasılığının çok yüksek olduğu söylenebilir.

## B. Ekonomik ve Parasal Birlik

Avrupa Toplulukları için Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) özetle, kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının yanısıra, milli paralar arasında kesin olarak tesbit edilmiş sabit kurlar ve nihayet tek bir para biriminin kabulü anlamına gelmektedir. Bu amaçlara ulaşmak için gerekli olan ortak para politikası, ekonomik politikaların yakınlaştırılması ve başta maliye politikası olmak üzere, birçok alanda uyum sağlanması gibi hususları da EPB'in unsurları arasında saymak mümkündür. Bu tanımla EPB'nin Avrupa'nın ekonomik entegrasyonu sürecinin son aşamasını teşkil ettiği söylenebilir.

Topluluk EPB'e ulaşıldıktan sonra dahi farklı ekonomik, sosyal, kültürel ve politik özellikler arzeden milli devletlerden oluşma özelliğini devam ettirecektir. Bu "çoğulcu" yapının var olması ve bu "var"lığın korunabilmesi için üye ülkelere ekonomik karar alma mekanizmasında belli ölçüde bir otonomi verilmesi gerektiğinden, Topluluk ve üye ülkelerin yetkileri arasındaki hassas dengenin sağlanması hususu bu aşamada büyük önem kazanacaktır. "Çoğulcu" yapının korunmak istenmesi nedeniyle mevcut federal devlet örneklerinde gözlenen yapının dışında yeni bir yaklaşım oluşturulmaya çalışılmaktadır. EPB'in sağlanması esnasında üye ülkelerin Topluluğa devrettikleri egemenlik haklarının bir sonraki aşama olan siyasi birliğin önemli bir denemesi olduğu düşünülmektedir.

Avrupa Topluluğu'nda EPB konusu sistematik olarak ancak 1950 ve 1960'lı yılların itici gücü olan Schuman Planı hayata geçirilip, gümrük birliğinin planlanandan önce tamamlanması ve ortak tarım politikasının başarılı olması üzerine ortaya atılmış ve 1969'da Hague zirvesinde başlayan ve 1970 yılında hazırlanan Werner Raporu ile devam eden gelişmeler, 1972 yılında Paris Zirvesi'nde üye ülkelerin EPB'ye ulaşma yolundaki siyasi irade beyanları ile somut bir aşamaya ulaşmıştır. Bu sonuçta, 1971 yılında ABD'nin, Doların altına konvertibil olmayacağını açıklaması ve Bretton Woods Sistemi'nin çökmesiyle Topluluğu yeni bir arayışa itmesinin de önemli bir etkisi olduğu muhakkaktır.

1971-1974 yılları arasında EPB konusunda önemli adımlar atılmıştır. Örneğin "parasal yılan" sistemi oluşturulmuştur. Ancak, çeşitli AT paralarının bir sepet içinde toplanarak bu paralar arasındaki kur farklarının belli bir miktardan fazla açılmasını engellemeyi amaçlayan bu sistem ve alınan diğer kararlar, üye ülke Merkez Bankaları arasında gerekli koordinasyonun ve bir yaptırım mekanizmasının olmamasının yanısıra,

petrol şokuyla başlayan gelişmelerle şekillenen yeni uluslararası ekonomik ortamın üye ülkeleri farklı ekonomik ve parasal politikalar uygulamaya itmesi nedenleriyle başarılı olamamıştır.

1970'lerde Avrupa'da birliğin nasıl oluşturulacağı yolundaki tartışmalarda, Fransa'nın temsil ettiği ve önceliği sabit kurlar ile sermaye hareketlerinin sıkı kontrolüne veren, ekonomik koordinasyon ve harmonizasyonun bunu takiben ele alınmasını isteyen "monetarist" ekol ile, F. Almanya'nın desteklediği ve önceliği ekonomik koordinasyon ve serbest sermaye hareketlerine veren "ekonomist" ekol çarpışmıştır. Yılan sisteminin omurgası diyebileceğimiz ikinci Wemer Raporu bu iki ekolün bir karışımıdır.

Adını, raporu hazırlayan Lüksemburg Başbakanı ve Maliye Bakanı Pierre Werner' den alan sözkonusu Rapor'a göre, ekonomik ve parasal bütünleşmenin gerçekleşmesi için Topluluk içinde tek bir para biriminin oluşturulması, döviz kurlarının sabit tutulması, tam konvertibilitenin sağlanması, Topluluk Merkez Bankası kurulması ile ortak bir rezerv fonun oluşturulması gerekmektedir.

Topluluk üyesi ülke paraları arasındaki kurların sabit tutulmasının sağlanması amacıyla Nisan 1972 tarihinde yapılan Basle Anlaşmasıyla, üye ülke paraları kurlarının merkezi paritesi % 2. 25 altında veya üstünde dalgalanması, bu paralar ile dolar arasındaki dalgalanmanın ise +/-%4. 5 olması kararlaştırılmıştır. +/-%2. 25'lik dalgalanma "yılan" +/-%4. 5'lik dalgalanma ise "tüneldeki yılan" olarak tanımlanmıştır.

1973 ve sonraki yıllarda yaşanan petrol krizi, Topluluk üyeleri arasındaki ekonomik farklılaşmalar, uluslararası para krizinin devam etmesi sonucunda, sistem çalışmaz hale gelmiştir.

İlk önce, İngiltere ve İrlanda sistemden ayrılmışlar (ilginç olan bir husus İngiltere'nin yedi haftada döviz rezervlerinin yaklaşık üçte birini kaybetmiş olmasıdır), daha sonra sırası ile İtalya ve Fransa da sistemden çıkmışlardır. Dağılmasından (Mart 1979) önceki dönemde "yılan" sistemi Belçika, Danimarka Lüksemburg, Hollanda ve F. Almanya'dan oluşan bir DM bölgesi haline gelmişti.

1970'li yılların sonunda uluslararası plandaki önemli bir diğer olgu da, ABD yönetiminin dolar destekleyen parasal politikalarının olmamasıdır. 1973 yılından itibaren gündeme gelen petrol krizi ve bunun yarattığı enflasyonist ortamın da etkisi ile Topluluk yeni bir arayış içine girmiş ve 1977 yılında zamanın Komisyon Başkanı Roy Jenkins'in önerisi ile

başlayan çalışmalar, 13 Mart 1979 yılında yürürlüğe giren Avrupa Para Sistemi ile sonuçlanmıştır.

Giderek artan korumacı politikalar nedeniyle daralan ticaret hacmi ile yüksek oranda işsizlik ve enflasyonun şekillendirdiği bu ortama rağmen, 1979 yılında EPB'in tekrar gündeme gelmesi ve Avrupa Para Sistemi'nin (APS) kurulmuş olması bir basandır. APS bir Topluluk yasası ile değil, üye ülkelerin taraf olduğu uluslararası bir anlaşma ile kurulmuştur. Özellikle, F. Almanya ve Fransa'nın zorlamaları ile kabul edilen APS'nin "parasal istikrar"ın sağlanmasındaki başarısı Topluluğun parçalanmasına yol açabilecek bir gidişi tersine çevirmiş ve entegrasyon sürecini hızlandırmıştır.

APS'nin temelini oluşturan Avrupa Para Birimi (ECU) ödeme aracı ve hesap birimi olarak kabul edilmektedir. 1975 yılında Topluluğun Uluslararası Para Fonu örneğini izleyerek, üye ülkelerin paralarından oluşan bir birimi oluşturmaya karar vermesi üzerine, Avrupa Hesap Birimi (AHB) yaratılmış; 1979 yılında APS'nin kurulmasıyla da AHB, Avrupa Para Birimi olarak yeniden adlandırılmış ve 1981 yılından itibaren AHB'nin yerine geçmiştir.

Üye ülke paralarının belirli ağırlıklarla katıldıkları bir "sepet" şeklinde hesaplanan ECU, sistemin merkezinde yer alır. ECU'yu diğer hesap birimlerinden farklılaştıran, başlıca 4 işlevi vardır :

- i. Döviz kuru mekanizmasında sisteme dahil her bir paranın bir ECU karşısındaki değeri anlamına gelen "merkezi kurların tesbitinde kullanılır (ortak payda);
- ii. "Müdahale mekanizmasındaki "sapma eşiği"nin hesaplanmasında referans birimi olarak yer alır;
- iii. Destekleme operasyonlarından doğan borç ve alacakların hesaplanmasında ve ödenmesinde kullanılır;
- iv. Sisteme dahil ülkelerin Merkez Bankaları arasında bir hesaplama ve rezerv aracıdır.

Bunun dışında ECU'nun özel amaçlarla (private use) kullanımı da özellikle Tek Pazar hedefleri gerçekleşikçe giderek genişlemektedir.

ECU sepetinde, bütün Topluluk paraları yer almakta, bu para birimlerinin ağırlıkları her ülkenin GSMH'sı, Topluluk ticaretindeki payı, ticaret

dengesi, gibi kriterlerin yanısıra, kredi mekanizmasının bir aracı olan kısa vadeli parasal destekten yararlanma oranı gibi ekonomik kriterler dikkate alınarak hesaplanmaktadır. APS'nin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren ilk 6 ayda ve takip eden her 5 yılda bir veya sepette yeralan ulusal paralardan herhangi birinin efektif kurunda % 25 oranında bir değişme meydana gelmesi veya sepete yeni paraların katılması halinde, Bakanlar Konseyi'nin çoğunluk kararı ile, ECU sepetinin kompozisyonu gözden geçirilmektedir. Topluluğun yetkili organları ağırlıkları yeniden hesaplarken, yukarıda sıralanan değerler dışında, üye ülkelerdeki enflasyon ve faiz oranlarını da gözönünde bulundurmaktadırlar.

APS'nin ikinci mekanizması olan DÖVİZ KURU oluşturma ve müdahale mekanizması, esas itibarıyla, üye ülke paralarının merkezi (her para biriminin ECU karşısındaki değeri) ve ikili merkezi (merkezi kurlar esas alınarak hesaplanan paraların birbirleri karşısındaki değerleri) kurlarının piyasada günlük olarak serbestçe belirlenmesini sınırlamak suretiyle, kontrol altında bulundurma amacıyla meydana getirilmiştir. Buna göre, yılan uygulamasında olduğu gibi, günlük piyasa kurlarının ikili merkezi kurlara oranla +/-%2. 25'lik bir marj dahilinde serbestçe dalgalanmaları mümkündür. Öte yandan Topluluk Para Komitesi İspanya'nın ve İngiltere'nin APS'ne nisbeten yeni katılmaları nedeniyle Sterlin ve Peseta'ya +/-%6'lık bir dalgalanma marjı tanımıştır.

Söz konusu bu marjın aşılmasını önlemek veya aşılmış ise yeniden marj içine döşünü sağlamak için ilgili merkez bankalarının müdahalesi sözkonusu olabilmektedir. Bu müdahale ise, APS'nin Kredi Mekanizması'nın Çok Kısa Vadeli Finansman" aracı sayesinde gerçekleştirilmektedir. Başka bir deyişle, bir diğer üye ülke parasına karşı değer kaybeden, yani +/- % 2. 25'lik sınıra yaklaşan, ya da aşan bir üye ülkenin merkez bankası, kendi parasından gerekli miktarda krediyi, hangi paraya karşı değer kaybediliyor ise, o ülkenin merkez bankasına açmakta ve karşılığında o ülke parası piyasadan çekilmiş olacağından ona olan talep artmakta ve değer kazanmış olmaktadır. Diğer para ise değer kaybedecek ve marj içine dönüş gerçekleşecektir. Bir üye ülke parasının diğerine karşı değer kazanması, yani +/- % 2. 25'e doğru yönelmesi durumunda ise, ters işlemler yapılarak yine marj içinde denge sağlanacaktır. Bu işlemlerin yapılabilmesi için üye ülkelerin birbirlerinin dövizlerinden bulundurmaları gerekmektedir.

1972 yılında uygulanmaya başlanan "Yılan" sisteminden farklı olarak, APS ile, sadece ikili merkezi kurların değil, merkezi kurların da piyasada serbestçe oluşumuna kısıtlama getirilmiştir. Bu kısıtlama, ECU sepetinde ağırlığı fazla olan bir paranın ECU karşısındaki piyasa kurunda

(piyasadaki merkezi kur) meydana gelen bir değişimin ECU'yü kendi yönünde etkileyebilmesi ve ECU sepetinde ağırlığı az olan bir başka paraya oranla kendi merkezi kuru karşısında daha geniş bir marj içinde dalgalanmasını önlemek için getirilmiştir. Sözkonusu kısıtlama, ECU sepetinde yer alan paraların sepetteki ağırlık katsayıları ile ters orantılı olan sapma eşiklerinin (divergence threshold) tesbit edilmesiyle sağlanmaktadır. Sepette ağırlık fazla olan bir paranın sapma eşiği küçük, ağırlığı az olan bir paranın sapma eşiği ise büyük olmaktadır. Her para birimi için sapma eşiği ECU'ye göre mümkün olan dalgalanmanın % 75'i olarak tesbit edilmiştir.

APS'nin üçüncü mekanizması olan KREDİ MEKANİZMASI esas itibariyle üç araçtan oluşmaktadır. Bunlardan "Çok Kısa Vadeli Finansman" aracı yukarıda izah edilmiştir. Bu mekanizmanın ikinci aracı olan "Kısa Vadeli Parasal Destek" ise, konjonktür devreleri arasındaki düzensizlikler veya önceden tahmin edilemeyen bir takım gelişmeler nedeniyle üye devletlerin ödemeler dengesinde ortaya çıkabilecek geçici açıkların finansmanına hizmet etmek amacıyla oluşturulmuştur. Bu aracın kaynağı, sisteme dahil merkez bankalarının belirlenen kotalar dahilinde sağlayacakları kredilerden oluşmaktadır.

Kredi mekanizmasının üçüncü aracı ise, 24 Haziran 1988 tarih ve 1969/88 sayılı Konsey Tüzüğü ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, Topluluk Komisyonu ödemeler dengesi güçlüğü olan üye devletlere "orta vadeli destek" sağlamak amacıyla Topluluk ikrazları tamamen veya kısmen sözkonusu Tüzük'te belirtilen tavanları aşmamak üzere üye devletler tarafından sağlanmaktadır. Bu tip kredi mekanizmasının en güncel örneği olarak 1991 yılının başında Yunanistan'a verilen 2.2 milyar ECU'luk krediyi belirtebiliriz.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan özellikleri, amaçları ve mekanizmalarıyla APS, kuruluşundan bu yana geçen süre içerisinde önemli başarılar elde etmiştir. Sistemin faaliyete geçişinden sonraki dönemde Topluluk üyesi ülke paralarının kurlarında istikrar temin edilmiştir. Ayrıca üye ülkelerin dış ödemeler dengelerinde ciddi sorunlarla da karşılaşmamışlar. Avrupa Para Birimi'nin kullanım alanları genişletilmiştir. APS'nin kuruluşundan sonra mali hizmetlerin ve sermaye hareketlerinin tam liberalizasyonu konusunda önemli gelişmeler sağlanmış ve 1 Temmuz 1990'da 8 gelişmiş AT üyesi her türlü sermaye hareketini serbest bırakmışlar ve 1992 sonu itibarıyla tam liberalizasyon kararlaştırılmıştır.

Bununla birlikte, 1992 yılı Eylül ayında Avrupa para piyasalarında yaşanan kriz, APS içerisinde önemli çalkantılara yol açmış ve İngiltere ile İtalya'nın

sistem dışında kalmasıyla sonuçlanmıştır. Dalgalanma marjları ise, geçici olarak, +/- 15'e yükseltilmiştir.

APS içindeki son döviz kuru ayarlaması, 1989'da yapılmıştır. O günden bu yana sepet içindeki bazı ülke paraları ekonomik güçlerinin gerektirdiğinden fazla ağırlık taşır hale gelmişlerdir. APS, katı yapısı ile, çeşitli Avrupa ülkelerinin ekonomilerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır. Ayrıca, Maastricht Anlaşması'nın Fransa'daki oylaması için EVET ve HAYIR tahminlerinin çok yakın olması piyasalarda belirsizliği ve spekülasyonları artırıcı bir etki yaratmıştır. Birleşmenin Alman ekonomisi üzerinde yarattığı enflasyonist baskıya Bundesbank sıkı para politikası ile cevap vermiştir. Almanya'nın bu politikası nedeniyle diğer AT ülkelerinin de yüksek faiz uygulamak zorunda kalmaları, APS üzerinde baskı yaratan diğer bir hususu oluşturmuştur. Bu arada, APS'nin duyarlı noktası olan Liret, DM karşısında büyük ölçüde değer kaybederek dalgalanma bandının dışına çıkma tehlikesi göstermiş, bu durum üzerine Almanya Lireti desteklemek üzere 24 milyar DM tutarında müdahale alımı yapmak zorunda kalmıştır. Artan baskılar ile Bundesbank faiz oranlarında küçük bir indirim yapmış; bunun üzerine DM'a olan talep \$ üzerine kaymış ve APS üzerindeki baskılar hafiflemiştir. Sistemin diğer zayıf noktalarından peseta % 5 oranında devalüe edilmiş, İngiliz Hükümeti devalüasyona gitmemek için Sterlin'i APS Döviz Kuru Mekanizmasından çıkartmıştır.

Bu olumsuz gelişmelerden sonra, APS'nin kısmi ayarlamaya imkan tanıyan kuralları halen geçerlidir ve Almanya'nın talepleri doğrultusunda, yeniden ayarlama ile APS içinde yeni bir denge sağlanabilecektir. Ayrıca, Fransa'daki oylamadan EVET sonucunun çıkması da ek bir denge unsuru olmuştur.

Topluluğun bundan sonraki hedefleri arasında, ECU'nun sadece bir hesap parası olmaktan kurtarılıp, günlük işlemlerde kullanılan bir Topluluk parası haline getirilmesi, Topluluk içindeki kambiyo sorunlarından kurtulma ve bu sayede ticaret hacminin daha da artırılması, Topluluk Merkez Bankası'nın kurularak üye ülkelerin ekonomi ve para politikalarının yakınlaştırılması ve tam bir ekonomik ve parasal birliğe ulaşılması gibi hususlar bulunmaktadır.

1985 yılında tesbit edilen Tek Pazar hedefi doğrultusunda Beyaz Kitap'ta "ekonomik politikaların koordinasyonu ve EPB, milli ekonomilerin entegrasyonunun temel şartıdır" denilerek Tek Pazar ile APS ve tamamlayıcı politikalar arasındaki ilişkinin önemine değinilmiştir. Tek Pazar Hedefine ulaşmayı kolaylaştırmak amacıyla, daha hızlı, daha etkin

ve daha demokratik bir karar alma mekanizması oluşturmayı hedefleyen yapısal reform "Tek Senet"te vücut bulmuş ve böylece Roma Anlaşması'nın hedeflerine Topluluğun ekonomik ve sosyal bütünleşmesinin güçlendirilmesi, Topluluğun mali kapasitesinin ekonomik ve parasal birlik perspektifinde değerlendirilmesi gibi unsurlar da eklenmiştir.

Ekonomik Birlik ve parasal birlik bir bütünün ayrılmaz parçaları olup, paralel bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekir. Parasal birliğin öncelikle ele alınmasının nedeni, ekonomik birliğin temel unsurlarının parasal düzenleme ve kısıtlamalara büyük ölçüde bağımlı olmasıdır. Öte yandan, parasal birliğin ancak ekonomik yakınlaşmanın sağlandığı ölçüde elde edebileceği de bir gerçektir.

Wemer Raporu'nda da belirtildiği gibi, parasal birliğin sağlanması için gerekli üç koşul bulunmaktadır.

- a) Birliğe katılan bütün para birimlerinin tam konvertibilitesinin sağlanması,
- b) Sermaye hareketlerinin tam liberalizasyonu ile bankacılık ve diğer mali piyasaların entegrasyonu,
- c) Paraların değerindeki dalganma marjlarının kaldırılması ve kurların geri dönülemez şekilde sabitleştirilmesi.

Bu üç koşuldaki ilk ikisi halihazırda gerçekleştirmiş, ya da tek pazar programının tamamlanması ile kısa sürede gerçekleştirilecektir. Böylece, parasal birliğin sağlanması için en önemli koşul kurların geri dönülemez şekilde sabitleştirilmesine ilişkin kararın verilmesi olmaktadır. Bu kararın bir sonucu olarak da milli paralar birbirlerini artan oranda ikame edecek ve faiz oranları da aynı noktada birleşme eğilimi gösterecektir. Bütün bunların gerçekleşmesi için de, gerek para yönetiminin, gerek diğer politikaların uyumu ve koordinasyonu büyük önem arz etmektedir.

Yukarıda belirtilen üç koşul tek bir para alanını ifade etmekle birlikte, bunların yerine getirilmesi Topluluk'ta parasal bütünlük sürecinin tamamlandığı anlamına gelmemektedir. Parasal birliğin sağlanması için kesinlikle gerekli olmasa da, tek bir para biriminin kabulü, gerek ekonomik gerek psikolojik nedenlerle, parasal birliğin doğal ve arzu edilir bir aşaması olarak kaşımıza çıkmaktadır. Tek para birimi, Topluluk'ta para yönetimini kolaylaştırıp birden fazla paranın birbirleri ile değişiminden doğan işlem maliyetlerini ortadan kaldıracığı gibi, Topluluk dışındaki belli

başlı para birimleri karşısında, herhangi bir Topluluk para biriminden daha kuvvetli bir konumda olacaktır.

Parasal birlik sağlandıktan sonra Topluluğun parasal politikalarının saptanması ve uygulanması için yeni bir kuruluşa ihtiyaç duyulacaktır. Bu yeni kurum, oluşturulacak para politikaları konusundaki tüm yetki ve sorumluluklar ona devredilmedikçe, milli para politikalarından tek bir para politikasına geçiş parasal birliğin kaçınılmaz bir sonucu olmakta ve en temel kurumsal değişikliklerden birini oluşturmaktadır.

Ekonomik birlik -parasal birlikte bağlantılı olarak- kısıntısız bir ortak pazarı ve onun düzenli çalışması için gerekli olan kurallar bütününe ifade eder. Bu anlamda ekonomik birliğin dört temel unsuru şu şekilde sıralanabilir :

- a) Kişilerin, malları, hizmetlerin ve sermayenin serbestçe dolaşabildiği tek pazar,
- b) Piyasa mekanizmasını kuvvetlendirmeye yönelik rekabet politikası ve diğer önlemler,
- c) Yapısal değişimi ve bölgesel kalkınmayı amaçlayan ortak politikalar,
- d) Bütçe politikaları konusunda bağlayıcı kuralları da içeren makroekonomik politikaların koordinasyonu

Komisyon Başkanı Delors tarafından oluşturulan bir Komite tarafından hazırlanan ve Haziran 1989 Madrid Zirvesi'nde tüm üye ülkelerce kabul edilen rapor (Delors Raporu) halihazırda EPB konusundaki temel belge niteliğindedir.

Delors Raporu'nda EPB'in oluşturulmasının tek bir süreç olarak algılanması gerektiği belirtilerek, bu süreç içindeki aşamaların nihai hedefe ulaştıracak kesintisiz bir yol gösterici olduğu, bu nedenle de birinci aşamayı kabul etmenin sürecin tümünü kabul etmekle eş anlamlı olduğu vurgulanmıştır.

Bölgesel farklılıkların giderilmesi Ekonomik ve Parasal Birlik yolunda aşılması gereken en önemli engellerden birisidir ve bunun da tek yolu uygun kaynaklarla desteklenmiş, kapsamlı bir Topluluk Bölgesel Politikası'nın geliştirilmesidir. Ancak Bölgesel Politika sadece belirli projelerin (hatta programların) mali yönden desteklenmesi olarak değil,

bölgesel" boyutun tüm "Avrupa" politikalarına dahil edilmesi şeklinde anlaşılmalıdır.

Ekonomik ve Parasal Birliğin kurulması Topluluğa uluslararası müzakerelerde daha büyük ölçüde söz hakkı sağlayacak ve Topluluğun gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkeler arasındaki ekonomik ilişkileri etkileme gücünü ve kapasitesini artıracaktır.

Dış ticaret politikası konusundaki sorumluluklar Roma Antlaşması ile Topluluğa devredilmiş olup, Komisyon uluslararası müzakerelerde tüm üye ülkeleri Topluluk adına temsil etmektedir.

Uluslararası ticaret ve global seviyede büyüme yaratma potansiyeli taşıyan Tek Pazar'ın oluşumu ile temsil rolünün daha da güçleneceği tabiidir. Ancak, bu potansiyelin sonuna kadar değerlendirilebilmesi açık bir ticaret sistemi içinde mümkündür. Topluluk içinde ticari engellerin kaldırılması uluslararası düzeyde daha liberal bir ticaret sisteminin oluşturulmasında bir adım teşkil edecektir.

Ekonomik ve parasal birliğin oluşumu Topluluğun uluslararası politika harmonizasyonundaki önemini de artıracaktır. Parasal politika alanında Merkez Bankaları arası kısa dönemli işbirliği, faiz yönetimi ve döviz piyasalarına müdahalenin yanısıra, uluslararası para sistemine ilişkin sorunlara çözüm arama şeklinde belirginleşecek olan bu rol, ekonomik alanda uygulanacak politika kombinasyonları ile Topluluğun dünya ekonomisinin yönetimine daha etkin bir şekilde katılması sonucunu doğuracaktır.

Topluluğun, dünya ekonomisinde kazanacağı ağırlığa bağlı olarak yükleneceği yeni sorumlulukları yerine getirebilmesi için gerekli araçlarla teçhiz etmeye yönelik "kurumsal düzenlemeler" çok büyük ölçüde ekonomik ve parasal birlik sürecinde tamamlanmış olacaktır. Halen dış ticaret alanında tamamen, gelişmekte olan ülkelerle işbirliği alanında ise kısmen, sorumluluk Topluluğa devredilmiş bulunmaktadır. Avrupa Merkez Bankaları Sisteminin kuruluşu ile Topluluk, uluslararası para sisteminin yönetimine tüm yönleri ile katılmasını sağlayacak bir kurum oluşturmuş olacaktır. Makroekonomik politika koordinasyonu alanında ise, Topluluk halen sadece sanayileşmiş ülkelerin zirve toplantılarında temsil edilmektedir; oysa, uluslararası ekonomik sistemi etkileyebilmek için Topluluğa gereken "tek bir ses olarak konuşma" fonksiyonu, ekonomik ve parasal birliğin getireceği makroekonomik politika koordinasyonu mekanizması ile sağlanmış olacaktır.

## C. AT'nin Muhtemel Yeni Üyeleri

### EFTA ÜLKELERİ

Dört aday ülkeyle müzakerelerin halihazır durumu aşağıda özetlenmektedir;

### NORVEÇ

Norveç-AT üyelik müzakereleri resmen 5 Nisan 1993 tarihinde başlamıştır.

9 Haziran 1993 tarihinde gerçekleştirilen Norveç-AT Dışişleri Bakanları toplantısında, tüketicinin korunması, araştırma ve enformasyon teknolojisi, eğitim, şirketler hukuku ve sosyal politika ve çalışma konularında bir sonuca ulaşılmış ve mutabakat sağlanmıştır.

Norveç'in balina avcılığına yeniden başlama kararının AT ile müzakerelerde önemli bir sorun oluşturması beklenmekle beraber henüz bu konu görüşmelerde ele alınmamıştır.

Norveç, AT'nin hazırlıkların sürdürdüğü yeni petrol yönetmeliğinin onaylanmasının kendi görüşünün alınmasına olanak sağlayacak şekilde ertelenmesini talep etmektedir. Ulusal petrol kaynaklarını AT'ye koşulsuz olarak açmak istemeyen Norveç, bu yönetmeliğin hiç çıkarılmamasını tercih etmekte, çıkacaksa da kendi çıkarlarını kollayan biçimde sonuçlandırılmasına büyük önem vermektedir.

AT, Norveç'in EURATOM Nükleer Araştırma Programına katılmasını arzu etmesine rağmen, Norveçli yetkililer bu öneriye pek sıcak bakmamaktadırlar. Halen nükleer enerji santrali bulunmayan Norveç, yeterli enerji kaynağına sahip olduğu ve ilerde de nükleer enerji kullanmayı düşünmediği cihetle, 100 milyon Krona malolacak bu araştırmaya katılmak istememektedir.

28 Temmuz 1993 tarihindeki görüşmelerde bazı çevre sorunları açıklığa kavuşturulmuş, Norveç geliştirmekte olan ülkelere tehlikeli artıklar ihracatını yasaklama hakkını korumuş, ancak, havayı kirleten gazlara ilişkin taleplerinden vazgeçmiş, kablolu televizyonda alkollü içki reklamlarına ilişkin AT düzenlemelerini kabul etmiş ve sivil havacılığın serbestleştirilmesi konusuna AT ile bir sözleşmeyi imzalamıştır.

13 Eylül 1993 tarihinde Norveç'de yapılan genel seçimlerde AT karşıtı partilerin oy oranlarını yükseltmelerinin Topluluğun Norveç ile ilişkilerini olumsuz yönde etkilemesi beklenmektedir.

Norveç ile AT arasında sürdürülen görüşmelerin 1994'de sonuçlanması ve AT ile imzalanacak sözleşmenin 1 Ocak 1995 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmekle beraber bu takvimin gerçekleşmesinde yukarıda belirtilen hususlar nedeniyle zorluklarla karşılaşacağı tahmin edilmektedir.

## İSVEÇ

1 Şubat 1993 tarihinde başlayan İsveç-AT üyelik müzakerelerinde başlıca iki konu dikkati çekmektedir.

- Tarım

- İsveç alkol tekeli

Tarım alanında, İsveç tarafından uygulanan kurallar süt kotası, sulanacak arazi boyutları, et üretimi ve Kuzey Bölgesinde (Norrländ) tarımın desteklenmesi gibi alanlarda Topluluk tarafından uygulanan kurallarla uyuşmamakta, bu nedenle İsveçli görüşmeciler, AT Komisyonunu, İsveç tarımının kıta tarımından farklı olduğuna ve özel statüde değerlendirilmesi gerektiğine ikna etmeye çalışmaktadırlar.

Alkol konusunda ise, İsveç'in alkol tekeli korumak için yaptığı izin başvurusunun Komisyon tarafından reddedilmesi üzerine İsveçli müzakereciler, alkol tekelinin AT kurallarına aykırı olmadığını savunmaya ve en azından alkollü içki satış tekeli korumaya çalışmaktadırlar.

İsveç, alkol ithalatı ile ilgili yasaklarını yedi yıllık bir dönem içinde aşamalı olarak AT ile uyumlu hale getirmeyi taahhüt etmekte, şarap ithalatını iki yıl için kişi başına iki litre ile sınırlamakta, sigara için üç yıl, bira ithalatı için ise beş yıllık bir kısıtlama öngörmektedir.

Halihazırda, İsveç-AT üyelik müzakerelerinde, işgücünün, hizmetlerin serbest dolaşımı, ulaşım politikası, bilimsel araştırma ve geliştirme, eğitim ve sosyal güvenlik politikaları konularında ön anlaşmaya varılmıştır.

5 Ekim 1993 tarihinde Lüksemburg'da bakanlar düzeyinde yapılan görüşmelerde ise, gümrük birliği ve enerji konularında da ilke olarak anlaşmaya varılmıştır. Bu çerçevede, İsveç'in gümrük vergilerini % 1 oranında artırması gerekmektedir.

Bu görüşmelerde İsveç'in EURATOM'a katılmasıyla ilgili koşullar üzerinde de anlaşma sağlanmış ve İsveç'in çevre ile ilgili kurallarından taviz vermesine gerek kalmamıştır.

## FINLANDIYA

Finlandiya-AT üyelik müzakereleri 1 Şubat 1993 tarihinde başlamıştır.

Müzakelerde en önemli konuyu tarım oluşturmaktadır.

Fin yetkililer Finlandiya'nın AT'na girmesi ve hedef fiyatlarının AT düzeyine indirilmesi halinde, mevcut tarım üretim hacminin cari döviz kurları itibariyle 1/5 oranında düşeceğini, uzun dönemde tahıl üretiminin bir gelir getirmeyeceğini, domuz ve sığır etleri üretiminin bugüne oranla % 35-40 düşeceğini, süt üretiminde % 30 ve tavuk üretiminde % 50 oranında azalış görüleceğini belirtmekte, anılan düşüşlerin ülkede 50. 000 kişinin işsiz kalmasına yol açacağını dile getirmektedirler.

AT tarafı ise sık sık, tarım konusunda Finlandiya için mevcut kuralların dışında özel düzenlemeler yapılamayacağını ve Finlandiya-AT üyelik müzakerelerinin mevcut AT kuralları çerçevesinde devam edeceğini belirtmektedir.

Buna rağmen Finlandiya AT ile üyelik müzakerelerinde İsveç ve Avusturya'nın önüne geçmiş, müzakereler şimdiye kadar oldukça hızlı ve verimli gerçekleşmiştir.

AT üyeliği için başvuruda bulunan üç Kuzey Avrupa ülkesinin sorunları ile ilgili olarak aslında pek fazla ortak yönleri yoktur. Norveç için balıkçılık ve petrol, İsveç için tarım destekleme konuları, Finlandiya için ise tarımın geleceği konusu ön plandadır.

Bu ülkeler arasındaki esas farklılık, AT üyeliğinin güvenlik ve siyasi anlamına ilişkin olarak farklı tutumları benimsemeleridir.

İsveç ve Norveç'in AT tarafı ile üyelik müzakerelerinde güvenlik politikası neredeyse ele alınmazken, Finlandiya için durum bunun tersidir. Bu durum, Norveç'in bir NATO üyesi olması, İsveç'in komşularından yana bir sıkıntısının olmaması, Finlandiya'nın ise Avrupa'nın en düşük hayat standardına sahip uzun bir doğu sınırına ve çeşitli çatışmalarla bölünmüş Rusya gibi bir komşuya sahip olması ile açıklanabilir.

## AVUSTURYA

Avusturya-AT üyelik müzakereleri 1 Şubat 1993 tarihinde başlamıştır.

Müzakerelerde en önemli konulardan birisi olarak "Transit Sözleşmesi" göze çarpmaktadır.

Avusturya, 2003 yılında sona erecek olan Transit Sözleşmesini AT'na tam üye olması halinde de muhafaza etmek arzusunda. AT tarafı ise tam üyelik halinde bu sözleşmenin korunmasının imkansız olduğunu dile getirmekte ve Avusturya'yı trafiğin serbest akışı ilkesini çiğnemekle suçlamaktadır.

Bu durum, tam üyelik müzakerelerinde ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Halihazırda Avusturyalıların % 50'sinin AT üyeliğine taraflar olduğu bilinmektedir.

Tam üyelik hedefi için 1 Temmuz 1995 tarihi saptanmıştır. Görüleceği üzere müzakere dosyalarında yer alan 29 ana- başlıktan, aday ülkelere göre değişmekle birlikte 7 veya 9'u şimdiden sonuçlandırılmış durumdadır. Ancak, sonuca çok yakın olduğunu söylemek de zordur. Zira, Avrupa Birliği Antlaşmasında yer alan ortak savunma ve dış politika, adalet ve içişlerinde işbirliği gibi en hassas konular önümüzdeki günlerin gündemini oluşturacaktır. Bütçe, mali konular ve kurumsal sorunlar gibi güç uzlaşma alanları ise doğal olarak en sona bırakılmıştır.

AT çevreleri, sıralanan bu ülkelerle sağlanacak genişlemenin iki nedenle Topluluk için büyük önem taşıdığı kanısındadırlar. İlk neden bütünüyle ekonomiktir. Avusturya, Finlandiya, İsveç ve Norveç AT'a ekonomik açıdan katkıda bulunacağı beklenen ülkelerdir. İkinci neden ise Avrupa'nın güvenliğine ve istikrarına ilişkindir. AT, bu üyeliklerle birlikte Merkezi Doğu Avrupa Ülkeleri'nin üyelik perspektiflerinin açılacağını ve bu ülkelere yardım için daha büyük bir güce kavuşulacağını düşünmektedir.

Bu kapsamda, "ölçek ekonomisi"ne geçişin ötesinde, EFTA ülkelerinin yüksek teknolojik düzeyleriyle AR-GE faaliyetlerine katkı sağlayacakları beklenmektedir.

Gerçekten de halen AT sanayii başka bölgelerde üretilen ürünlerin üretimi veya montajı esasına göre çalışmaktadır. Montaj alanında ise ücretlerin

düşük olduğu ülkeler ve henüz gelişme halindeki şirketlerle rekabet edilememektedir.

Genişlemenin sosyal ve bölgesel düzeylerde de yararlı olacağı akla gelmektedir. EFTA ülkelerinin bölgesel fonlara net katkı sağlayacaktır.

Bu itibarla Topluluğun sözkonusu aday ülkelerle müzakerelerinin belirlenen sürede tamamlanması ve onları üyeliği kabul etmesi beklenmelidir.

### MDAÜ'LER

Bu hususta AT'nin ağırlığı özellikle üç orta Avrupa ülkesine verdiği söylenebilir.

Nitekim, Avrupa Topluluğu ile Macaristan, Polonya, Çek ve Slovakya arasında "Avrupa Anlaşmaları" olarak da tanımlanan Ortaklık anlaşmaları 16 Aralık 1991 tarihinde imzalanmıştır.

Her üç ülke için benzer yapıda olan anlaşmaların dibaçelerinde, sözkonusu ülkelerin nihai amaçlarının Topluluğa tam üye olmak olduğu belirtilmekte ve bu ortaklığın anılan amaca ulaşılmasında yardımcı olacağı taraflarca kabul edilmektedir, anlaşmalar başlıca şu unsurları içermektedir;

### Siyasi Diyalog :

Anlaşmalar, ortak çıkarları ilgilendiren her konuda en yüksek siyasi düzeyde düzenli temaslan öngörmekte, bu temasları kurumsallaştırmakta ve tarafların dış politika alanında tutumlarının yakınlaştırılmasını amaçlamaktadır.

### Genel Prensipler:

Geçiş dönemi, beşer yıllık iki bölüm halinde 10 yıl sürelidir. Geçiş döneminin iki aşamaya ayrılması anlaşmaların ticari bölümlerine (malların serbest dolaşımı) uygulanmayacaktır. Anlaşmanın bu kısmında ayrıca, ortak ülkelerde serbest piyasa ekonomisinin uygulanmasına atıfta bulunmaktadır.

### Malların Serbest Dolaşımı:

Anlaşmalar tercihli nitelikte olup, bir yandan Topluluk diğer taraftan Macaristan, Polonya ve Çekoslovakya ile bir serbest ticaret bölgesi kurulmasını öngörmektedir. Sanayi ürünleri alışverişinde liberalizasyonu Topluluk üç ülkeye nazaran daha kısa sürede gerçekleştirecektir. Özellikle tekstil ve demir- çelik gibi hassas ürünler özel protokollere konu teşkil edecektir. Topluluk tekstil ürünlerinde liberalizasyonu, genel olarak sanayi ürünleri liberalizasyonu çerçevesinde çok farklı olmayan bir takvim uyarınca gerçekleştirecektir. Aynı şekilde işlenmiş tarım ürünleri, tarım ve balıkçılık alanlarında da karşılıklı tavizler öngörülmüştür. Menş kuralları ve gümrük alanında işbirliği ayrı protokollerle düzenlenen konular arasındadır. Her üç ülke için özel koruma hükümlerine (ödemeler dengesi ve yeni kurulan sanayiler) anlaşmalarda yer verilmiştir.

### İşçilerin Serbest Dolaşımı. Yerleşme Hakkı ve Hizmetler:

Anlaşmalar ilk etapta Topluluk ülkelerine yasal biçimde yerleşmiş işçilerin durumlarının iyileştirilmesini öngörmektedir. Yerleşme hakkı konusunda, Topluluk ülkelerinde ve Polonya, Macaristan ve Çekoslovakya'da faaliyet gösteren şirketlerin ve meslek dallarının tamamının yerleşme ve çalışmaları bakımından ulusal uygulamaya tabi tutulmaları öngörülmektedir. Topluluk, bu hakkı anlaşmaların yürürlüğe girmesiyle birlikte tanıyacak olup, üç ortak ülkeye ise geçiş dönemleri öngörülmektedir. Kamu piyasaları konusunda da aynı uygulamaya başvurulacaktır.

### Ödemeler, Rekabet, Mevzuatlarda Uyum Sağlanması:

Ticari muameleler, hizmetler, yatırımlar ve kişilerin dolaşımından kaynaklanan mali transferlerin gerçekleştirilmesi, sermaye, ve karların ülke dışına çıkartılması garanti altına alınmıştır. Rekabet alanında Topluluk kurallarının uygulanması öngörülmektedir. Üç ortak ülke, mevzuatlarını Topluluk mevzuatına uyumlaştırmaya çalışacaklardır. Mevzuatların aşamalı olarak yakınlaştırılması, ortak ülkelerin Topluluk ile ekonomik entegrasyon sağlamada başarılı olmalarının şartlarından biri olarak görülmektedir.

### Ekonomik İşbirliği:

Sanayi işbirliği, yatırımların teşviki ve korunması, normlar ve standartlar, bilimsel ve teknolojik işbirliği, formasyon ve eğitim, sosyal alanda işbirliği, bölgesel kalkınma, küçük ve orta ölçekli işletmeler, istatistik alanında işbirliği, kara paranın aklanması, uyuşturucu maddelerle mücadele, çevre

ulaştırma, telekomünikasyon gibi karşılıklı çıkar sahalarını kapsamaktadır. Ekonomik işbirliğinin başlıca hedefi ortak üç ülkenin ekonomilerinin yeniden yapılanmasına yardımcı olmak ve geçiş dönemi sonunda rekabete hazır duruma getirmektir.

### Mali İşbirliği:

Ortak üç ülke 1992 yılı sonuna kadar Topluluğun "Phare" programından hibe, Avrupa Yatırım Bankası'ndan da kredi şeklinde yardım almıştır. Bu tarihten sonra yardımlar, Phare programı veya yeni oluşturulacak bir program çerçevesinde sağlanmıştır. Öte yandan, bazı koşullar altında Topluluk makro-ekonomik mali yardım sağlayabilecektir.

13-14 Nisan 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesinde Konseyin MDAÜ'lerin Avrupa Birliğine tam üyelikleri hedefinin sağlanmasına bağlı olduğunun açık bir siyasi mesajı konu teşkil etmesini isterken, üyeliklerin gerekli şartların yerine getirilmesi halinde gerçekleşebileceğine ve bunun, her ülkenin Topluluk "ACQUIS"ını yüklenebilme kapasitesine, Demokrasi, insan hakları, azınlıklara saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerini garanti altına alabilmelerine, işleyen bir pazar ekonomisine sahip olmaları gereğine ve AT'nun yeni ülkeleri sindirebilme kapasitesine bağlı olduğuna dikkat çekmektedir.

Komisyon ayrıca, Avrupa Anlaşmalarının bugüne kadarki uygulamasında, tüm üyelik şartlarının sağlanması bakımından hangi noktaya gelindiğinin bilançosunu ortaya koymak üzere Devlet ve Hükümet Başkanları düzeyinde bir toplantı yapılmasını da önermektedir.

Ekonomik konular ile ilgili olarak, AT pazarının bu ülkeler çıkışlı ürünlere daha fazla açılması hususunda, MDAÜ ürünlerine uygulanan ortalama % 4 olan koruma hadlerinin genelde % 2'ye indirilmesinin iki sene önce gerçekleştirilmesi ve bu hususlarda yeni bir takvim hazırlanması, bazı hassas ürünlerde ise, gümrük indirimleri açısından, hızlandırılmış takvim öngörülmektedir. Tekstil ve Konfeksiyon ürünleri için genelde yeni bir iyileştirme sözkonusu olmayıp, bu ürünlere uygulanan miktar kısıtlamalarına Avrupa anlaşmaları gereğince 1 Ocak 1997'de son verilecektir. Bununla beraber, aktif işleme imalatı yöntemiyle üretilen tekstil ve konfeksiyon ürünleri için uygulanacak gümrük hadlerinin tamamen sıfırlanma tarihi öne alınarak, 1 Ocak 1994 olarak tesbit edilmiştir. Tarım ürünleri açısından ise, MDAÜ'ler ilave kolaylıklara kavuşmuşlardır.

Ekonomik alanda Komisyonun üzerinde önemli durduğu ikinci konuyu ise, MDAÜ'lere yapılacak yardımların artırılması oluşturmaktadır. Komisyon, 1989 yılından bu yana MDAÜ ve Saltık Ülkelerine 2,3 Milyar ECU tutarında yardımın kanalları edildiği "Phare programı"nın birkaç seneyi içine alacak uzun bir perspektifte genişletilerek uygulanması çağrısında bulunurken, bu ülkelere yabancı yatırımları teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Komisyonun üye ülkelere bu çerçevede yaptığı tavsiyelerden birini de, Topluluğun bu ülkelerin alt yapı yatırımlarına doğrudan kredi sağlaması veya kredileri dolaylı teşvik yöntemiyle ciddi bir şekilde desteklemesi oluşturmaktadır.

Topluluğun, bu şekilde, önce Visegrad ülkeleriyle yapılan Avrupa anlaşmaları, sonra Bulgaristan ve Romanya'yla imzalanan anlaşmalarla ekonomik bakımından piyasalarını MDAÜ'lere giderek açan, siyasi bakımdan giderek güçlenen diyalog yöntemiyle işbirliğini güçlendirmeye yönelen, katılma konusunda ise kesin bir tarih vermemekle beraber, bu konuda giderek daha açıklık kazanan bir siyasi ifade sergileyen bir tutum izlemekte olduğu gözlenmektedir.

Ekonomik açıdan ise, MDAÜ'ne giderek artan yardımın eriştiği boyutlar ve AT pazarlarının MDAÜ'lerin genellikle bizim ürünlerimizle rekabet halinde olan ürünlerine giderek açılmakta oluşu, MDAÜ'lerin ilerde AT piyasalarında ülkemiz için ciddi rakipler haline gelmelerine yol açabilecek bir süreci başlatmış olduğu düşünülmektedir.

Bununla birlikte, MDAÜ'lerin kısa vadede AT'a üyeliklerinin gündeme gelmesi beklenmemektedir.<sup>4</sup>

## **2. Türkiye-Topluluk İlişkilerinde Son Durum : Gümrük Birliği**

### **A. Kavramsal Açıdan Gümrük Birliği**

Ekonomik entegrasyon teorisinde, gümrük birliği, serbest ticaret bölgesinin daha ilerisinde, ancak tek pazarın daha gerisinde yeralan bir oluşum olarak tanımlanmaktadır. Bilindiği gibi, serbest ticaret bölgesinde, üye ülkeler aralarındaki gümrük vergilerini kaldırmakta, ancak üçüncü ülkelere karşı yine eskiden olduğu gibi kendi müstakil gümrük vergilerini ve rejimlerini uygulamayı sürdürmektedirler. Gümrük birliğinde ise, üye ülkeler aynen

<sup>4</sup> Avrupa Topluluğu ve Üçüncü Ülkelerle İlişkiler konusu Hukuk, Politika ve AT Dışı Ülkelerle İlişkiler Çalışma Grubu Raporun da incelenmiştir.

serbest ticaret bölgesinde olduğu gibi, aralarındaki ticarete uygulanan gümrük vergilerini kaldırarak malların serbest dolaşımına olanak sağlamaktadırlar. Ancak, üye ülkeler arasındaki gümrük denetimlerinin gerçek anlamda kaldırılabilmesi ve menşe kurallarına gerek duyulmadan malların serbestçe dolaşabilmesinin temini açısından, gümrük birliği, üye ülkelerin ortak bir gümrük rejimi ve tarifesi benimsemelerini de öngörmektedir. Dolayısıyla, gümrük birliği tam anlamıyla tesis edildiğinde, üye ülkelere birinin herhangi bir gümrük kapısından ortaklaşa belirlenmiş olan koşulları yerine getirerek giren herhangi bir mal, bundan sonra hiçbir denetimle karşılaşmaksızın üye ülkelerin birinden diğerine geçebilmektedir.

Gümrük Birliği konusu, GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşmasının XXIV. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre, gümrük birliği, taraf ülkeler arasındaki gümrük vergilerinin kaldırılması ve taraf olmayan ülkelere karşı ortak vergilerin ve ticaret mevzuatının uygulanması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu vergilerin düzeyi, gümrük birliğinin tesisi öncesinde taraf ülkelere uygulanan vergilerin ortalamasından daha yüksek ya da kısıtlayıcı olmayacaktır. GATT'a göre, gümrük birliği anlaşmalarının amacı, ülkelerin bir araya gelerek koruma engellerini yükseltmeleri değil, taraf ülkeler arasındaki ticaretin kolaylaştırılması olmalıdır.

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşmasının 2. kısmının, 1. Başlığı, Malların Serbest Dolaşımını düzenlemektedir. Bu Başlık içinde yer alan 9-11. maddeler malların serbest dolaşımıyla ilgili genel ilkeleri belirlemektedir. Söz konusu başlık, iki bölüme ayrılmaktadır. "Gümrük Birliği" adı altındaki ilk bölüm (Md. 12-37) kendi içinde iki alt bölüm halinde "üye devletler arasındaki gümrük vergilerinin ve eş etkili vergilerin kaldırılması" (madde 12-17) ile "Ortak Gümrük Tarifesinin kabulü" (Madde 18-29) konularındaki hukuksal düzenlemeleri öngörmektedir. Gümrük Birliği kavramı içinde olmamakla birlikte, üye devletler arasında malların serbest dolaşımını etkileyen "Miktar kısıtlamalarının ve eş etkili diğer önlemlerin" kaldırılması (madde 30-37) 1. başlığın ikinci bölümünde düzenlenmiştir. Bu hükümler çerçevesinde üye devletler gümrük birliğini 1 Temmuz 1968'de, miktar sınırlamalarının kaldırılmasını da 1 Ocak 1962'de fiilen gerçekleştirmişler

## **B. Ortaklık ilişkilerimizden Kaynaklanan Yükümlülükler Açısından Mevcut Durum**

Ankara Anlaşması, Türkiye ile Avrupa Topluluğu (Topluluk) arasında nihai hedefi tam üyelik olan üç dönemli bir ortaklık ilişkisi kurmuştur. Halen içinde bulunduğumuz geçiş döneminin gerçekleşme şartları, usulleri, sıra ve süreleri ise, 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiş bulunan Katma Protokol ile düzenlenmiştir. Kısaca ifade etmek gerekirse, bu anlaşmalar, Topluluk tanımlamalarına göre sanayi mamulü kabul edilen maddeler itibariyle, Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşıma dayalı bir gümrük birliğinin, 1973-1995 yılları arasında aşamalı olarak gerçekleştirilmesini (Topluluk ile Türkiye arasındaki gümrük vergilerinin kaldırılmasını; üçüncü ülkelere karşı ise ortak bir gümrük tarifesinin tatbik edilmesini) hedeflemektedir. Bu birlik, tarım ürünleri açısından, Türkiye'nin Topluluğun Ortak Tarım Politikasına uyumu suretiyle sağlanacaktır. Gümrük Birliği hedefine gidilirken, ayrıca, Türkiye'nin Topluluğun ortak rekabet ve ticaret politikalarına uyumu için gerekli tedbirlerin alınması, vergilendirme başta olmak üzere "ortaklığın" işlemlerini etkileyecek mevzuatın yakınlaştırılması gibi hususlar da öngörülmüştür. Geçiş döneminin dayandığı karşılıklı yükümlülüklerin yerine getirilmesi açısından tarafların bugünkü konumlarını tesbite yönelik bu bölümde de Katma Protokol'de yer alan sistematik esas alınmıştır.

### **- Malların Serbest Dolaşımı**

Malların serbest dolaşımı ilkesi, prensip olarak, taraflar arasındaki mal alışverişlerinin tamamını kapsamakla birlikte (Ankara Anlaşması M. 10), Katma Protokol'de öngörüldüğü şekli ile gümrük birliği yalnızca sanayi ürünlerini (12 ve 22 yıllık listelerde yer alan ürünler) içermektedir; tarım ürünleri için daha uzun vadede gümrük birliğinin bir parçasını teşkil etmek kaydıyla, farklı özellikleri olan hükümler getirmekte, ancak, Avrupa Kömür ve Çelik Birliği (AKÇT) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) yetki alanına giren maddeleri düzenleme dışında tutmaktadır.

Bu genel açıklamaların ışığında; Türkiye'nin istatistik Pozisyonlarına Bölünmüş Gümrük Giriş Tarife Cetvelindeki mal tanımları dikkate alınarak yapılan bir değerlendirmeye göre; ticarete konu teşkil eden toplam 18. 256 maddeden 17. 622'si (% 96,5) AT ile aramızdaki Ortaklık Anlaşması kapsamındadır. Düzenleme dışında kalan AKÇT ürünlerinin sayısı 596 (%3,3), EURATOM ürünlerinin sayısı ise 38 (% 0,2)'dir.

## **- Gümrük Birliği**

Türkiye ile Topluluk arasındaki ortaklık ilişkisinin temelini teşkil eden gümrük birliğine aşamalı bir şekilde ulaşılması öngörülmektedir.

## **- Topluluğun Türkiye'ye karşı gümrük vergilerini kaldırması**

Topluluk, Türkiye çıkış ve kaynaklı sanayi malları ithalatında uyguladığı gümrük vergileri ile eş etkili vergiler ve resimleri Katma Protokolün yürürlüğe girişi ile birlikte kaldırmakla yükümlüdür. Topluluk bu yükümlülüğünü Geçici Protokol'ün yürürlüğe girişi ile birlikte (1. 1. 1971) yerine getirmiştir.

## **- Türkiye'nin Topluluğa Karşı Gümrük Vergilerini Kaldırması**

Türkiye, indirimlere baz teşkil ettirilen kanuni vergilerden hareketle, 1973 yılında başladığı Topluluk lehine gümrük vergisi indirimlerini, 1978 yılından itibaren Katma Protokol'ün koruma maddesi (m. 60) hükmünden yararlanarak ertelemiş, ancak, 1987 yılındaki tam üyelik başvurusunu takiben Ad-Hoc Komite Toplantısında deklare edilen "hızlandırılmış bir takvim" çerçevesinde indirimlere yeniden başlamıştır (Ek: 1). Ocak 1994 itibariyle, 1. 1. 1985 tarihinde muafiyete ulaşması gereken 12 yıllık listedeki kümülatif indirim oranı % 90'e ulaşmıştır. 22 yıllık listede ise, indirim oranı % 80'e ulaşmıştır.

## **- Tarafların Eş Etkili İthalat Vergilerini Karşılıklı Olarak Kaldırmaları**

Tarafların, gümrük vergileri ile birlikte "... malların serbest dolaşımı üzerinde bir gümrük vergisi etkisi yaratan vergiler" şeklinde tanımlanan "eş etkili vergi"leri de kaldırmaları, yeni eş etkili vergi koymamaları ve mevcutları yükseltmemeleri gerekmektedir. Bu kapsam içinde Toplu Konut Fonu, Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Madencilik Fonu ve diğer dış ticaret fonları girmektedir. Ayrıca, ithalat damga resmi, belediye hissesi ve ulaştırma altyapıları resmi ve ithalat teminatları da gümrük vergisine eş etkili yükümlülük oluşturmaktadır.

Ancak Ocak 1993 yılı itibariyle "Tek Vergi Sistemine" geçilmesi ile, Toplu Konut Fonu dışındaki tüm eş etkili vergiler (tarifelere yedirilmek suretiyle) kaldırılmıştır.

Türkiye'nin Topluluk ve üçüncü ülkeler çıkışlı ithalatında uyguladığı Toplu Konut Fonu ise, kaldırılmasından doğacak gelir kaybını tazmine yönelik

mekanizmaların henüz işlerlik kazanmaması nedeniyle, 1994 yılında, önce selektif maddeler itibariyle azaltılmıştır. Gümrük Birliğinin 1995 tarihinde tamamlanmasıyla beraber bütünüyle kaldırılacaktır.

### **- İhracatta Alınan Eş Etkili Vergilerin Karşılıklı Olarak Kaldırılması**

İthalattan alınan gümrük vergileri gibi ihracattan alınan gümrük vergileri ile eş etkili vergi ve resimlerin de karşılıklı olarak kaldırılması ve yenilerinin konumlanması gerekmektedir.

İhracat gümrük vergileri ve eş etkili vergilerin kaldırılması alanında, Türk ekonomisinin yeniden yapılanma sürecinde fiyat istikrarının temini ve bazı ürünlerin desteklenmesi amacıyla yönelik bulunan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu kesintilerinin kademeli olarak azaltılmasına devam edilmekte olup, halen meydan kökü, pomzataşı, haniden ve fındıkta olmak üzere 4 üründe kesinti yapılmaktadır.

### **- Ortak Gümrük Tarifesinin (OGT) Türkiye Tarafından Kabulü**

Gümrük Birliği hedefinin doğal bir sonucu olarak Türkiye, gümrük tarifesini Topluluğun OGT'ne uydurmak mükellefiyeti altına girmiştir. Bu yükümlülükle, Topluluğun üçüncü ülkelere karşı uyguladığı ortak dış tarifinin Türkiye tarafından aynen kabul edilmesi gerekmektedir.

Ortak Gümrük Tarifesinin (OGT) Türkiye tarafından kabulü alanında, 12 yıllık listede % 80 ve 22 yıllık listede % 70 oranında gerçekleştirilen uyum düzeyi, 1995 yılında % 100'e ulaştırılacaktır.

1994 yılında, Türkiye tarafından yapılacak gümrük vergisi indirimi ve OGT uyumu ile, Topluluk lehine yaratılmış olan tercih marjı da devam ettirilmiştir.

Bu alanda herhangi bir karışıklığa meydan vermemek için gümrük vergisi indirimleri ve OGT uyumu çerçevesinde ulaşılmış bulunan vergi oranlarının Türkiye'nin İthalat Rejimi Kararı'na ekli gümrük vergilerinden farkı konusunda kısa bir açıklama yararlı olacaktır. Rejimin ekinde yer alan gümrük vergileri çoğu kez, indirilmiş oranları Topluluğa konsolide edilmiş vergilerden daha düşük düzeyde olan ve ülkelere fiilen ve eşit uygulanan vergilerdir ("erga omnes"). Topluluğa karşı yapılan indirimlere baz oluşturan vergiler İthalat Rejimi ekindeki ("erga omnes") vergiler değil, 474 sayılı Kanun'a dayandırılarak belirlenmiş, (Katma Protokol'ün imzası

tarihinde, Türkiye'nin Topluluğa karşı fiilen uyguladığı vergi hadleri) AT indirimine esas kanuni vergilerdir.

### **- Taraflar Arasında Miktar Kısıtlamalarının Kaldırılması**

Prensip itibariyle, ithalat ve ihracatla ilgili bütün miktar kısıtlamalarının ve eş etkili tedbirlerin kaldırılması "gümrük birliği" kapsamı içinde mütalaa edilmektedir. Katma Protokol uyarınca, taraflar mevcut miktar kısıtlamaları ve eş etkili tedbirleri tesbit edilen usul ve süreler içinde tamamıyla kaldırmayı ve yenilerini getirmemeyi taahhüt etmişlerdir. Topluluk, Katma Protokol'ü yürürlüğe girişi ile birlikte Türkiye çıkışlı sanayi mamulleri itibariyle miktar kısıtlamalarını tamamen kaldırmış ve bu serbestiyi Türkiye'ye konsolide etmiştir.

Katma Protokol hükümlerinin, tarafların ithalata yeni miktar kısıtlamaları ya da eş etkili tedbirler koymama yükümlülüğüne uygun olarak, ithalatında uyguladığı liberasyonu % 80 oranında konsolide eden Türkiye'nin, 1994 yılı itibariyle Topluluğa karşı bir oran artırım mükellefiyeti bulunmamaktadır.

Katma Protokol'ün yürürlüğe girişinde mevcut miktar kısıtlamalarının gitgide kaldırılması mükellefiyeti bakımından ise, Türkiye'nin ithalatında hiçbir miktar kısıtlaması uygulamadığı, ancak, Topluluğun Türkiye menşeli bazı tekstil ve konfeksiyon ürünlerine miktar kısıtlaması uyguladığı görülmektedir.

Gümrük Birliğinin tamamlanması ile birlikte bu oran da % 100'e ulaşmış olacaktır. Zaten Türkiye'nin yürürlükteki ithalat rejimi, birkaç istisna dışında, miktar kısıtlaması gibi bir uygulamayı içermemekte ve bütünüyle liberal bir yapı arz etmektedir.

Türkiye, Topluluğun "Gönüllü Miktar Kısıtlamaları" yoluyla tekstil ürünlerine uyguladığı kota sisteminin bu hükme aykırı olduğunu ileri sürmektedir.

### **- Ortak Tarım Politikası**

Ankara Anlaşmasının 10/1'nci maddesi, Gümrük Birliğinin taraflar arasındaki mal alışverişlerinin tümünü, bu arada tarım ürünlerini de kapsayacağını hükme bağlamaktadır.

Bu kapsamda, Katma Protokol'ün 32-35 maddeleri, Türkiye'nin, tarım ürünlerinin Türkiye ile Topluluk arasında serbest dolaşımı için gerekli

Ortak Tarım Politikası tedbirlerini 22 yıllık bir dönem içinde almasını; geçiş döneminin sonunda, serbest dolaşımın gerçekleşmesi için gerekli hükümleri Ortaklık Konseyi'nin tesbit etmesini; öte yandan, bu tesbitin yapılmasına değin, tarafların, tarım ürünleri ticaretinde genişliği ve usulleri Ortaklık Konseyi tarafından belirlenecek bir tercihlili rejim tanımalarını öngörmektedir.

Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasına uyumu,

- Topluluğun fiyat ve mühadale mekanizmalarına,
- Topluluk içi ticarete serbest dolaşım kurallarına,
- Üçüncü ülkelerle ticaret mekanizmalarına,
- Rekabet ve finansman politikalarına

uyum gibi hususları içermektedir.

İlave olarak, Ortak Tarım Politikasının Topluluk iç gelişmeleri nedeniyle tabi tutulduğu reformlar ile, Tek Avrupa Pazarı çerçevesinde özellikle bitki ve hayvan sağlığı mevzuatı ile gıda standartları mevzuatı vasıtasıyla uğradığı değişiklikler, Türkiye'nin uyum mükellefiyetini genişletmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye, özellikle bitki ve hayvan sağlığı ile standartlar alanında önemli bir mesafe katetmiş, Ortak Piyasa Düzenlerine uyum bakımından ise, 1993 yılında, ilk defa, pamukta, Topluluk mekanizmalarına paralel şekilde, müdahale fiyatı, hedef fiyat ve prim ödemesi sistemi yürürlüğe konulmuş olup, ayçiçeği ve fındıkta da benzer bir sistemin tesisi planlanmaktadır.

Bu bakımdan Ortak Tarım Politikasının tesbiti ve gelişmesi ile ilgili kararlardan Türkiye'nin haberdar edilmesi ve Topluluğun teknik alandaki yakın desteği Türkiye için büyük önem taşımaktadır.

Tarafların tarım ürünleri ticaretinde bir tercihlili rejim uygulamaları gereğinin sonucu olarak, Türkiye, Tek Vergi prensibine dayalı 1993 yılı İthalat Rejimi ile, bir kısım tarım ürününde Topluluğa tercih marjı yaratırken, bir kısım tarım ürününde de Topluluk lehine ilave sürüm kolaylığı sağlamıştır.

Diğer taraftan, Topluluk, son olarak 1 /80 sayılı Ortaklık Konseyi Kararına istinaden, tarım ürünlerinin Türkiye'den ithalatında uyguladığı gümrük

vergilerini 1987 yılı başından itibaren muafiyete indirmiş bulunmaktadır. Ancak, bu indirim, tarife kontenjanı (findık, kayısı pülpü), kota (domates salçası) ve mevsimsel takvim uygulaması istisnası dışında, Ortak Tarım Politikasının prelevman ve referans fiyatı gibi Ortak Piyasa Düzenleri kapsamında üçüncü ülkelerle ticarete uygulanan koruma mekanizmalarını içermemektedir.

Ayrıca, Topluluğun, EFTA, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri ve bazı Akdeniz ülkeleriyle olduğu tarzda, tesis ettiği tercihli ilişkiler Türk menşeli tarımsal ürünlerin Topluluk piyasasındaki rekabet avantajını azaltıcı bir rol oynamıştır.

Topluluk tarafınca ilk kez 24-25 Şubat 1993 tarihli gümrük birliği teknik müzakerelerinde dile getirilen, Türkiye'de üretim potansiyeli bulunan, Topluluk piyasalarını tamamlayıcı nitelikteki bazı tarım ürünlerinde ülkemize sürüm kolaylığı sağlanmasına yönelik mutabakat, bu yönden Türkiye için önem taşımaktadır.

İşlenmiş tarım ürünlerinde ise, Topluluğun üçüncü ülkeler çıkışlı ithalatta uyguladığı gümrük vergilerini, sanayi payını yansıtan sabit unsur ve tarım payını yansıtan değişken unsura dayandırdığı bilinmektedir.

Topluluk. Katma Protokolün 6 sayılı Eki'nin 14'ncü maddesi hükümleri çerçevesinde, bazı işlenmiş tarım ürünleri ithalatında, Türkiye'ye sabit unsurda "muafiyet" ya da "indirim" şeklinde 1 değişiklik gösteren bir taviz rejimi de tanımlanmıştır.

Bu bağlamda, işlenmiş tarım ürünlerinin bünyesinde yer alan maddeler de dikkate alınarak, korumadaki sanayi payının belirlenmesi ve Topluluğa karşı muafiyete ulaştırılması konusu, Yönlendirme Komitesinin 1'nci ve 2'nci tur müzakereleri sırasında Topluluk heyeti tarafından dile getirilmiş bulunmaktadır.

### **Malların serbest dolaşımına ilişkin diğer hususlar**

\* Gümrük mevzuatlarının yakınlaştırılması

\* Katma Protokol'ün 6'ncı maddesi, tarafların, Geçiş Dönemi süresince, gümrüklerle ilgili kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerini, ortaklığın iyi işleminin gerektirdiği ölçüde, yakınlaştırmalarını hükme bağlamaktadır.

Gümrük Birliğinin tamamlanması ile birlikte, gümrük mevzuatı konusunda bir armonizasyon sağlanamaması halinde, Topluluğun ticaret ve tarım

politikalarının uygulamalarını ilgilendirdiği cihetle, rekabet şartları yönünden bir uyumsuzluk yaratacaktır.

Bu sebeple, Türkiye, 2913/92 işaretli Topluluk Gümrük Kod'una ilişkin Konsey Yönetmeliğini inceleyerek, mukabil Türk mevzuatının farklı yönlerini tesbit etmiş bulunmaktadır. Halihazırda hukuki incelemeleri devam eden bu çalışma, Topluluğun 10 Haziran 1993 tarihinde Ankara'da gerçekleştirilen I l'nci Dönem Gümrük İşbirliği Komitesi toplantısında tedarik edileceğini belirtmiş bulunduğu, Gümrük Kodu Uygulama Yönetmeliği'nin hükümleri çerçevesinde revize edilebilecektir.

GATT Gümrük Kıymetlendirme Kodu ise, 12 Şubat 1994 tarihinden itibaren Türkiye tarafından uygulanmaya başlanmıştır.

### **- Faktör Mobilitesi**

Katma Protokol, Topluluk ile Türkiye arasında, gümrük birliğini aşan bir ekonomik bütünleşme öngörmüştür. Bu nedenle malların serbest dolaşımına ilişkin hükümlerle yetinmeyip, aynı serbestliği sermaye, işgücü ve hizmetler açısından da öngörmüştür. Ancak bu hükümler, çoğunlukla, geleceğe dönük prensipler şeklindedir. Katma Protokol'de ortaya konan genel prensipler ve Topluluk mevzuatından hareketle uygulama esaslarının saptanması görevi Ortaklık Konseyi'ne verilmiştir. Bu nedenle, 1995 yılında kurulması öngörülen gümrük birliği, Topluluğa tam üyelik yolundaki önemli bir aşama olarak değerlendirilmelidir.

### **İşçilerin Serbest Dolaşımı**

\* Katma Protokol'ün 36. Maddesine göre, Türkiye ile Topluluk arasında işçilerin serbest dolaşımı, Ankara Anlaşması'nın yürürlüğe girişinden sonraki 12'nci ve 22'nci yıl arası kademeli olarak gerçekleşecek, buna ilişkin usuller ise Ortaklık Konseyi'nce kararlaştırılacaktır.

Buna göre işçilerimizin Aralık 1976'dan başlayarak Aralık 1986 tarihine kadar, Topluluk işgücü piyasasına serbestçe girme hakkını kademeli biçimde elde etmeleri beklenmekte olmasına rağmen, bugüne dek bu konuda bir gelişme kaydedilememiştir. Serbest dolaşım konusunda Türk Hükümeti anlaşmalarda yeralan süreleri gözönünde bulundurarak görüşlerini 21 Kasım 1986'da Topluluklar Konseyi'ne bildirmiştir (CEE-TR-107/86) Topluluk ise kendi tutumunu 26 Kasım 1986'da açıklamış bulunmaktadır.

\* Katma Protokol ayrıca, Topluluk üyesi ülkelerin, Toplulukta çalışmakta olan Türk işçilerine çalışma şartları ve ücretler bakımından, üye ülkeler uyruklu işçilere göre farklı işleme yer vermeyen bir rejim uygulamasını da öngörmektedir. Buna ilaveten Ortaklık Konseyi'nin, sosyal güvenlik tedbirleri alması ve genç işçiler teatisi konularında tavsiyelerde bulunması da hüküm altına alınmıştır. Bu hususlara ilişkin olarak, 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararında yeralan hükümlere de işlerlik kazandıramamıştır. Ancak, 1992 Çalışma Programında, 1/80 sayılı kararın (çalışma statülerinin düzenlenmesine ilişkin olarak) geliştirilmesi ve Katma Protokolün 39'ncü madde gereklerini (sosyal güvenlikle ilgili olarak) yerine getirilmesi konularına da yer verilmektedir.

### **Yerleşme Hakkı, Hizmetler ve Ulaştırma**

Topluluk ile aramızda hizmetlerin serbest dolaşımı konusu, Ankara Anlaşması'nın 14-15'nci ve Katma Protokolün 41-42'nci madde hükümleri ile düzenlenmiştir. Türkiye, hizmetler sektöründe sözkonusu Anlaşma hükümlerine işlerlik kazandırılması ve bugüne kadar GATT Uruguay Round kapsamında çok taraflı olarak ele alınan ilişkilerimizin Ortaklık Anlaşmaları çerçevesinde, ikili planda ve ekonomik bütünleşme hedefine yönelik olarak düzenlenmesi için müzakerelerin başlatılması amacıyla, Komisyona 2 Haziran 1992 tarihinde başvuruda bulunmuştur.

Hizmetler sektörüne ilişkin önerimiz Komisyona olumlu karşılanmış bu kapsamdaki ilk toplantı 4 Aralık 1992 tarihinde yapılmış ve anılan toplantıda hizmetler sektörüne ilişkin müzakerelerin, mali hizmetler, ulaştırma, telekomünikasyon, görsel ve işitsel hizmetler, turizm ve dağıtım hizmetleri ile profesyonel hizmetleri içeren altı ayrı çalışma grubunun teşkili ile teknik düzeyde sürdürülmesi kararlaştırılmıştır. Teknik düzeyde Topluluk yetkilileri ile yapılan ilk tur görüşmeler Mart- Nisan 1993 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

Katma Protokolün 41. maddesi taraflar arasında hizmetlerin serbest dolaşımı hususunda sıra, süre ve usullerin belirlenmesi yetkisini Ortaklık Konseyine vermiştir.

Katma Protokolde bu başlık altında ayrıca, Topluluk ortak ulaştırma kurallarının Türkiye'ye teşmil edilmesi ve buna dair usullerin Ortaklık Konseyince saptanması da öngörülmüştür.

## - Ekonomi Politikalarının Yakınlaştırılması

Katma Protokol'ün "Ekonomi Politikalarının Yakınlaştırılması"na ilişkin III'ncü kısmının, "Rekabet, Vergileme ve Mevzuatın Yakınlaştırılması" bölümünde yeralan hükümler sırasıyla,

\* Ortaklık Konseyi'nin belirleyeceği uygulama, şart ve usulleri çerçevesinde, Türkiye'nin, Topluluğun Ortak Rekabet Politikasının temel ilkelerine uyum sağlaması,

\* Muamele vergileri, tüketim vergileri ve benzeri dolaylı vergiler dışındaki vergilendirmelerde, vergi iadesi yapılması veya fark giderici vergi uygulamasına gidilmesi için Ortaklık Konseyi Kararı'na gerek duyulması,

\* Rekabet Politikasının uygulamaya konulması sonucunda doğacak sorunlarla ilgili olarak taraflara korunma önlemi alma yetkisi verilmesi,

\* Damping uygulamaları ile ilgili korunma önlemleri,

\* Taraflar arasındaki mevzuatın yakınlaştırılması, konularını içermektedir. Topluluğun Ortak Rekabet Politikası esaslarını,

\* Üye ülkeler arasındaki ticareti etkileyebilecek ve ortak pazar içindeki rekabeti önleyecek, sınırlandıracak ya da bozacak etkileri olan işletmeler arası tüm anlaşma ve kararların yasaklanmasını,

\* Üye ülkeler arasında, serbest ticareti etkileyici mahiyetteki, piyasaya hakim durumda bulunan kuruluşların, bu durumlarından usulsüz şekilde yararlanmalarının yasaklanması,

\* Kamu işletmeleri ve kendilerine özel haklar veya tekel hakları verilen işletmelerin serbest rekabet koşulları içinde kalmaları,

\* Ortak bir pazar içinde serbest rekabeti bozacak veya bozan devlet yardımlarının yasaklanması oluşturmaktadır.

Türkiye'nin bu kapsamdaki çalışmalarının bir parçası olarak, ihracatın, GATT Sübvansiyonlar Kodu ve Toplulukta kabul gören yöntemlerle desteklenebilmesi amacıyla, Resmi Destekli İhracat Kredileri ve Kredi

Garantileri Usullerine İlişkin OECD Uzlaşması'na tam üye sıfatıyla taraf olunmasını teminen gerekli girişimlere başlanmış bulunmaktadır.

Fikri ve sınai mülkiyetin korunması alanında, Patent, Patent Enstitüsü ve Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun tasarıları ile, telif hakları konusunda Topluluk mevzuatına yaklaşımları amacıyla, mevcut yasanın bir kısım maddelerinin değiştirilmesi için hazırlanan tasarı TBMM'ne sevk edilmiş bulunmaktadır.

Türkiye'nin ayrıca, fikri ve sınai mülkiyete ilişkin bir dizi Uluslararası Konvansiyona taraf olması gerekecektir.

### **Damping Uygulamalarına Karşı Korunma Hükümleri**

Katma Protokol'e göre geçiş dönemi süresince Ortaklık Konseyi, taraflardan birisinin istemi üzerine, taraflar arasındaki ticarete damping yapıldığı saptansa, bu damping uygulamasına son verilmesini teminen ilgili tarafa "tavsiyeler"de bulunur. Bu tavsiyeye uyulmaması halinde ise diğer tarafın tek taraflı tedbir alma hakkı doğmaktadır.

Ancak, günümüze kadar Türkiye aleyhine başlatılan damping soruşturmalarının bazılarında Ortaklık Konseyi Sekreterliğine bilgi verilmiş, ancak, konu hiçbir zaman Ortaklık Konseyi'nde müzakere edilmemiştir. Türkiye aleyhine başlatılan damping soruşturmalarının tamamı Topluluğun damping mevzuatı çerçevesinde sonuçlandırılmıştır (veya sürdürülmektedir).

Ortaklık Konseyi'nin "tavsiye kararı" uygulaması ancak geçiş dönemi içinde mümkündür. Geçiş dönemi sonunda taraflar arasında gümrük birliği tamamlanacağından, damping kurallarının yerini rekabet politikası kuralları alacaktır.

Türkiye tarafından uygulanmakta olan ithalatta haksız rekabetin engellenmesine dair mevzuat GATT kuralları çerçevesinde düzenlendiğinden genelde AT mevzuatı ile benzerlikler arz etmektedir.

### **Vergilendirmeye İlişkin Hükümler**

Tarafların, diğer tarafın mallarına, eş veya benzeri milli mallara dolaylı veya dolaysız şekilde uygulanan iç vergilerden daha yüksek düzeyde bir vergi uygulayamaması hüküm altına alınmıştır. Böylece iç vergilendirme yoluyla ithalat ve ihracatta ayırıcı işlem yapılmaması hedeflenmiştir.

Türkiye'deki iç vergi mevzuatı dikkate alındığında bu yükümlülüğümüzün henüz yerine getirilmediği görülmektedir.

### **Mevzuatın Yakınlaştırılması**

Türkiye ile AT arasında kurulmuş bulunan ortaklığın işlemlerini etkileyecek her türlü mevzuatın birbirine yakınlaştırılmasını temin için alınması gereken kararlar Ortaklık Konseyi tarafından tavsiye edilebilir.

Tam üyelik başvurumuzu takiben, tam üyelik gerçekleştiğinde çıkabilecek sorunları en aza indirmek amacıyla, mevzuat konusunda uyum çalışmaları yapmak üzere Topluluklar Komisyonu'nun görev dağılımına paralel bir şekilde 19 adet Mevzuat Uyum Alt Komitesi kurulmuştur.

Taraflar arasındaki mevzuatın yakınlaştırılması alanında, Türkiye'nin en önemli yükümlülüğü sanayi ürünleri ile ilgili standartların ve teknik mevzuatın uyumudur.

Türkiye'de standardizasyondan sorumlu kuruluş olan Türk Standartları Enstitüsü (TSE), Uluslararası Standardizasyon Örgütü (ISO)'nun, Uluslararası Elektroteknik Komisyonu'nun (IEC) tam ve aktif bir üyesidir. Ayrıca, Topluluğun Standardizasyon örgütleri CEN ve CENELEC'in gözlemci üyesi konumundadır.

Uluslararası Standardizasyon Örgütü üyeliği dolayısıyla, CEN ile TSE standartları arasında bir paralellik sözkonusudur. Ancak, halihazırda gözlemci statüsündeki TSE'nin Gümrük Birliği'nin tamamlanması halinde, CEN bünyesinde üye ülke standart teşkilatlarının aktif katılımıyla belirlenen Topluluk standartlarının oluşumuna katkıda bulunması önem arz etmektedir.

Bu alanda karşılaşılan en büyük güçlük test ve sertifikasyon alanında gözlenmektedir. Özellikle Yeni Yaklaşım Direktifleriyle getirilen teknik spesifikasyonları n test ve belgelendirilmesi için gerekli teknik donanım ve yetişmiş personel bulunmamaktadır.

Mevzuatın yakınlaştırılması çerçevesinde ele alınabilecek diğer bir husus da kamu ihaleleridir.

Kamu ihaleleri kapsamında, Topluluk mevzuatının dayandığı uygunluk, açıklık, rekabet, ihalenin bölünmezliği gibi genel prensipleri temel alan bir yasa tasarısı TBMM'ne sevk edilmiş bulunmaktadır.

Gerçekten de Türkiye ile Topluluk arasında ekonomi politikalarının yaklaştırılması, ilişkilerimizin geleceği ve ekonomimizin Topluluk ekonomisine entegre olabilmesi bakımından son derece önem arzeden bir husustur. Nitekim, Türk ekonomisinin dünya ekonomisine daha iyi entegre olabilmesi için, Türk Hükümetlerince, piyasa güçlerine dayalı ve dış rekabete açık bir ekonomi sistemini oturtmak üzere, kararlılıkla uygulanan ekonomide yapısal değişiklik ve reform çalışmaları sonucunda Türkiye ile Topluluk arasında ekonomi politikalarının yaklaştırılması yönünde önemli adımlar atılmıştır.

### **Ödemeler Dengesi ve Sermaye Hareketleri**

\* Ödemeler ve transferler: Türkiye ile Topluluk üyesi devletlerin, mal, hizmet, sermaye ve kişi akımlarının aralarında serbestleştirildiği ölçüde, bunlara ilişkin ödeme veya transferlerin, alacaklının veya faydalananların ikamet ettiği memleket parasıyla yapılmasına müsaade edecekleri öngörülmektedir.

Ekonomik reformlar paketi çerçevesinde bu konuda, Türkiye tarafından, önemli adımlar atılmıştır.

\* Sermaye hareketleri: Taraflar arasında sennaye hareketlerinin kolaylaştırılması, Türkiye'ye sennaye yatırılmasının teşvik prensipleri ortaya konularak, yabancı sermaye konusunda Türkiye'nin Topluluğa en çok kayırlan ülke kuralını uygulaması öngörülmektedir.

### **Ticaret Politikası**

Katma Protokol'ün Ticaret Politikası ile ilgili hükümleri, tarafların;

Geçiş dönemi süresince, ticaret politikalarının üçüncü ülkelere karşı koordinasyonunu sağlamak için Ortaklık Konseyinde danışmada bulunmalarını; akdettikleri tarife ve ticaret hükümleri kapsayan anlaşmalarla dış alışverişler rejiminde yaptığı değişiklikler hakkında yararlı bütün bilgileri vermelerini, geçiş döneminin sonunda, eş biçimde ilkeler üzerinde kurulmuş bir ticaret politikasına erişmek amacıyla, Ortaklık Konseyinde ticaret politikalarının koordinasyonunu güçlendirmelerini hükme bağlamaktadır.

Türkiye'nin, 1995 yılına kadar. Gümrük Birliğinin gerektiği şekilde işleyişi açısından gerekli olduğu ölçüde, Topluluğun Ortak Ticaret Politikasının bazı temel unsurlarına paralel bir mevzuat geliştirmesi, serbest dolaşıma

Türkiye üzerinden girebilecek üçüncü ülkeler çıkışlı ürünlerin bir trafik sapmasına neden olmaması açısından önemli görülmektedir.

Bu amaçla, Topluluk tarafından ilk kez 25-26 Mayıs 1993 tarihli birinci Yönlendirme Komitesi toplantısı esnasında temin edileceği ifade edilen Topluluk müktesebatının, öncelikle benimsenecek ya da 1995 yılı sonrasına bırakılabilecek hususlarının bilinmesi büyük yarar taşımaktadır.

Diğer taraftan, AT Komisyonu 1993 yılı bütçesinden Türkiye'ye ayrılan 3 Milyon ECU'lük kaynağın, 300. 000 ECU'lük kısmının bu amaçla kullanılacak olması, uyum sürecini hızlandırıcı bir rol oynayacaktır.

Daha uzun vadede gerçekleşebilecek, Topluluğun ikili veya çok taraflı anlaşmalar yoluyla oluşturduğu gümrük düzenlemelerine uyum alanında ise, EFTA ile yapılan Serbest Ticaret ve İşbirliği Anlaşması, Polonya, Çek ve Slovakya, Macaristan ve İsrail ile yürütülen görüşmeler ve Romanya konusunda başlatılan çalışmalarla bir ölçüde mesafe kaydedilmiş bulunmaktadır. Daha ileri adımların ise, Gümrük Birliği'nin tamamlanması sonrasında Toplulukla kararlaştırılacak şekilde atılabileceği düşünülmektedir.

Öte yandan, Türkiye'nin eski SSCB ülkelerinden oluşan ticaret partnerleri ile olan ilişkilerinin ve Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (ECO) bünyesindeki yükümlülüklerinin, Ortak Ticaret

Politikasına uyum çerçevesinde Toplulukla işbirliği içinde değerlendirilmesi mümkün görülmektedir.

Türkiye'nin, Toplulukla Gümrük Birliğini tamamlama sürecinde, Ortak Ticaret Politikasının öngördüğü temel mekanizmalara uyumu ile, bir yandan karşılıklı ticaretteki sapsmalar azalırken, diğer yandan da, geçmişte olduğu gibi, sıklıkla, anti-damping tedbirlere başvurma ihtiyacı ve gereği de ortadan kalkacaktır.

Türkiye'nin, Topluluk dış ticaret politikasına uyumunda, üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta, tercihli gümrük vergisi düzenlemelerinin uygulanması, ticarete korunma ve anti-damping tedbirlerine başvurulması gereği, menşe kurallarına uyumu son derecede önemli kılmaktadır. Bu uyum sürecinde, EFTA ile, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerini de kapsayan ve bölgesel işbirliğini güçlendirmeyi hedefleyen menşe kurallarının kümülasyonuna ilişkin Topluluk önerisinde Türkiye'nin de yer alması, menşe belirleme kriterlerine uyum açısından büyük kolaylık sağlayacaktır.

Ayrıca Türkiye-AET Ortaklığında, özel tercihli rejimden yararlanılabilmesi için kullanılmakta olan A. TR. 1 ve A. TR. 3 dolaşım belgeleri uygulamasının, özellikle Türkiye'nin Topluluğun bütün tercihli uygulamalarını derhal benimseyemeyeceği dikkate alınarak bu yöndeki ihtiyaçlara cevap verip veremeyeceği hususunun Toplulukla irdelenerek, gerektiği takdirde, Tek İdari Belge'nin uygulamaya konulması gibi seçenekler üzerinde durulması da gerekebilecektir.

Bu kapsamda, gerek Türkiye gerek Topluluk açısından duyulan en büyük ihtiyaç Ortak Ticaret Politikasının tesbitinde ve uygulamaya konulmasında bir ortak karar ya da danışma mekanizmasının mevcut olmamasıdır.

- **Genel ve Son Hükümler**
- **Farklı İşlem Yapmama Prensibi**

\* Taraflar, kamu idareleri veya kendilerine özel haklar tanınmış kuruluşların yaptıkları satın almalara katılma şartlarını, birbirlerinin ülkelerinde yerleşmiş Türk ve Topluluk Üyesi Devlet Uyrukluları arasında fark gözetmeyecek şekilde tedricen düzenleyeceklerdir. Usuller Ortaklık Konseyi tarafından saptanacaktır.

\* Taraflar, Katma Protokol kapsamına giren alanlarda birbirlerinin uyruğunu taşıyan vatandaşlar (veya şirketler) arasında farklı işlem yapmayacaklardır. Bu konuda taraflar arasında güncel bir sorun bulunmamaktadır.

- **Genel Korunma Hükümü**

Katma Protokol'de yeralan özel korunma tedbirlerine ek olarak taraflar;

\* Ekonominin bir sektöründe veya bir bölgenin ekonomik durumunda meydana gelebilecek güçlükler ile,

\* Alışverişlerde yön değişmelerinden kaynaklanan zararlar halinde, taraflar Ortaklık Konseyi'nin ön müsaadesi olmadan her türlü koruma tedbirini alabilir. Ancak, alınan tedbirler ortaklığın işleyişini en az etkileyecek şekilde olmalıdır.

Türkiye, 1977-88 yılları arasında gümrük vergisi indirimi ve OGT uyum tavimlerinde yaptığı ertelemeyi bu madde hükmüne dayandırmıştır.

Topluluğun 1976 yılında başlattığı tekstil ve konfeksiyon ürünlerindeki tek taraflı kısıtlamalar da bu madde hükmüne dayandırılmıştır.

### - Geçiş Döneminin Süresi

Katma Protokolün 1'nci maddesi uyarınca, geçiş döneminin süresi, kesin tarihlerle belirlenmiş istisnalar dışında, 12 yıl olarak belirtilmiştir. (1. 1. 1973-1. 1. 1985) istisna hükümleri için ise geçiş dönemi 22 yıldır. Ancak, Türkiye'nin yükümlülüklerini 1978-1988 yılları arasında yerine getirememiş olması nedeniyle yükümlülük tarihi de fiilen 10 yıl kaymış olmaktadır. Bu durumda geçiş döneminin süresi 1. 1. 1995'de tamamlanmış olacaktır. Ancak taraflar arasındaki görüşmeler sonucunda geçiş döneminin 1995 yılı içerisinde tamamlanması konusunda mutabakata varılmıştır.

### - Topluluğun Türkiye'ye Mali Yardımları

Mali Protokoller Ankara Anlaşması'nın 2'nci maddesinde sayılan amaçlardan "Türkiye ekonomisinin hızlandırılmış kalkınması"na yardımcı olmaya yöneliktir.

Katma Protokolün eki olan Birinci Mali Protokolün giriş bölümünde "Türk ekonomisinin hızlandırılmış bir şekilde kalkınmasına faydalı olmak KAYGISIYLA" sözkonusu Protokolün hazırlandığı belirtilmektedir.

Bugüne kadar imzalanan Üç Mali Protokol, bir tamamlayıcı Protokol ile Özel İşbirliği Fonu çerçevesinde Türkiye'ye sağlanan krediler toplam 827 milyon ECU olmuşsa da, 1981 yılında paraflanmış ve Kasım 1981'de dondurulmuş olan 600 milyon ECU tutarındaki 4'ncü Mali Protokol halen Konsey tarafından onaylanmamış durumdadır.

Topluluğun 1992 yılında yürürlüğe koyduğu üye olmayan Akdeniz ülkelerine yönelik Yenileştirilmiş Akdeniz Politikası ile Türkiye'ye bu programın sadece yatay işbirliği bölümünden yararlanma şansı sağlanmıştır. Bu çerçevede, YAP kriterlerine uygun olarak belirlenen projeler değerlendirilmek üzere Topluluğa gönderilmiştir.

Öte yandan, Türkiye'nin herhangi bir mali destek almaksızın Gümrük Birliğine giden ilk ülke olduğu gerçeğinden hareketle, Gümrük Birliğinin tamamlanma sürecinde gereken altyapının tesisi ve Türkiye'nin artan finansman ihtiyacı bakımından Toplulukla yakın işbirliği içinde bulunulması, Türkiye'nin bölgesel farklılıklarının giderilmesine yönelik olarak Topluluğun bu yöndeki mekanizmalarına Türkiye'nin dahil edilmesi

imkanlarının irdelenmesi, Gümrük Birliğinin tamamlanması ertesinde ise, Türkiye'nin geçireceği önemli yapısal değişikliklerin gerektireceği dış finansman ihtiyacına Topluluğun da katkıda bulunması beklenmektedir.

### ***C. Fiili Entegrasyon***

Türkiye-Avrupa Topluluğu ortaklığının amacı, Ankara Anlaşmasının 2/1'nci maddesinde ". . . taraflar arasındaki ekonomik ve ticari ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmektir" şeklinde ortaya konulmuştur. Nihai amacımız ise, günün gereklerine uygun olarak "Avrupa ile tam bütünleşme" şeklinde açıklanmaktadır. Bu hedef, Gümrük Birliğinin çok daha ötesinde bir anlam ifade etmektedir.

Katma Protokol'ün "Ekonomi Politikalarının Yaklaştırılması" başlıklı üçüncü bölümünde diğer boyutlardaki uyumun ana hatları çizilmişse de, bunlar büyük ölçüde ilke düzeyinde kalmış, ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmemiş ve bu konudaki gelişmeler Ortaklık Konseyi kararlarına bırakılmıştır.

Bununla beraber, gerek bu alanlarda gerekse Katma Protokol'de öngörülmeven ancak tam bir bütünleşme için gerekli olan diğer bir çok alanda (bilim ve teknoloji, eğitim, çevre vb. ) ise, taraflar arasında fiili bir iç içelik gerçekleştirilmiştir. Bu fiili ilişkiler, Ortaklık ilişkilerinin resmi düzeyde en durgun olduğu dönemlerde bile canlılığını korumuş, hatta gelişme göstermiştir.

Türkiye'nin çağı yakalama ve globalleşme çabalarının doğal bir sonucu olan bu gelişmelerin bir bölümü AT ile bütünleşme amacından bağımsız olarak gerçekleştirilmiş olsa bile, Avrupa ile bütünleşme hedefine ve dolayısıyla Ortaklık ilişkilerimizin gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Ayrıca başta Gümrük Birliği olmak üzere, AT'yle bütünleşme yolundaki bilinçli çabalar geri dönülemeyecek düzeyde ivme kazanmıştır.

Bu bakımdan, Gümrük Birliği başta olmak üzere her alanda fiili bütünleşmenin inkar edilemeyecek düzeye çıkartılması mevcut siyasi konjonktürde, Türkiye'nin Topluluğa tam üyelik şansını büyük ölçüde arttıracaktır.

### ***- Ticaret***

Avrupa Topluluğu, Türkiye'nin en büyük ticaret ortağıdır. 1960'lı yılların sonundan bu yana, Topluluğun Türkiye'nin dış ticareti içindeki payı %

50'ye yaklaşmıştır. Türkiye ise, Topluluk ihracatında ilk 10 ülke , ithalatında ilk 20 ülke içinde yer almaktadır.

Türkiye ile Topluluk arasındaki yakın ticari ilişkiler yalnızca Ortaklık Anlaşmasından değil, ortak geçmiş, coğrafi yakınlık, karşılıklı bağımlılık ve dünya çapındaki liberal akımlardan da kaynaklanmaktadır.

Ortaklık ilişkilerinin durgunluk içinde bulunduğu 1980'li yıllarda Türkiye-AT ticaret hacminin yaklaşık beş kat artması bu bakımdan özel önem arz etmektedir. Bu gelişme Ortaklık Anlaşmalarından çok Türkiye'nin dünyadaki liberal eğilimler çerçevesinde gerçekleştirdiği yapısal reformlar ve dış ticaretin liberalleştirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Aynı dönem içerisinde ticarete konu olan ürünlerin nitelikleri de değişmiş, Türkiye, geleneksel tarım ürünleri yerine sanayi ürünleri ihraç etmeye başlamıştır. Türkiye'nin Topluluğa ihracatı içinde tarım ürünlerinin payı 1980'li yılların başında % 50'lerden 1990'lı yılların başında % 15'e düşmüş, Topluluğa sanayi ürünleri ihracatı % 40'lardan % 80'lere ulaşmıştır. Türkiye'nin Topluluktan ithalatı ise fazla bir değişiklik göstermemiştir. 1980'den bu yana, Türkiye'nin Topluluktan ithalatının yaklaşık % 95'i endüstri ürünlerinden, %3. 5'i de tarım ürünlerinden oluşmaktadır.

Türkiye, AT'nun yakın ticari ilişkiler içinde bulunduğu EFTA ülkeleriyle de herhangi bir güçlükten karşılaşmadan serbest ticaret anlaşmaları imzalamıştır.

### **-Yabancı Sermaye**

Türkiye'de, ekonominin yeniden yapılanması çalışmaları ve yabancı sermaye mevzuatının liberalleştirilmesi ile, 1980'li yılların başlarından bu yana yabancı sermaye girişlerinde önemli artışlar kaydedilmiştir. Türkiye'deki yabancı sermaye içinde özellikle Topluluk üyesi ülkeler büyük bir yer işgal etmeye başlamıştır. Türkiye'deki Toplam yabancı sermaye içindeki Topluluk payı 31.5. 1993 itibarıyla % 57. 42'dir.

Avrupa Topluluğundan yatırımcılar, özellikle otomotiv endüstrisi, çimento demir ve çelik diğer metaller, kimyasal maddeler, elektronik eşyalar, gıda sanayi ve tıbbi malzemeler alanlarında başarılı yatırımlar gerçekleştirmişlerdir.

## **-Avrupa'daki Türk Yatırımları**

1960'lı yıllarda, Avrupa endüstrilerinin işgücü ihtiyaçlarını karşılamak için resmi anlaşmalarla onbinlerce Türk misafir işçi olarak başta Almanya olmak üzere Avrupa ülkelerine göç etmeye başlamış ve Avrupa'daki Türk vatandaşlarının sayısı 1993'te 3 milyonu aşmıştır.

Bu işçiler Avrupa ekonomilerine yalnızca işgücü olarak katkıda bulunmakla kalmamışlar, zamanla kendi işlerini kurarak bilgisayar sistemlerinden seyahat acentalarına kadar 55 ayrı sektörde faaliyette bulunmuşlardır. Yapılan özel araştırmalara göre, 1991 itibarıyla, başta Almanya olmak üzere, Avrupa'da 33. 000 Türk girişimcinin bulunduğu tahmin edilmektedir. Bu girişimcilerin 5. 1 milyar mark tutarında yatırımda buldukları, 115. 000 kişi istihdam ettikleri ve yılda 23. 4 milyar mark gelir elde ettikleri talimin edilmektedir.

Avrupa'daki Türk girişimcilerinin sayısının giderek arttığı ve bunların menkul ve gayrimenkul yatırımlarını yoğunlaştırdıkları gözönünde bulundurulduğunda Türk vatandaşlarının da Avrupa ile giderek bütünleştikleri açıkça ortaya çıkmaktadır.

### **-Mali Sektör**

1980 sonrasında uygulanmaya başlayan ekonomik istikrar programı ile mali piyasalara doğrudan devlet müdahalesi azaltılmış, mali sistem dış dünyaya açılmış ve sistem yeni kurum ve düzenlemelerle modernleştirilmiştir.

### **- Bankacılık**

Türk bankaları, yabancı bankaların Türkiye'de faaliyete başlamaları ve yerli bankaların bunlarla birleşmelerine izin verilmesi ile birlikte rekabet gücünü arttırmış ve yabancı ülkelerde şubeler açmaya başlamışlardır. Artan rekabet Türk bankalarının faaliyetlerini çeşitlendirmelerini ve hizmetlerini iyileştirmelerini sağlamıştır.

Mali sistemin serbestleştirilmesi birlikte, giderek artan sayıda yabancı banka Türkiye'de faaliyette bulunmaya başlamıştır. Mart 1993 itibarıyla Türkiye'de faaliyet gösteren 69 bankadan 23'ü yabancı bankalardan oluşmaktadır. Türkiye'de faaliyette bulunan bankaların toplam ödenmiş sermayeleri, 125 milyonu yabancı paralar üzerinden olmak üzere 624 trilyon TL'sine ulaşmıştır. Bu zamana kadar, yabancı bankaların toplam

ödenmiş sermaye içindeki payı % 5.59, AT bankalarının ödenmiş sermaye içindeki payı ise % 2.05'tir.

Bu rakamlardan da görüleceği üzere, AT bankalarının Türk bankacılık sektöründeki payları oldukça düşüktür. Ancak bu durum, AT bankalarının finansman politikalarından kaynaklanmaktadır ve sözkonusu bankaların karlılığı giderek artmaktadır.

Ayrıca, Türkiye, AT mevzuatı çerçevesinde bankacılık sisteminin reformu ve Topluluk mevzuatına uyum çalışmalarına devam etmektedir. Türk Bankacılık sistemi, Ortaklık organlarınca, mali hizmetler alanında Türkiye'nin en kolay uyum sağlayabileceği alanlardan biri olarak kabul edilmektedir.

### **-Sigortacılık**

Türkiye'de sigortacılık son yıllarda, AT'na paralel mevzuat değişiklikleriyle hızla büyüyen bir sektör haline gelmiştir. Yine de, sigortacılığın kurumlaşmamış olması ve pazarlamacılığın gelişmemiş olması nedeniyle iş hacmi oldukça düşük kalmıştır.

Türkiye'deki sigorta ve reasürans şirketleri içindeki yabancı şirketlerin payı % 18.1, AT şirketlerinin payı ise % 11.02'dir. AT üyesi ülkelerin şirketleri arasında sermaye payı en yüksek olan üç ülke Almanya, Fransa ve İtalya'dır.

Türkiye ile Topluluk arasında mali hizmetlerin serbest dolaşımı çerçevesinde, sigortacılık hizmetlerinin liberalizasyonu için yapılan görüşmeler halen sürdürülmektedir.

### **Sektörel İşbirliği**

#### **- Tekstil ve hazır giyim**

Topluluğa yapılan tekstil ve hazır giyim ihracatı toplam tekstil ve hazır giyim ihracatımızın % 73.4'ünü oluşturmaktadır. Sektörde kullanılan makina ve teçhizatın büyük kısmı Topluluktan ithal edilmektedir.

Ayrıca, 1980 sonrasında Alman, İtalyan, Fransız, İngiliz ve Lüksemburg kökenli 13 firma ve iki çok uluslu firma bu sektörde faaliyet göstermeye başlamıştır.

## - Elektronik ve Telekomünikasyon

Türk elektronik sanayinin üretim, talep ve ihracat yönünden gündemde olan en önemli kalemlerinden biri renkli televizyondur. Renkli televizyon üretimi 1990 yılındaki 370.000'lik düzeyinden 1992'da 2. 100.000'e ulaşmıştır. Topluluk ülkeleri giderek artan renkli televizyon ihracatımızda en önemli pazar konumundadır. Türkiye'nin elektronik eşya ithalatının yandan fazlası da AT kaynaklıdır.

Telekomünikasyon alanında ise teknik altyapı Topluluk ve diğer ülkelere uyum için gerekli niteliklere sahip bulunmaktadır. Gerekli yasal ve idari düzenlemeler de yasama organının gündeminde yer almakta ve telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesi ile kalite fiyatlama açısından sektörde önemli gelişmelerin kaydedilmesi beklenmektedir. Öte yandan yasadışı radyo yayınlarının tespiti amacıyla radyo frekanslarının izlenmesi için tüm Avrupa ülkelerinde uygulanan izleme sisteminin Türkiye'de de uygulanması için fizibilite çalışmaları yürütülmektedir.

## - Savunma Sanayi

Türkiye savunma sanayi alt yapısının oluşturulması ve ordunun modernizasyonu hedeflerine ulaşma gayreti içindedir. Böylelikle Avrupalı ve Kuzey Amerikalı müttefikleri ile karşılıklılık ilkesine dayalı ilişkiler kurması sağlanacaktır. Savunma sanayiinde ulaşılan gelişmişlik düzeyi ile Türkiye Avrupalı ortakları ile güvenlik ve savunma ile ilgili her konuda işbirliği yapma hususunda isteklidir.

## - Ulaştırma

Kara ulaştırması alt yapısı açısından 1984 yılından bugüne kadar gerçekleştirilen projelerde yabancı konsorsiyumlar içerisinde Topluluk şirketleri önemli ölçüde rol üstlenmişlerdir. Karayollarının işaretlenmesi, araçların boyut ve ağırlıklarının belirlenmesi için yapılan testlerde Topluluk standartları kabul edilmiştir. 1983 yılında imzalanan ASOR anlaşması ile Türk taşımacıları Topluluk ülkelerine yolcu taşıma hakkına sahip olmuştur. Topluluk ile Türkiye arasında uluslararası yük taşımacılığı ise ikili anlaşmalarla yürütülmektedir.

Demiryollarında yolcu ve yük taşımacılığı alanında uluslararası elektronik bilgisayar ağı projesi HERMES için Türkiye her yol üyesi olduğu UIC'ye katkıda bulunmaktadır. Sözkonusu proje için gerekli altyapı fizibilite çalışmaları devam etmektedir. Buna ilave olarak Trans-Avrupa şebekeleri içinde yer alan TER projesi ile ilgili çalışmalar sürdürülmektedir. Doğu ile

Batı arasında özellikli coğrafi konumundan dolayı Türkiye bu projelerin gerçekleştirilmesinde aktif bir rol alma isteğindedir.

Türkiye bugüne dek üye ülkelerle ikili bazda yapılan sivil havacılık anlaşmaları ile sürdürdüğü hava ulaştırmasını, bundan böyle Topluluk ile imzalanacak tek bir anlaşma ile yürütmeyi Komisyona önermiştir. Türk hava taşımacılık filosunun geliştirilmesi için Topluluk ile yakın ilişki kurulmuş, Sivil havacılık için gerekli teçhizatın büyük bir bölümü Topluluktan ithal edilmiştir. THY 1984-91 yılları arasında 14 AIRBUS uçağı satın almış, 1993 yılında 5 uçak siparişi daha verilmiştir.

Deniz ulaştırması alanında Topluluk ile Türkiye arasında işbirliği ve yapısal uyumun gerçekleşmesi amacı ile Topluluk projelerine katılım sağlanmış, Akdeniz limanları arasında bilgisayar sistemi aracılığıyla liman trafiğine ilişkin veri değişimi projesi MEDITEL projesi çerçevesinde 1991 yılında Haydarpaşa Limanının Komputer Kontrol Sistemi için Topluluktan mali yardım sağlanmıştır. Ayrıca Ulaştırma Bakanlığımızca hazırlanan bir dizi proje YAP Programı çerçevesinde Komisyona sunulmuştur.

### **- Tarıma dayalı sanayi**

Gıda sanayiinde Türkiye'de faaliyet gösteren Topluluk menşeli firmaların sayısı 35'e yükselmiştir. Bu alanda Topluluktan teknoloji aktarımına yönelik olarak işbirliği imkanlarının araştırılması ve Topluluğun kendi kendine yeterli olmadığı alanlarda pazarlama imkanlarının geliştirilmesi sektör açısından önemli işbirliği konuları olarak görülmektedir.

### **- Turizm**

Türkiye'yi ziyaret eden Turistlerin yaklaşık % 50'sini Topluluk ülkelerinin vatandaşları oluşturmaktadır. Bu alanda Topluluk ile mevcut işbirliği potansiyeli bulunmaktadır.

Bu konuda Türkiye Ortaklık Anlaşmasının sağladığı özel konumu en iyi şekilde kullanmaktan başka yeni işbirliği imkanları da yaratmalıdır.

- Mesleki eğitim, sertifikasyon, diplomaların denkliği,
- Çevre-turizm dengesi,
- Tüketicinin korunması,
- İstatistikler, gibi konular Avrupa Topluluğunun ilgili kuruluşlarıyla yapılacak işbirliği ve bilgi alışverişi açılarından değerlendirilebilir.

Bu konularda Topluluğun diğer politikalar kapsamında yer verdiği turizmi etkileyen uygulama ve programlara katılınabileceği gibi (Mavi Bayrak Projesi) özellikle turizme yönelik bir deneme uygulaması niteliğindeki Avrupa Turizm Eylem Planına Türkiye'nin katılması için girişimlerde bulunulabilir.

Eylem Planı İdare Komitesi onayladığı takdirde Türk özel kuruluşlarının Topluluk özel kuruluşlarıyla geliştirecekleri ortak projeler için Topluluktan destek almaları mümkün olabilecektir.

Bu tür işbirliği faaliyetleri, fiili entegrasyon açısından gerekli alt yapıyı oluşturmaya bilgi birikimi ve deneyim birikimi açılarından katkıda bulunacaktır.

Örneğin üçüncü ülkelere yönelik olarak Topluluk Seyahat Acentaları ile ortak tanıtım faaliyetleri yürütülmektedir. Ayrıca turizmde mesleki eğitim için Toplulukla bir anlaşma imzalanmıştır. Anlaşma çerçevesinde Topluluktan 2. 000. 000 ECU'lük katkı sağlanacaktır.

### **- Bilim ve Teknoloji**

Topluluğun araştırma ve teknolojik gelişme politikası, sanayinin bilimsel ve teknolojik temelini güçlendirilmesi ve rekabet gücünün artırılmasına yöneliktir. Bu politika çerçevesinde Konseyce kabul edilen "Çerçeve Programlar" ile faaliyetler yürütülmektedir. Konsey anılan çerçeve programların üçüncüsünü 1989 yılında onaylamıştır, bu programda yürütülecek faaliyetler 6 alt başlıkta toplanmış ve 15 spesifik program aracılığıyla gerçekleşmesi öngörülmüştür. Türkiye tıp alanında olduğu gibi Topluluğun bu programlarına doğudan katılmasının yanısıra, COST ve EUROKA bilimsel iletişim ağları vasıtasıyla Topluluk ile bilimsel ve teknolojik bağlantılarını sürdürmektedir. Türkiye bu bağlantılarını Topluluğun programlarına daha aktif katılımın sağlanması olanakları ile geliştirmeye çalışmaktadır.

### III. GÜMRÜK BİRLİĞİNİ OLUŞTURMANIN TÜRK EKONOMİSİNE ETKİLERİ

Aşağıda Türkiye'nin 1995 yılında yapmayı hedeflediği gümrük birliğinin, Türkiye'nin makro ve mikro değişkenlerine yapacağı etkiler, doğabilecek sorunlar ve bazı çözüm önerileri sunulmaktadır.

#### 1. Gümrük Birliğinin Dış Denge Üzerine Etkileri

##### Kuramsal Yaklaşım

Toplulukla ilişkiler açısından en güncel ve yaşamsal sorun, 1995 yılı itibariyle, Türkiye'nin Topluluk gümrük birliği ile bütünleşme yükümlülüğüdür. Bilindiği gibi, Türkiye, ilke olarak, 12 yıllık geçiş dönemi içinde söz konusu yükümlülüğü yerine getirmek zorundadır. Geçiş döneminin, " birlikte öngörülebilecek istisnalar saklı kalmak üzere bu süreyi geçemeyeceği"; ayrıca, söz konusu istisnaların "birliğin makul bir süre içinde kurulup tamamlanmasına engel olamayacağı" AA'nda yer almıştır - bkz. md. 4/2<sup>5</sup> .

Raporun 1. Bölüm'ünde de değinildiği gibi, gümrük birliğinin kapsamı konusunda henüz açıklığa kavuşmamış konular mevcuttur. Bunların bir bölümü, Topluluk ile Türkiye'nin gümrük birliğine bakış açılarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Açıklık olmayan noktaların bir bölümü ise, Topluluk'la aramızdaki Anlaşma maddelerinden doğmaktadır. Örneğin, KP. md. 43/2'nin son alt-paragrafında, devlet yardımları açısından geçiş dönemi içinde, belirli koşullar altında verilmiş bulunan istisnaların geçiş dönemi bitiminden sonra devam edip etmeyeceğine, Ortaklık Konseyi'nin, Türkiye'nin o zamanki durumunu dikkate alarak karar vermesi öngörülmüştür. Dolayısıyla, burada bir belirsizlik söz konusudur. Bu nedenle, gümrük birliğinin dış denge üzerinde beklenen etkileri irdelenirken, daha geniş kapsamlı bir gümrük birliği anlayışından yola çıkılmıştır.

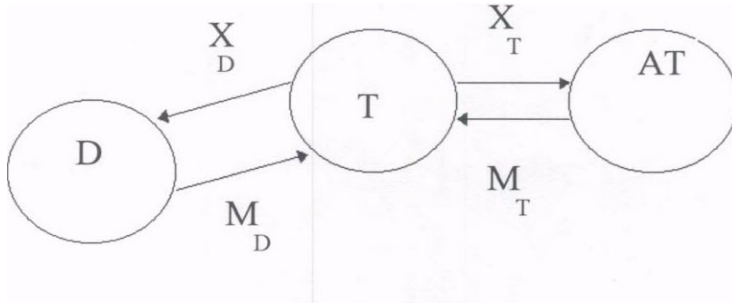
Bu Bölümde de, gümrük birliğine katılmanın Türkiye'nin dış dengesi üzerine yapabileceği etkiler tartışılmaya çalışılmıştır. Bu amaçla, anılan bütünleşmenin Türkiye'nin toplam ithalat ve ihracatına yapması muhtemel

<sup>5</sup> Buradaki "makul bir süre" ibaresi, GATT, md. 24/6'dan kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin AT gümrük birliğine katılması, Türkiye açısından, GATT'a karşı bir sorumluluğu da yansıtmaktadır.

etkilere öncelik ve ağırlık verilmiştir. Ödemeler bilançosu Cari İşlemler'in Görünmeyen Kalemleri içinde yer alan, turizm, uluslararası taşımacılık ve sigortacılık gibi değişkenlerin de gümrük birliğinin tamamlanmasından etkilenmesi olasıdır. Bununla birlikte, aradaki ilişkileri öngörmedeki belirsizlik ve güçlükler nedeniyle, bu hususlar konu - dışı bırakılmıştır. Buna karşılık, ticaret hadleri, sermaye hareketleri ve döviz kuru üzerindeki etkiler, tartışmaya açık olmak üzere irdelenecektir.

Aslında, konuya en uygun yaklaşım, bir model denemesi olabilirdi. Ne var ki, gerek zamanın yetersizliği, gerek tüm değişkenleri öngörebilme güçlüğü gibi nedenlerle, daha basit bir yöntemle yetinilmiş; gümrük birliğinin dış denge üzerinde etkili olacağı düşünülen değişkenlerin sıralanması yolu benimsenmiştir. Böylesi bir yaklaşımın, dış dengeye ilişkin kantitatif bulgulara ulaşma iddiasında olamayacağı açıktır.

## A. Dış Ticaret Üzerine Etkiler



Şemada T : Türkiye, AT ; Avrupa Topluluğu ve D : Dış Alem'i (= üçüncü ülkeler) simgelemektedir. Ticaret akımlarına Türkiye açısından bakılmıştır.  $M_T$  , Türkiye'nin Topluluk'tan ithalatını,  $X_T$  ise ihracatını;  $M_D$  ve  $X_D$  , Türkiye'nin Dış Alem'den ithalatı ile Dış Aleme yönelik ihracatını vermektedir. Dolayısıyla,

$$M_T^T = \text{Toplam İthalat } M_T + M_D$$

$$X_T^T = \text{Toplam ihracat} = X_T + X_D \text{ eşitlikleri geçerlidir.}$$

### a. İthalat Üzerine Etkiler

Türkiye'nin, gümrük birliğine katılmasından sonra Topluluk çıkışlı ithalatındaki değişme, aşağıdaki fonksiyonel ilişki yardımıyla gösterilebilir :

$$\Delta MT = f(G, e_f^m, e_g^m, e_{AT}^x, D, \Delta Y, T_D, AF, \epsilon) \quad (1)$$

Bu fonksiyonel ilişkide,

$G^6$  : Sıfırlanan gümrükler ve eş - etkili mali yüklerin düzeyini göstermektedir.  $G$ 'nin yüksekliği ölçüsünde, Topluluk'tan yapılacak ithalat yükselecektir.

$e_f^m$  : Topluluk - çıkışlı ithal mallarına yönelik talebin fiyat esnekliğini temsil etmektedir. İthal malları talebi, bu esneklik katsayısının yüksekliği oranında artacaktır. 1992 ithalatının değer olmak % 12,99 'unu oluşturan tüketim malları ithalatımızın Topluluk - çıkışlı bölümü açısından, bu ilişki son derece açıktır.

Buna karşılık, yine 1992 ithalatının sırasıyla % 57,4 ve % 29.61'ini oluşturan hammaddeler ile yatırım malları açısından görünüm biraz daha karmaşık sayılır. Anılan bu mallar üzerindeki sıfır ya da buna yakın gümrüklerin geçerli oluşu yamsıra, çeşitli teşvik önlemlerinin etkilerini de irdelemek gerekir.

<sup>6</sup> Gümrük indirimleri kademeli biçimde yapılmakta olduğundan doğacak etkilerin "bir-kereye-özü" (once and for all) değil, zaman içinde ortaya çıkacağı açıktır.

$e_g^m$  Topluluk - çıkışlı tüketim mallarına yönelik talebin gelir esneklik katsayısını göstermektedir. Topluluk'tan ithal edilen tüketim mallarının daha çok normal ve superior ( $e_g^m > 1$ ) türden oldukları düşünülürse, bu mallara yönelik talebin gelir değişmelerinden ( $\Delta Y$ ) geniş ölçüde etkilenmesi beklenir.

$e_{AT}^x$  Topluluk ihraç mallan arz esnekliğim simgelemektedir. Türkiye 'nin Topluluk toplam ihracatında % l 'lerin altında seyreden payı dikkate alındığında, bu katsayı sonsuz kabul edilebilir.

D : Döviz kurunu temsil etmektedir. Topluluk'tan yapılacak ithalat, TL'nin dış değerindeki değişmelere göre belirlenecek; döviz kurunun yükselmesi ithalatı azaltacak, düşmesi ise artıracaktır. Ancak, burada dikkat edilmesi gereken nokta, döviz kurunda gümrük birliğinin uyardığı değişmeler (içsel değişken) yamsıra, daha başka nedenlere dayalı değişmelerin de (dışsal değişkenler) etkili olabileceğidir. Önemli olan, gümrük birliğine katılmanın uyaracağı içsel değişkenlerin belirlenebilmesidir. Ancak, bunun için, cari işlemler yamsıra, ödemeler bilançosunun sermaye hareketlerindeki olası gelişmelerin belirlenebilmesi de gerekir.

$\Delta Y$ : İthalat düzeyi ile milli gelir düzeyi arasındaki marjinal ithalat eğilimi nedeniyle, ülkemiz milli gelir düzeyindeki spontan artışların Topluluktan yapılacak ithalatı yükseltmesi beklenir. Bununla birlikte, ithalat üzerindeki net değişmeyi hesaplama açısından, gümrük birliği ile bütünleşmenin milli gelir üzerinde yaratacağı değişmeyi de dikkate almak gerekir. Eğer, efektif talep denklemindeki ( $X - M$ ) terimi, gümrük birliğine girme nedeniyle öncekinden daha büyük bir eksi değer verirse, bunun milli gelir düzeyini aşağı çekici etkisi, Topluluktan yapılacak ithalatı düşürücü rol oynayacaktır.

$T_D$  : Gümrük birliğine katılmanın, Türkiye'nin önceki ticaret akımlarında  $D$  yaratacağı değişmeyi göstermektedir. Gerçekten, Türkiye'nin Topluluk gümrük birliği ile bütünleşmesi, bazı endüstriyel üretim dallarında, Türkiye'nin daha önce dış alemden ithal etmekte olduğu kimi maddeleri, gümrüklerini sıfırlamasından sonra Topluluk'tan ithale başlaması olasıdır. Örneğin, bir  $X$  malının Topluluk'ta 104, üçüncü ülkelerde ise 100 Dolar'a üretilmekte olduğunu varsayalım ve Türkiye bu malı en ucuz üretici konumundaki üçüncü ülkelerden ithal etmekte olsun. Topluluğa karşı gümrükler sıfırlanınca, üçüncü ülkeler OGT'ne maruz kalacaklardır. Eğer OGT % 4'ün üzerinde ise, Türk talebi dış alemden Topluluğa kayacak ve ticaret sapması doğacaktır. Bu durum Türkiye'nin toplam ithalatını  $(M_T)$  değiştirmese de, Topluluk – çıkışlı ithalatını yükseltecektir. Öte yandan, Türkiye'nin birlik öncesinde yasaklayıcı gümrüklerle koruduğu endüstri dallarındaki gümrükleri kaldırarak bu malları Topluluk'lan ilk kez ithale başlaması da, hiç değilse kuramsal bir olasılıktır. "Ticaret yaratılması" olarak bilinen bu olay, Topluluk'tan yapılacak ithalatı artıracaktır<sup>7</sup>. Gerek ticaret sapması gerek ticaret yaratılmasında, ilgili mallara yönelik yurtiçi talebin fiyat esnekliği  $O$ 'dan büyükse, ithalat artışı, gümrüklerin kalkması nedeniyle doğacak fiyat düşmeleri nedeniyle fazlalaşacaktır. "Ticaret genişlemesi" denilen bu olgu da, Topluluk- çıkışlı ithalatı yükseltecektir.

$\Delta F$  : Gümrük birliğine katılma sonucu Topluluk fiyatlarıyla rekabet edebilmek üzere, Türkiye'de yerleşik bazı firmaların, yüksek kar marjlarından fedakarlıkta bulunarak fiyatları düşürmeleri olasıdır. Aynı durum, firmaların daha etkin çalışmaları, daha ileri teknolojilere geçmeleri ve aralarındaki rekabeti engelleyici piyasa düzenlerini bozmaları sonucu da doğabilir. Hangi nedenle olursa olsun, fiyatları Topluluk fiyatlarının altına çekebildikleri ölçüde, Topluluk'tan yapılacak ithalat, öngörülenden daha az artacaktır.

<sup>7</sup> Üçüncü ülkelerdeki ihracatçıların maliyetleri, Topluluk maliyetlerinden OGT'ni aşan oranlardan düşükse, ticaret yaratılmasının Topluluk yerine dış alem açısından geçerli olacağı açıktır.

$\epsilon$  : Bu terim, bilindiği gibi, bir fonksiyonel ilişkide öngörülemedik ya da öngörüldüğü halde, ilişkiyi daha karmaşıklaştırmama amacıyla gözardı edilen değişkenleri kapsamak üzere kullanılır. Gerçekten de (1) numaralı fonksiyonel ilişkide en önemli değişkenlere işaret etmekle yetinilmiştir. Kaydedelim ki, ölçülemediği için değişken sayılmamakla birlikte, Topluluk - çıkışlı ithalattaki değişmeler üzerinde son derece etkili olacak başka unsurlar da vardır. Bunlardan en önemlisi ürünün kalitesidir. Türkiye'de ithalata rakip endüstrilerin Topluluk standartlarına uygun, hatta patent altında Türkiye'de ürettikleri kimi mallar, Topluluk'ta üretilenlerle aynı kalitede olmayabilir ya da tüketici veya kullanıcıya aynı kalitede gelmeyebilir. Sonuç, yurtiçi talebin Topluluk'ta üretilmiş mallara kayması olacaktır. Dolayısıyla, yerli endüstrinin Topluluk endüstrisi ile rekabet şansı tartışılırken, yalnız maliyet ve fiyat değil, kalite farklılıkları üzerinde de durulmalıdır.

Gümrük birliğinin Topluluk - çıkışlı ithalatımız üzerinde rol oynayabilecek başlıca etkenleri böylece sıraladıktan sonra, (1) numaralı fonksiyonel ilişkide gösterilen değişkenlerden bazılarını kısa dönemde sabit kabul ederek, en önemli değişkenleri vurgulamak yararlı olabilir. Bu bağlamda, D ve Y, yani döviz kuru ve milli gelir sabit kabul edilebilir. Y sabit olduğunda,  $e^m$ , yani ithal malların

talebinin gelir esnekliği de söz konusu olmaz,  $e^x_{AT}$  ile gösterilen, Topluluk ihraç mallarının arz esnekliğini ise sonsuz kabul etmek, gerçekçi bir varsayımdır. Zira, Türkiye'nin Topluluk mallarına yönelik talebindeki artış bu malların maliyetlerini yükseltici hacimde olamaz. Bu varsayımlar altında, Topluluktan yapılacak ithalat artışı,

- sıfırlanan gümrüklerin düzeyi (G),

- topluluk - çıkışlı ithal mallarına yönelik talebin

fiyat esnekliği ( $e^m_f$ ),

- ticaret sapması, ticaret yaratılması ve her iki durumda karşılaşılabilecek ticaret genişlemesinin yol açacağı ithalat artışı ( $T_D$ ) ve

- yurtiçinde yerleşik yerli ve yabancı firmaların, Türk piyasasını kaptırmamak için yapabilecekleri fiyat indirimleri f nin bir fonksiyonu şekline indirgenebilir.

Sıralanan bu değişkenlerden ilk üçü ne ölçüde yüksek, sonuncusu ne ölçüde düşük olursa, ithalat artışı o ölçüde fazlalaşacaktır.

## ***b. ihracat Üzerine Etkiler***

Türkiye'nin Topluluğa yönelik ihracatında doğacak değişimler ise, aşağıdaki fonksiyonel ilişki çerçevesinde ele alınabilir :

$$X_T = f(Q_f^x, \Delta f_x, e_a^x, D, \Delta Y_{AT}, \epsilon)$$

Bu fonksiyonel ilişkide, Q , tekstil ve hazır giyim ihracatımız üzerindeki mevcut kotaların hacmini göstermektedir, ihracatımız, ihracat artışı, bu kotaların şimdiki ihracatı daraltıcı etkisinin yüksekliği ölçüsünde artacaktır.

$e_f^x$  : *Topluluğun, Türk ihraç ürünlerine yönelik talebinin fiyat esnekliğini simgeliyor.*

*Kotalar kaldırılınca, Toplulukta fiyatlar düşeceğinden, tekstil ve hazır giyim konusu mallara yönelik talebin Topluluk açısından fiyat esnekliğinin yüksek oluşu ölçüsünde bu malların ihracı fazlalaşır.*

$\Delta f_x$  : *Teşviklerin kalkması ya da Topluluk düzeyine çekilmesi sonucu, ihraç mallarımızın fiyatlarında meydana gelecek değişme ki, bu değişme, tanımı gereği ihracat fiyatlarını yükseltici rol oynayacağından, ihracatımızı daraltıcı rol oynayacaktır.*

*İhraç mallarımızın arz esnekliğini yansıtmaktadır. Kısa dönemde stokların azlığı ile ihracata yönelik endüstri dallarındaki mevcut kapasite kullanım derecesinin yüksekliği ölçüsünde, arz esnekliği düşük olacak ve Topluluk talebi yüksek olduğu ölçüde, ihraç mallarımızın fiyatları yükselerek ihracatta beklenen artışı sınırlayacaktır.*

**D:** *Döviz kurunu ifade ediyor, ihracat ile döviz kuru arasındaki yakın ilişki açıktır. Döviz kuru bir yandan ihracat hacmini belirlemede önemli bir rol oynarken (içsel değişken) bir yandan da gümrük birliğine katılmanın uyardığı etkiler (dışsal değişken) nedeniyle kendi değeri de belirlenecektir.*

$\Delta Y$  : *Topluluktaki milli gelir değişmelerini yansıtmaktadır. Türk ihraç allarına yönelik Topluluk milli gelir artışı Topluluk talebinin gelir esnekliğinin yüksekliği ölçüsünde, Türkiye'nin ihracatını yükseltecektir. Bununla birlikte, Türkiye'nin gümrük birliğine katılması ile Topluluk milli gelir düzeyi arasında doğrudan bir ilişki kurulması güçtür.*

$S_T$  : *Türk ihraç ürünlerinin Topluluk standartlarına uyma derecesi de önemli*

*bir etkidir. Ancak, Topluluğa yapılan ihracatın sürdürülebilmesi açısından, Türkiye'nin gümrük birliği dışında kalması durumunda bile Avrupa normlarına uyması gereklidir.*

Türkiye'nin gümrük birliği ile bütünleşmesi sonucunda, özellikle kotaların kalkması, Topluluğa yönelik ihracatı artıracaktır. Artışın büyüklüğü ise, tekstil ve hazır giyime yönelik Topluluk talebinin fiyat esnekliğine bağlı olacaktır. Ancak, Topluluğa ihraç etmekte olduğumuz diğer endüstriyel ürünlerde bir artış olması için bir neden bulmak zordur. Zira, bu ürünler için şu anda da bir sınırlama mevcut değildir. Kaldı ki, ihraç malları üzerindeki teşviklerin kaldırılması ya da Topluluktaki düzeylere getirilmesi ise, ihracatı azaltıcı etkiler yaratacaktır. Ancak, bu konuda şimdiden bir yargıya varmak güçtür. Çünkü, KP md. 43/2'nin 2. alt-paragrafına göre, geçiş döneminden sonra ortaklığın iyi işlemesiyle bağdaşabilecek yardımların devam edip etmeyeceğine Ortaklık Konseyi Karar verecektir.

Öte yandan, Topluluğa yönelik ihracat artsa bile, "ihraç edilebilir fazla" sabit fiyatlarla artınlamazsa Dış alem'e yapılan ihracatta ( $X_D$ ) bir azalmaya yol açarak  $X_{AT} + X_D$  şeklinde

AT ifade edilebilecek toplam ihracatta dikkate değer bir değişme olmaması sonucunu verebilir. Buna karşılık, Topluluk - çıkışlı ithalatın yükselmesi olasılığı daha fazladır. Gümrüklerin aşamalı biçimde sıfırlanmasına koşut biçimde, özellikle dayanıklı tüketim malları talebi, yüksek fiyat esneklikleri nedeniyle önemli sıçramalar gösterebilir. Sonuç olarak, 1992 sonunda Topluluk ile aramızda 7. 601 - 10. 049 = -2. 448 milyar Dolar olarak tahmin edilen ikili dış ticaret açığının daha da yükseleceği söylenebilir.

Öte yandan, OGT'nin uygulanması sonucu, Türkiye, Dış Alemin rekabetine de açılacaktır. Böylece, Türkiye, daha önce yüksek korumacılıkla yurtiçinde ürettiği kimi maddeleri, üçüncü ülkelerdeki üreticiler Topluluktakilerden OGT'ni aşacak ölçüde düşük maliyetlerle çalışmakta iseler, bu ülkelerden ilk kez ithal etmeye başlayacaktır. Diğer bir deyişle, Dış Alem lehine bir ticaret yaratılması doğacaktır. Bu olgu ise, Türkiye'nin genel dış ticaret dengesini daha da bozabilir.

Gümrük birliği ile bütünleşmenin, Türkiye'nin ticaret hadleri üzerindeki etkileri üzerinde de durmak gerekir. Bu konuda başlıca iki olasılık düşünülebilir:

i- Bunlardan ilki, Türkiye'nin gümrük birliğini gerçekleştirmesi üzerine, daha önce Dış Alem'den ithal edilmekte olan bazı maddelerin Topluluktan ithal edilmeye başlanmasından, yani ticaret sapmasından kaynaklanır. Daha yüksek maliyetli Topluluk mallarının Türk piyasasına

kaynaklanır. Daha yüksek maliyetli Topluluk mallarının Türk piyasasına girmesine karşılık, Dış Alem'in düşük maliyetli üreticileri OGT engelini aşamazlarsa, Topluluk lehine ticaret sapması doğacak ve ticaret hadleri Türkiye aleyhine dönecektir.

ii-Buna karşılık, Dış Alem'in düşük maliyetli üreticileri Türk piyasasını kaybetmek istemezlerse, OGT'ni aşmaya yetecek ölçüde fiyat indirimine gidilebilirler. Böyle yaptıklarında ticaret sapmasının olmayacağı ve ticaret hadlerinin Türkiye lehine döneceği açıktır.

## **B . Dış Denge ve Döviz Kuruna Etkiler**

Türkiye'nin ödemeler bilançosu, cari işlemler ve bu gruptaki en önemli kalemler konumundaki ithalat ve ihracat dışında, sermaye hareketleri bölümündeki değişimlerden de etkilenecektir. Türkiye'nin gümrük birliğine katılması, Türkiye'ye Topluluk'tan ve Topluluk dışından gelecek portföy yatırımı ve doğrudan yatırımları mutlaka etkileyecektir. Sermaye hareketleri üzerindeki etkiler Raporun ilgili bölümünde incelenecekse de, gümrük birliğine katılmanın cezbedeceği taze yabancı sermayenin, cari işlemlerde doğacak ilave açığı kapatmaya elverme olasılığı düşüktür. Bu nedenle, gümrük birliğinin işlerlik kazanmasından sonra, özellikle kısa dönemde, ödemeler bilançosu açıklarının yükselme olasılığı yüksektir. Bu durum, TL. 'nin dış değerinin düşürülmesi yönünde güçlü baskılar doğuracaktır. Bununla birlikte, daha uzunca bir zaman boyutu içinde düşünüldüğünde, TL.'nin değer kaybetmesinin ihracatı özendirip ithalatı azaltması mümkündür. Türk endüstrisinin karşılaştırmalı üstünlüklere göre gerekli dönüşüm ve yeniden yapılanmayı gerçekleştirilmesi halinde, özetlenen olumsuz etkiler, belirli ölçülerde azalacaktır.

## **2. Topluluk Sanayileşme Politikası Çerçevesinde Gümrük Birliğinin Türk Sanayii Üzerine Etkileri**

### **A. Avrupa Topluluğu'nun Sanayi Politikası**

Topluluğun, sanayi politikasının temel hedefi Topluluk içi rekabeti düzenleyici ve Topluluk içi ticareti arttırıcı bir sistemin kurulmasıdır. 21. yy'da ulaşılması düşünülen globalizasyon için gerekli hamlelerde ABD ve Japonya'nın gerisinde kalmama uğraşı içinde bulunan Topluluğun önündeki önemli sorun; sosyal refahın ve güvencenin yüksek bir düzeye ulaşması sebebiyle, sanayi politikalarının gerekli kıldığı yapısal ayarlama ve

delokalizasyon için, istihdam kaygılan, işsizlik sigortalarının getireceği yükler ve geçici de olsa açılacak sosyal yaraların verdiği kaygılarla radikal politikalar üretilememesidir.

### **Topluluğun globalizasyon Yaklaşımı**

Komisyon hazırladığı 1989 tarihli sanayi politikası raporunda;

Topluluğun 80'li yıllarda büyük bir yapısal değişim geçirdiği ve değişimin artık dönüm noktasına gelerek "Topluluk sanayinin globalizasyon konumunun tanımlanması gerektiği",

"Topluluğun kuruluş amaçları doğrultusunda uluslararası yapıya bir an önce geçmesinin gerektiği" (Maastricht Zirvesi, Birlik Antlaşması).

\* Globalizasyonun engellenemez bir son olduğu ve globalizasyonun başarılması için de delokalizasyonun kaçınılmaz olduğu, vurgulanmaktadır.

\* Ancak, Topluluk uluslararası kavramından ve dünyayı görme alanından sadece 12 Topluluk ülkesini ve kısa sürede üye sayısını arttırarak geniş bir Avrupa'yı anlamaktadır ve çözüm Topluluk içinden doğacak dinamiklerde aranmaktadır.

### **Sanayi Stratejisinin Esasları**

\* Topluluğun gelişen dünya pazarlarında rekabete girdiği rakiplerine karşı ortak tutumun saptanması,

\* Rekabeti sağlayabilecek teknolojik gelişimin planlanması,

\* Makro ve mikro düzeyde toplum kesimlerinin geniş tabanlı uzlaşımın sağlanması,

\* Topluluk yeni sanayi yapılanmasının en az orta vadeli bir perspektif ile değerlendirilmesi.

\* Yeni tip sanayi işbirliği metodları ile Topluluk olarak rakip ülkelerde ortak yatırımlara girilmesi.

Topluluğun sanayi politikasının amaçları ise şöyle özetlenebilir;

- \* yapısal ayarlamayı hızlandırarak sanayi dokusunun kendi sınırları içerisinde uyumlu dağılımını sağlamak.
- \* sanayi örgütlenmelerini KOBİ düzeyinde şekillendirerek esnek arz ve ürün çeşitliliğine ulaşmak,
- \* tüm bunların sonucunda, oluşturduğu AR-GE ve Mesleki eğitim programları ile uluslararası bir rekabet üstünlüğüne sahip olmaktır.

### **Toplulukta Yapısal Ayarlamalar**

Sanayi politikalarına bağlı yapısal ayarlamaların en belirgin Özelliği delokalizasyona taşıyıcı politikalar olmasıdır. Ancak Topluluk delokalizasyonu kendi sınırları içinde halletmeye çalışarak uluslararası rekabet gücü yüksek yeni sanayi nüvelerini dış pazarda kullanmak üzere örgütlerken, iç pazarda uluslararası rekabet gücü düşük sanayi odaklarını eldeki sanayi dokusunu yeniden örgütleyerek kullanmaya çalışmaktadır. Topluluğun demir- çelik, tekstil, metal olmayan madenler, gıda ve elektronik sanayiinde rekabet üstünlüğünü kaybetmeye başladığı görülmektedir. Ancak, AT'nun bu sektörlerde istihdam kaybı gibi nedenlerle delokalizasyona gitmediği ve yeniden yapılanma programları ile karlılığın sağlanmasına çalışıldığı gözlenmektedir.

Topluluğun yapısal ayarlama stratejisinin esaslarını aşağıdaki üç başlıkta toplayabiliriz.

- \* Topluluk kendi ekonomik tabanının ve sanayi dokusunun gerçekçi bir envanterini oluşturmuştur. Bu da sanayici ve yatırımcıda ciddi bir güven duygusuna neden olmaktadır.
- \* Gerek makro ekonomik, gerekse mikro ekonomik kararlarda üye ülkeler arası geniş tabanlı bir konsensusa ulaşılabilmektedir.
- \* İzlenen politikalarda açıklık, önceden mutabakat ve karşılıklı güven ve çıkarların gözetilmesi esasları getirilmiştir.

## İzlenen Mevcut Politikalar

- \* işletmelere yönelik tedbirlerle ekonomik çevrenin islahı,
- \* iç pazar dinamiğinin kullanılması ile sermaye hareketlerinde hızlanma, standart ve normlarda uyumlaştırma öğelerinin yapısal ayarlamalara destek niteliğinde düzenlenmesi.
- \* Devlet müdahalelerinin kontrolü ile haksız rekabet ortamının doğmasının önlenmesi.

## Bunlara ilave olarak geleceğe dönük;

- \* topluluk teknolojik kapasitesinin geliştirilmesi,
- \* KOBİ'lere yönelik dinamik politikalara önem verilmesi,
- \* insan kaynaklarının mesleki eğitim yoluyla en etkin ve verimli kullanımına ait bilimsel ve infoteknolojik alt yapının kurulması gibi hedefler belirlenmiştir.

## B. Türk Sanayisi Üzerine Etkiler

### a. İthalata Rakip Sanayiler Açısından

#### b. a. 1. Nominal ve Efektif Koruma Oranları

Sektörel düzeyde nominal koruma oranı ithalattan alınan vergi, resim ve fonların toplam ithalata bölünmesi ile hesaplanmaktadır. Yıllık dış ticaret rejimleri hazırlanırken ithal edilebilecek olan her maldan ne kadar vergi ve fon alınacağı oransal olarak önceden belirlenmektedir. Dış ticaret rejimlerindeki bu oranlar malların geldiği ülkelere göre değişik düzeylerde belirlenmekte ve özellikle AT çıkışlı mallar üzerinde Toplulukla olan ortaklık anlaşmaları ve protokollerde belirlenen her türlü indirimler göz önüne alınmaktadır.

Dış ticaret rejimlerini belirleyen listelerde yer alan bu oranlara ex-ante (dönem-başı) tarife oranları adı verilmektedir. Ancak aynı listelerde gerçekleştirilecek ithalat üzerinde, özellikle tamamlayıcı nitelikteki ara ve

yatırım malları ithalatını kolaylaştırmak amacıyla, belli ölçülerde vergi muafiyetlerinin olacağı belirtilmektedir. Bu nedenle gerçekleşen ithalat üzerinden hesaplanan nominal koruma oranları ex-ante oranlardan önemli ölçüde daha düşük hesaplanmaktadır. Gerçekleşen veriler üzerinden hesaplanan bu oranlara ex-post koruma oranları adı verilmektedir.

AT ülkelerinde bile ex-post nominal koruma oranları ex-ante nominal koruma oranlarından, sadece tarım sektörü hariç, daha düşüktür. Örneğin İngiltere'de bütün imalat sanayi ithalatının dörtte-üçü gümrükten muaf girmektedir. (Salvatore, 1992, 197-213). Bu nedenle İngiltere ithalatında listelenmiş vergiler (ex-ante oranlar) büyük ölçüde ilgisiz kalmaktadır. Benzeri şekilde Türkiye ekonomisinde de ithalatın büyük bir kısmı gümrükten muaf girmektedir. Buna bağlı olarak hesaplanan ex-post nominal koruma oranı bütün ekonomi için 1985 yılında sadece % 16 düzeyindedir. Bu oran 1980 lerin sonuna doğru giderek azalmış ve 1992 yılında % 8.7'ye düşmüştür. Son olarak değişik vergileri birleştiren, fakat fonları kaldırmayan tek vergi rejiminin yürürlüğe girdiği 1993 yılında nominal koruma oranı % 11.46 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye 3824 sayılı kanunla, ithalattan alınan Damga Resmi (malın CIF bedelinin % 10'u), Ulaştırma Alt Yapıları Resmi (malın CIF bedeli + diğer vergilerin deniz yoluyla ithali halinde % 4'ü, diğer yollarla % 3'ü), Belediye Hissesi (Gümrük Vergisinin % 15'i) kaldırılarak 1. 1. 1993 tarihinden itibaren "Tek Vergi" uygulamasına geçmiştir.

Tek Vergi ilkesini dikkate alınarak hazırlanan ve 92/3902 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe giren İthalat Rejimi ile de ithalattan alınan Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (malın CIF bedelinin % 10'u) kaldırılmıştır.

Ancak, Tek Vergi uygulamaya konurken 1992 yılı koruma oranları muhafaza edilmeye çalışılmış, indirim ve uyum sonunda varılan oranları aşan kısımlar Toplu Konut Fonuna aktarılmıştır. Ayrıca Topluluğa 2 ile 15 puan arasında değişen tercih marjları sağlanmıştır.

Yukarıda tanımlanan nominal koruma oranları ithal ikamesi malları üreten yerli üreticiler için ilk bakışta önemli fiyat avantajları sağlamaktadır. Ancak bir sektörün gerçekte, yani efektif olarak, hangi oranda korunduğunu ölçmek için output üzerindeki nominal koruma oranı üzerinden ara malları ithalatı üzerinden ödediği gümrük ve eş-etkili vergilerin düşülmesi gerekmektedir. Korumanın kendisi bir katma değer unsuru olduğu için bu farkın sektörün toplam katma değerine oranı efektif koruma oranı olarak tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre ara malları

üzerinden ödenen gümrük ve benzeri vergilerin çıktı üzerindeki korumalardan daha büyük olduğu sektörlerde efektif koruma oranı negatif olmaktadır. O halde efektif koruma oranı negatif olan sektörler bir anlamda ithalata yönelik korumacı politikalarla cezalandırılmaktadırlar.

Efektif koruma oranlarının hesaplanmasında bilinen iki yöntemden birincisi Balassa ve ikincisi Corden yöntemidir. Her iki yöntem için de input-output tablolarının kullanılması gerekmektedir. Ancak Balassa yöntemi doğrudan ticaret konusu olmayan mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan ara malları ithalatını göz önüne almaz. Corden yönteminde ise ticaret konusu olmayan mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan ithal girdileri input-output tekniği kullanılarak ticaret konusu olan, yani korumaya tabi olan sektörlerin girdilerine yansıtılmaktadır.

Türkiye ekonomisi üzerinde yapılan koruma oranları çalışmalarında değişik hesaplama yöntemleri nedeniyle değişik sonuçlara ulaşılmaktadır. Bu alandaki çalışmaları üç grupta toplamak mümkündür. Birincisi H. Olgun ve S. Togan tarafından gerçekleştirilen ve S. Togan'ın Türk Eximbank tarafından yayınlanan 1980li Yıllarda Türk Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaretin Liberizasyonu isimli çalışmasında yer almaktadır, (Togan, [1993]). Nominal koruma oranlarının ex-ante olarak hesaplandığı ve efektif koruma oranları için input-output tekniğinin kullanıldığı bu araştırmalarda Türkiye ekonomisinde ortalama nominal koruma oranı 1984 yılında % 72 ve 1991 yılında % 28 dir. (Tablo 1 ve 2).

İkinci önemli çalışma G. Özhan ve K. Tanrıku (1992) tarafından ex-post verilerle hesaplanan nominal ve efektif koruma oranlarıdır. Daha sonra aynı yöntemle Devlet Planlama Teşkilatı tarafından değişen dış ticaret politikalarına göre yeni koruma oranları hesaplamaları yapılmıştır. (Tablo 1 ve 2).

Üçüncü çalışma A. O. Krueger ve O. H. Aktan tarafından yayımlanan Swimming against the Tide isimli eserde yer alan nominal koruma oranlarıdır. Ancak bu çalışma gerek kapsamının eksikliği ve gerekse sadece nominal korumaların hesaplanmış olması fakat efektif korumalar konusunda hiçbir hesaplamasının yapılmamış olması nedeniyle yukarıdaki çalışmalarla karşılaştırılabilir nitelikte değildir.

Tablo 1 ve 2'de verilen sonuçlara bakarak Türkiye ekonomisinde koruma oranlarının 1980'li yıllarda başlayan liberalizasyon politikalarının sonucu olarak sekiz yıllık bir süre sonunda gerek ex-ante ve gerekse ex-post olarak önemli oranlarda düşüşler göstermekte olduğu sonucuna varılabilir. Buna göre, ex-ante nominal koruma oranı 1984 yılında % 40 düzeyinde

azalarak % 70. 2'den 1991'de % 28. 3'e düşmüştür. Benzeri şekilde ex-post nominal koruma oranları ortalaması da 1985'deki % 16.0'lık düzeyinden % 54.4 oranında azalarak % 8. 7 düzeyine inmiştir.

Diğer yandan efektif koruma oranları ex-ante hesaplarda aynı dönem içinde % 74. 7'den % 38. 4'e inmiştir. Buna paralel olarak ex- post efektif koruma oranları % 19. 2'den % 8. 9'a düşmüştür. Dünya ortalamasının 1980'li yıllarda nominal koruma oranlarının ex-ante ve ex-post ayınımına bağlı olmaksızın sırayla % 6 ve % 9 olduğu bilinmektedir( Salvatore, 1991). Buna göre Türkiye ekonomisinde 1992 yılı için gerçekleşen değerlerle hesaplanan nominal koruma oranı dünya ortalamasının az da olsa üstünde olmakta, efektif koruma oranı dünya ortalamasının % 0. 1 puan altında kalmaktadır.

AT ile olan dış ticaretimizde önemli paylara sahip olan Almanya, İngiltere ve İtalya gibi ülkelerde koruma oranları değişik düzeylerde seyretmektedir. Bunlar arasında en düşük koruma oranı İngiltere'de gözlenmektedir. İngiltere'de 1986'da 101 sektörlük bir listede en büyük nominal koruma oranı % 6. 7 ile telekomünikasyon ürünlerindedir. İkinci sırada % 5. 8 ile giyim ve kürkler gelmektedir. Üçüncü sırada % 5. 2 ile elektronik tüketim malları yer alır. Sektörlerin çoğunluğu % 1'den daha düşük bir nominal koruma oranına sahiptir. Buna bağlı olarak efektif koruma oranları sektörlerin yaklaşık yarısından mutlak olarak düşük düzeyde olmakla birlikte, negatiftir. Buna göre en büyük efektif koruma oranı % 21. 8 ile tarımda(nominal % 0. 8) ve en düşük efektif koruma oranı % -21.1 ile süt ve süt ürünlerindedir.

Almanya'da 1972'de ortalama nominal koruma oranının en yüksek olduğu sektör % 14. 3 ile plastik ürünleridir. Efektif koruma oranı sadece gemi inşa(-10. 1) ve uçak sanayilerinde (-0. 9) negatiftir. En yüksek efektif koruma oranı % 29. 6 ile kağıtta gözlenmiştir. İmalat sanayi ortalaması ise nominal koruma için % 7. 3 ve efektif koruma oranı için % 10. 1 dir.

İtalya'da 1972'de sanayi ürünleri üzerinde nominal koruma oranları % 6 ile 14 arasında değişmektedir. Ortalama düzeyde İtalyan sanayi nominal olarak % 8.2'lik bir korumaya tabidir. Bu ülke için efektif koruma oranları elde edilememiştir.

Bu karşılaştırmalar genel olarak koruma oranlarının başka çalışmalarda veya ortamlarda dile getirildiği gibi yüksek olmadığını göstermektedir.

Ancak, belirtmek gerekir ki sektörel karşılaştırmalar yapılırken gözönüne alınması gereken koruma oranları ekonomi için hesaplanan ortalama

düzeydeki koruma oranlarından önemli ölçüde sapma gösterebilmektedir. Kaldı ki input-output tablolarındaki her sektör de kendi içinde birden fazla mal gruplarının bir toplulaştırmasından oluşmaktadır. Bu nedenle bir sektördeki pozitif veya negatif bir efektif koruma oranının sektör kapsamına giren her mal veya mal grubu için geçerli olduğu iddia edilemez.

Bununla birlikte sektörel ex-post efektif koruma oranlarının dağılımı dış ticaret politikalarının ve rejimlerinin belirlenmesinde önemli bir gösterge oluşturmaktadır. 1992 yılı efektif koruma oranlarının sektörel dağılımı -51. 7 (çırçırılama içkiler) ile + 139. 7 (alkolsüz içkiler) arasında R= 191. 4'lük bir genişliğe sahiptir. Böyle bir dağılım içinde, örneğin alkollü ve alkolsüz içkiler, madeni eşya ve otomotiv gibi bazı sektörler oldukça yüksek düzeyde ve sürekli korunurken, hayvancılık(1992'de -30. 6) ve çırçırılama gibi düşük düzeyde veya negatif korunan sektörler de vardır. Buna bakarak imalat sanayiindeki yüksek düzeydeki nominal korumaların hayvancılık ve tarıma dayalı sanayilerde yüksek düzeyde negatif korumalara yol açtığı ileri sürülebilir. Ancak sektörel toplulaştırmaların yukarıda değinilen eksikliğini taşımayan daha sağlıklı karşılaştırmalar için daha ayrıntılı, yani fazla sayıda sektör ayırımına yer veren input- output tablolarının kurulmasına gerek vardır.

TABLO : 1 KORUMA ORANLARI

KODU	SEKTÖR ADI	NKO 84	EKO 84	NKO 85	EKO 85
1	TARIM	36.12	34.49	14.0	14.5
2	HAYVANCILIK	25.89	15.24	10.0	6.8
3	ORMANCILIK	41.11	50.38	10.0	9.8
4	BALIKÇILIK	45.03	42.74	25.0	26.0
5	KÖMÜR MADENCİLİĞİ	85.38	104.83	3.0	1.0
6	HAM PETROL ÇIKARIMI	29.49	44.48	8.0	7.2
7	DEMİR CEVHERİ ÇIKARIMI	20.27	15.31	3.0	0.0
8	DİĞER METALİK CEVHER ÇIKARIMI	20.10	18.78	10.0	8.9
9	METALİK OLMAYAN MADENLER	107.07	130.73	7.0	5.6
10	TAŞOCAKÇILIĞI	27.59	23.37	23.0	23.9
11	MEZBAHA ÜRÜNLERİ	78.68	301.94	9.0	7.7
12	SEBZE VE MEYVE İŞLEME	145.54	3835.00	16.0	16.9
13	BİTKİSEL VE HAYVANSAL YAĞLAR	61.29	85.57	13.0	12.6
14	UN VE UNLU MAMULLER	51.16	117.38	12.0	5.9
15	ŞEKER ÜRETİMİ	144.43	-24.86	16.0	17.7
16	DİĞER BESİN MADDELERİ	131.73	-1580.20	24.0	34.4
17	ALKOLLÜ İÇKİLER	95.02	709.79	187.0	230.2
18	ALKOLSÜZ İÇKİLER	68.35	142.73	7.0	-0.1
19	TÜTÜN SANAYİİ	378.68	-2815.80	188.0	250.8
20	ÇİRCİRLAMA	9.67	-15.62	3.0	-10.4
21	DOKUMA SANAYİİ	104.44	285.01	24.0	29.5
22	ELBİSE VE GİYİM EŞYASI	160.46	258.88	52.0	82.8
23	DERİ VE KÜRK ÜRÜNLERİ	157.05	819.27	13.0	14.5
24	AYAKKABI SANAYİİ	161.75	191.10	38.0	46.8
25	AĞAÇ VE MANTAR ÜRÜNLERİ	88.67	162.91	17.0	20.9
26	AĞAÇ MOBİLYA VE MEFRUŞAT	133.85	205.79	17.0	16.7
27	KAĞIT VE KAĞIT ÜRÜNLERİ	63.97	113.97	20.0	22.0
28	BASIM- Y AYIM VE CİLTÇİLİK	26.83	12.03	15.0	12.7
29	KİMYASAL GÜBRELER	35.48	23.89	6.0	0.1
30	İLAÇ SANAYİİ	30.47	26.04	6.0	3.3
31	DİĞER KİMYASAL MADDELER	45.17	48.54	20.0	22.5
32	PETROL ARITIMI	62.88	110.84	15.0	24.6
33	DİĞER PETROL VE KÖMÜR ÜRÜNLERİ	69.85	82.09	18.0	23.9
34	KAUÇUK VE KAUÇUK ÜRÜNLERİ	61.70	63.34	32.0	40.5
35	PLASTİK ÜRÜNLERİ	256.34	-753.93	32.0	42.5
36	CAM VE CAMDAN MAMUL EŞYA	74.29	102.29	38.0	43.2
37	ÇİMENTO SANAYİİ	5.87	4.05	9.0	7.3
38	DİĞER METALİK VE TOPRAĞA DAYALI S.	58.75	88.71	21.0	23.4
39	DEMİR ÇELİK ANA SANAYİİ	42.48	59.39	16.0	18.9
40	DİĞER METAL ANA SANAYİİ	53.43	113.08	9.0	8.4
41	METAL EŞYA SANAYİİ	86.87	179.10	31.0	46.2
42	ELEKTRİKSİZ MAKİNELER	57.06	59.84	23.0	25.0
43	TARIMSAL MAKİNE VE TEÇHİZAT	60.43	68.44	17.0	13.1
44	ELEKTRİKLİ MAKİNELER	58.96	63.69	20.0	21.9
45	DENİZ ULAŞIM ARAÇLARI	66.79	71.76	14.0	14.0
46	DEMİR YOLU ULAŞIM ARAÇLARI	23.64	6.71	13.0	9.6
47	DİĞER KARA ULAŞIM ARAÇLARI	70.70	94.93	37.0	42.2
48	DİĞER TAŞIMA ARAÇLARI	19.01	22.06	13.0	12.4
49	DİĞER İMALAT SANAYİİ	125.76	197.39	21.0	22.8
	ORTALAMA	70.19	74.71	16.0	19.2
	STANDART SAPMA	65.3	205.39	16.7	20.8

Kaynak : NK0 85 ve EKO 85, Ozhan - Tanrıku (1992); NK0 84 ve EKO 84 Togan (1993)

TABLO : 2 KORUMA ORANLARI

KODU	SEKTÖR ADI	NKO 91	EKO 91	NKO 92	EKO 92
1	TARIM	22.45	28.92	29.4	31.5
2	HAYVANCILIK	12.72	16.13	2.2	-30.6
3	ORMANCILIK	5.90	16.21	0.5	0.3
4	BALIKÇILIK	55.25	63.88	38.9	40.5
5	KÖMÜR MADENCİLİĞİ	16.95	30.51	0.2	-0.4
6	HAM PETROL ÇIKARIMI	30.91	43.29	0.0	-0.5
7	DEMİR CEVHERİ ÇIKARIMI	3.55	10.55	0.1	-2.0
8	DİĞER METALİK CEVHER ÇIKARIMI	3.56	12.80	0.2	-1.1
9	METALİK OLMAYAN MADENLER	31.66	46.57	6.4	6.2
10	TAŞOCAKÇILIĞI	7.28	15.03	6.5	5.9
11	MEZBAHA ÜRÜNLERİ	20.54	40.85	22.6	44.5
12	SEBZE VE MEYVE İŞLEME	69.30	244.96	55.9	93.0
13	BİTKİSEL VE HAYVANSAL YAĞLAR	12.65	12.00	1.3	-26.7
14	UN VE UNLU MAMULLER	45.19	261.01	40.3	71.6
15	ŞEKER ÜRETİMİ	44.09	105.01	11.8	-28.4
16	DİĞER BESİN MADDELERİ	48.36	107.93	45.1	65.8
17	ALKOLLÜ İÇKİLER	182.25	382.30	76.1	87.8
18	ALKOLSÜZ İÇKİLER	151.70	1001.50	90.5	139.7
19	TUTUN SANAYİİ	86.96	157.38	54.6	64.2
20	ÇİRCİRLAMA	3.55	-2.55	0.2	-51.7
21	DOKUMA SANAYİİ	34.49	68.43	12.3	9.4
22	ELBİSE VE GİYİM EŞYASI	123.07	6106.00	26.8	45.2
23	DERİ VE KÜRK ÜRÜNLERİ	17.36	27.76	2.8	-19.7
24	AYAKKABI SANAYİİ	51.89	86.96	25.4	40.1
25	AĞAÇ VE MANTAR ÜRÜNLERİ	39.33	109.15	22.2	41.7
26	AĞAÇ MOBİLYA VE MEFRUŞAT	46.04	68.79	18.7	18.9
27	KAĞIT VE KAĞIT ÜRÜNLERİ	25.69	54.08	19.1	23.4
28	BASIM- YAYIM VE CİLTÇİLİK	12.17	17.04	12.0	6.8
29	KİMYASAL GÜBRELER	12.21	16.79	0.5	-14.3
30	İLAÇ SANAYİİ	32.44	44.49	0.9	-1.2
31	DİĞER KİMYASAL MADDELER	25.43	43.04	9.4	8.8
32	PETROL ARITIMI	24.49	27.14	7.4	17.0
33	DİĞER PETROL VE KÖMÜR ÜRÜNLERİ	13.78	13.31	14.7	22.2
34	KAUÇUK VE KAUÇUK ÜRÜNLERİ	37.00	60.59	16.4	21.3
35	PLASTİK ÜRÜNLERİ	50.80	116.66	22.7	33.1
36	CAM VE CAMDAN MAMUL EŞYA	40.62	59.88	22.0	24.4
37	ÇİMENTO SANAYİİ	25.22	62.34	0.3	-2.6
38	DİĞER METALİK VE TOPRAĞA DAYALI S.	34.74	62.77	18.4	20.7
39	DEMİR-ÇELİK ANA SANAYİİ	9.37	22.45	0.8	-0.3
40	DİĞER METAL ANA SANAYİİ	11.66	30.58	3.6	3.7
41	METAL EŞYA SANAYİİ	33.94	91.48	14.9	25.0
42	ELEKTRİKSİZ MAKİNELER	21.17	35.85	5.8	4.9
43	TARIMSAL MAKİNE VE TEÇHİZAT	23.68	39.66	14.0	16.3
44	ELEKTRİKLİ MAKİNELER	33.26	56.28	11.0	12.1
45	DENİZ ULAŞIM ARAÇLARI	37.88	56.99	4.6	4.3
46	DEMİR YOLU ULAŞIM ARAÇLARI	3.55	3.94	0.6	-6.0
47	DİĞER KARA ULAŞIM ARAÇLARI	45.14	76.33	27.7	35.0
48	DİĞER TAŞIMA ARAÇLARI	3.56	13.81	0.1	-0.7
49	DİĞER İMALAT SANAYİİ	19.52	36.50	8.7	8.6
	ORTALAMA	28.25	38.38	8.7	8.9
	STANDART SAPMA	35.80	65.83	8.9	9.9

Kaynak: 1991 Yılı Hesapları, Togan (1993) ve 1992 hesapları. Devlet Planlama Teşkilatı AT ile ilişkiler Genel Müdürlüğü

## a. 2. İthalatta Rakip Endüstrilerdeki Yeniden Yapılanmada Başlıca Etkenler

İthalata rakip endüstriler gümrük birliği durumunda pazarda daha önceden bulunuyor olmanın doğurduğu pazarın eğilimlerini bilmenin bazı avantajlarından faydalanacaklardır. Talebin uzun zamandır ağırlıklı olarak yerli firmaların ürettiği mallarla karşılanıyor olması, tüketicinin belirli markalara olan alışkanlığı ve diğer psikolojik kaynaklı tüketim alışkanlıkları yerli sanayiler lehine durum yaratmaktadır. Bunlara ek olarak coğrafi koşullar nedeniyle yerli firmalar taşıma giderlerinden dolayı yabancı firmalara göre daha avantajlı durumdadırlar. Taşıma giderlerinin maliyete olan yüksek katkısı göz önüne alındığında, yerli firmaların bu kalemindeki mukayeseli düşüklüğün bu firmaların rekabet gücüne büyük ölçüde pozitif katkı sağladığı anlaşılmaktadır.

Bunun yanında yerli firmaların oluşturduğu yaygın servis ağı, taksitli satış kampanyaları v. b. faaliyetler başlangıç aşamasında tüketicinin tercihlerini yerli sanayi lehine kaydırmaktadır.

Tüm bu faktörlerle birlikte işletme büyüklükleri de uyum sağlama sürecinde çok önemli olacaktır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de serbest pazar ekonomisine rahatlıkla uyum sağlayabilecek şekilde kurulu, entegre ve düşük verimle çalışan tesislerin bölünerek , küçük ve verimli özel işletmeler haline dönüştürülmesi ve toplumda girişimcilik için uygun bir ortamın hazırlanması suretiyle gerek doğrudan finansman gerekse joint-venture şeklinde ve ileri teknoloji ile üretim yapacak şekilde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin kuruluşu teşvik edilmeye çalışılmaktadır.

D. İ. E. 'nün 1985 yılında yapmış olduğu Genel Sanayi ve işyerleri sayımına göre;

**TABLO:2**  
**TÜRKİYE İMALAT SANAYİNDE İŞLETMELERİN SAYISAL,**  
**İSTİHDAM POTANSİYELİ VE KATMA DEĞER OLARAK**  
**BÜYÜKLÜK GRUPLARINA GÖRE DAĞILIMI**

ÖLÇEK	İŞLETME		ÇALIŞANLAR		KATMA DEĞER	
	SAYISI	%	SAYISI	%	MİLYAR TL	%
KÜÇÜK SANAYİ (1-49)	191.609	98,7	641.704	45,5	1.297,7	19,8
ORTA SANAYİ (50-199)	1.750	0,9	165.759	11,8	778,6	11,9
KÜÇÜK VE ORTA SANAYİ	193.359	99,6	807.463	57,3	207,3	31,7
BÜYÜK SANAYİ (200+)	861	0,4	601.339	42,7	4.477,7	68,3
GENEL İMALAT SANAYİ	194.220	100,0	1.408.802	100,0	6.554,0	100,0

Ülkemizde 1964 yılından itibaren KOS işletmelerinin modern işyerlerinde ve sağlıklı koşullar içerisinde üretim yapabilmeleri için Küçük Sanayi Siteleri ve Organize Sanayi Bölgelerinin inşası uygun koşullu krediler vermek suretiyle özendirilmiş, KOS işletmelerinin kendi aralarında işbirliğinin tesisi ve yan sanayi olarak üretime katkılarının sağlanması teşvik edilmiş ve bu kapsamda yeterli potansiyel taşıyan bölgelerde işkolları itibarıyla İhtisas Küçük Sanayi Siteleri kurulması desteklenmiştir.

**TABLO : 3**  
**TÜRKİYE İMALAT SANAYİNDE İŞLETMELERİN SAYISAL,**  
**İSTİHDAM POTANSİYELİ VE KATMA DEĞER OLARAK**  
**İŞKOLLARINA GÖRE DAĞILIMI**

ÖLÇEK	İŞLETME		ÇALIŞANLAR		KATMA DEĞER	
	SAYISI	%	SAYISI	%	MİLYAR TL	%
3 1-GIDA, İÇKİ VE TÜTÜN SANAYİ	21.947	11,3	253.584	18,0	1.301,3	19,8
32-DOKUMA, GİYİM EŞYASI VE DERİ SAN.	60.985	31,4	367.697	26,1	1.014,0	15,5
33-ORMAN ÜRÜNLERİ VE MOBİLYA SAN.	37.484	19,3	116.931	8,3	213,4	3,3
34-KAĞIT-KAĞIT URUNL. VE BASIN SANAYİ	4.856	2,5	49.308	3,5	216,8	3,3
35-KİMYA-PETROL KÖMÜR, KAÜÇUK VE PLASTİK ÜRÜN. SAN.	8.545	4,4	109.887	7,8	1.572,0	23,9
36-TAŞ VE TOPRAĞA DAYALI SANAYİ	5.827	3,0	85.937	6,1	416,4	6,4
37-METAL ANA SANAYİ	3.107	1,6	97.207	6,9	516,0	7,9
38-METAL EŞYA-MAKİNA VE	46.419	23,9	311.345	22,0	1.240,5	18,9

TEÇHİZAT. ULAŞIM ARACI. İLMÎ VE MES. ÖLÇME ALETLERİ SAN.						
39-DİĞER İMALAT SANAYİ (**)	5.050	2.6	16.906	1,3	64,3	1.0
3- İMALAT SANAYİ GEHEYİ	194.220	100	1.408. 802	100	6.554,7	100

KAYNAK; DİE, 1985 yılı Genel Sanayi ve işyerleri sayımı (İşkolları iktisadi Faaliyet Sınıflandırması itibarıyla ISIC alınmıştır)

Ülkemiz sanayi dokusu içerisinde göreceli olarak ölçek bazında küçük işletmeler olarak yapılanması en yoğun olduğu iş kolları,

- Dokuma, Giyim Eşyası ve Deri Sanayi,
- Metal Eşya, Makina Teçhizat İmalat Sanayi,
- Orman Ürünleri ve Mobilya Sanayi,

Bu işkollar itibarıyla üretim ve kapasite kullanım oranları dikkate alındığında;

- Dokuma, Giyim Eşyası ve Deri Sanayi,
- Metal Eşya, Makina Teçhizat İmalat Sanayi, İşkollarında düzenli Üretim ve Büyük Ölçekli Sanayi İşletmelerine fason imalat şeklinde parti düzeninde veya parça girdisi bazında yan sanayi şeklinde üretimin oldukça yaygın olduğu görülmektedir.

Ülkemizde KOS işletmelerinde iç pazar talep eğilimleri ve Büyük Ölçekli Sanayi ile Yan Sanayi bazında işbirliği ve dolayısıyla düzenli üretime geçiş kapasite kullanım oranları açısından belirleyici unsurları teşkil etmekte olup işkollar itibarıyla kısmi farklılıklar göstermekle birlikte % 60-70 gibi bir değerde gerçekleşmektedir.

Ülkemizde sanayi kesiminin etkilendiği darboğaz ve imkansızlıklar doğal olarak KOS işletmelerini de etkilemektedir. Bunun yanısıra KOŞ işletmelerinin ölçekten kaynaklanan çeşitli avantajlarının yanında yapılarından kaynaklanan kendilerine özgü problemleri de mevcut bulunmaktadır.

Bu bakımdan KOS İşletmeleri için yan sanayi işletmelerine özel bir önem verilerek suretiyle aşağıda belirtilen düzenlemelerin yapılması gerekli görülmektedir:

- Mevcut KOS İşletmelerinin verimliliklerinin artırılması için üretim planlaması, modern işletmecilik ve çalışan işgücünün beceri düzeyinin yükseltilmesine yönelik eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmesi,
- Yeni kurulacak KOS İşletmelerinin optimum ölçekte kurulması ile özellikle ihracat şansı olabilecek ürün oriyantasyonlu ve ileri teknolojiye dayalı yatırımlar şeklinde yönlendirilmesi ve desteklenmesi.
- KOS İşletmelerinin ürün bazında ihtisaslaşması ve yan sanayi olarak düzenli üretim yapmalarını sağlayacak destek programları uygulanmalı ve bu kapsamda AT norm ve standartları esas alınarak bu işletmelerde kalite güvenlik sistemleri oluşturulmalıdır.
- Büyük Sanayi İşletmelerinin kuruluşunda kalite düzeyinden fedakarlık yapılmaksızın maliyetlerin düşürülmesine yönelik olarak yaygın ve esnek üretim modeli özendirilmeli ve bu işletmelerin montaj ağırlıklı kuruluşları ve nihai ürünün parça olarak girdilerinin iyi bir organizasyon ile çevresindeki ihtisaslaşmış KOS İşletmelerinden oluşan yan sanayi halkalarından sağlanmasına yönelik sistem geliştirilmelidir.
- KOS'larm ürünleri için dış pazar araştırması yapılması ve uluslararası norm ve standartlar ile dış pazar beklentilerini karşılayacak kalite düzeyi ve rekabet fiyatlarının oluşturulması için gerekli tedbirler alınmalıdır.
- KOS İşletmelerinin ürünleri için fuarlara katılmaları desteklenmeli ayrıca iş konseyleri şeklinde düzenlenecek temaslar ile belli ilgi alanlarında yabancı firmalar ile görüşmeleri sağlanmalı ve ortak yatırım, teknoloji transferi, temsilcilik ve bayilik ilişkilerinin oluşturulması sağlanmalıdır.
- Dış pazarlarda talep edilen ürünler bazında araştırma yapılarak KOS İşletmelerinin bunları üretmeye yönlendirilmesi gerçekleştirilmeli ve böylece ürün çeşitlendirilmesi ve atıl kapasitenin kullanılması sağlanmalıdır.
- İhracata yönelik üretim veya bu bağlamda Büyük Sanayi İşletmeleri ile yan sanayi ilişkisi içerisindeki KOS İşletmelerine gerek kuruluş gerekse işletme aşamasında (yatırım malları ithalatında vergi indirim, enerji fiyatlarında indirim, sevk öncesi kredi gibi) destekleyici ve teşvik edici Önlemler alınmalıdır.
- Üniversite ve bilimsel kuruluşların yaptıkları araştırma ve geliştirme çalışmalarının sonuçlarının sanayide uygulanmasını sağlamak üzere Üniversite - Sanayi işbirliği kuvvetlendirilmelidir.

- Bu işletmelerin ürünlerinin doğrudan ihracatı için Küçük Sanayi Siteleri ve organize Sanayi Bölgeleri gibi bir arada ve yoğun olarak yer aldıkları kurumsallaşmış üretim odaklarında bilfiil üreticilerin yönetimde yer alacağı şekilde çok ortaklı dış ticaret şirketlerinin kuruluşu özendirilmeli ve desteklenmelidir.

- Avrupa Topluluğu tarafından proje paketleri biçiminde yürütülen dış ticaretin artırılması, ortak yatırım ve bilgi ile teknoloji değişim programlarına Türk Firmalarının etkin katılımı sağlanmalıdır. Bu kapsama Europartneriat ve Medpartneriat, Euroinvest ve Medinvest ile Euroenterprise ve Medenterprise programları ile BC Business Cooperation Network, ve benzeri uluslararası bilgi iletişim sistemlerine bu işletmelerinde doğrudan veya dolaylı olarak katılmaları temin edilmelidir.

Türkiye ile AT arasında yapılacak olan gümrük birliğinin Türkiye'deki serbest piyasa düzenine de olumlu katkıları olabileceği düşünülmektedir. Türkiye de oligopol konumunda olan ve yüksek kar marjlarıyla çalışan birçok firma gümrük birliğinden sonra kar marjlarını azaltmak durumunda kalacaklardır. Bunun ilk yansıması fiyatlara olacak ve tüketici aynı malı daha ucuz fiyata tüketmeye başlayacaktır. İkinci bir yansıma da kalite standardını tutturabilmek ve daha düşük maliyetle üretim yapmak amacıyla, firmaların yeni teknolojik yatırımlara yönelmesi olacaktır. Bu kapsamda düşünüldüğünde yerli firmaların yabancı firmalarla ortaklık şeklinde oluşturacağı hem teknoloji hem de sermaye aktarımını sağlayan şirketlerin sayısında artış beklenilmektedir.

Ülkemiz ekonomisinin yapısal özelliği olarak gümrük birliğine gireceği ülkelerin en az rekabet edebilir sektörlerde sahip olması entegrasyon dışından AT'na ihracat yapan uzak doğu ülkeleri firmalarının pazar paylarını kaybetmemek ya da genişletmek amacıyla ülkemiz firmaları ile birlikte iş yapmaları sonrası gelebilecek Uzakdoğu sermayesi de bir diğer potansiyel olarak görülebilir.

Bu şekildeki birleşmeler aynı zamanda ülkemizin en rekabet edebilir sektörlerinin teknolojik yenilenmesinin sürekliliğinin sağlanmasında da önemli fonksiyonlar görebileceklerdir.

Ülkemizin AT ile 1995 yılında gireceği gümrük birliği sonucunda yabancı sermayenin ülkemize olan ilgisinin, uygun koşullar sağlandığı takdirde, artması beklenebilir. Böyle bir durum gerçekleştiği takdirde ülkemizin gerek portföy ve gerekse sermaye yatırımları için bir cazibe merkezi haline gelmesi mümkündür. AT ile oluşturulacak gümrük birliği her ne kadar tam

üyelik şartları altında olmayacaksa da ülkemizin AT entegrasyonu içinde kendisine yer aramadaki kararlılığı ülkemizin risk puanının düşmesine de yardımcı olacak ve bugüne kadar ürkek adımlar ve küçük sayılabilecek sermayelerle gelen yatırımcıların da daha büyük düşünmelerine neden olabilecektir. Ancak ülkemizin üzerine düşenleri gerektiği şekilde yapıp yapmaması belirleyici bir unsur olarak önemini korumaya devam etmektedir. Dünya ekonomilerinde yabancı sermayeyi çekmek için büyük bir yarış olduğu unutulmayarak gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Tüm bunlar yapılırken başta gelişmiş ekonomiler olmak üzere batılı ülkelerin de politik desteğinin arttırılarak sürdürülmesinin sağlanması da ihmal edilemeyecek öneme sahiptir. Diğer yandan yap-işlet-devret v. b. modellerin önündeki engellerin ileride tekrar hukuki problemlerle sıkıntıya girmemesi için biran önce kaldırılması gerekmektedir. Yabancı sermayenin teşvik edilmesinde halen süren yetki dağınlığının ortadan kaldırılması, fikri mülkiyetler ile ilgili kanuni düzenlemelerin yapılması, AR-GE faaliyetlerine verilen desteğin arttırılması, gerekmektedir. Ancak, belirtmek gerekir ki gümrük birliğinin uygun politikalarla desteklenmediği sürece tek başına, yabancı sermaye girişlerindeki artışı garanti edemeyeceği açıktır. Yatırım kararlarının verilmesinde önemli rol oynayan enflasyon, faiz oranı ve döviz kuru gibi makro değişkenlerin uygun para ve kur politikaları izlenerek istikrara kavuşturulması önem arz etmektedir. Ayrıca, ücret politikası, amortisman kuralları, ortalama kar hadleri, vasıflı işgücü gibi konularda uygun yatırım ortamını sağlayacak tedbirlerin alınması gerekecektir.

Türkiye'nin AT ile gümrük birliğine giderken göz önünde bulundurulması gereken diğer bir önemli konu da cihaz, ekipman, personel ve üretim teknolojileri yönünden teknik yeterlilikleri, ürün kaliteleri v. b. faktörlerdir.

Türkiye'nin gümrük birliği ve tam üyeliğinin gerçekleşmesi sırasında atacağı adımlar ve kurulacak sistem içinde sanayi mamullerinin taşınması gereken vasıflar ve pazar şartları yapılan çok sayıda çalışmada da açıklandığı üzere fiyatı, kullanma emniyeti ve performansı ile tüketicinin ve/veya kullanıcının taleplerini karşılayamayan malların, satış sonrası servisi ile mamulüne sahip çıkmayan imalat sektörlerinin ve işletmelerin ithalatı ikame olasılığının çok zayıf olduğu görülmüştür. Buradan çıkan sonuç da eski yönetim ve kalite anlayışları ile ithalata rakip sayılabilecek endüstrilerin mevcudiyetlerini devam ettiremeyecekleridir.

Bu konuda ülkemizde başlatılan çalışmaların mazisi eski olmakla birlikte modern anlamda kalite sistemlerinin tesis edilmesine başlanması çok yakın tarihlerde gerçekleşmiştir. Kalite sistemleri, kurulmaları yoğun eğitim ve ihtiyaca göre şekillendirme gerektiren, ancak harcanan çabayı en çabuk

şekilde geri ödeyen, kısacası günümüz sanayi sektörleri için en karlı yatırımlar olarak kabul edilmektedirler. Ancak bu yönde çaba harcayan işletmelerin milli ekonomi içindeki payı dikkate alındığında harcanması gereken çabanın ve kalitenin Türk insanına benimsetilmesinin önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

### **Rekabet gücünü arttırmaya yönelik tedbirler:**

\* Sanayimizin içinden gelen uzmanların TSE tarafından yürütülen AT standartlarına uyum çalışmalarına katılmaları,

\* Kalite Güvencesi Sistemlerinin hammadde, endüstriyel imalat ve hizmetler sektörlerinde yaygın bir uygulamaya kavuşturulması için kamu sektörünün ve özel sektörün teşvik edilmeleri. Bu yönde aktif ve pozitif bilinçlenmenin sağlanabilmesi ve her alanda kalite bilincinin kamuoyuna maledilebilmesi için kamu ve özel sektörün finanse edecekleri yaygın bir medya kampanyasının gerçekleştirilmesi.

\* Kalite ile ilgili eğitim programlarının tüm üniversitelerimizin mühendislik, işletme, hukuk, iktisat ve muhasebe gibi konuyla ilgili bölümlerine konulmaları,

\* Teknik liselerimizde kalite faktörleri ve kalite sistemleri ile endüstriyel metroloji ve kalibrasyon konularının müfredat programına alınması,

\* Üniversitelerimizin kalite konusunda, ekonomik değerlendirmelerde son derece önemli bir faktör olan istatistiksel veri kontrol ve istatistiksel veri değerlendirilmesi konularına eğitim programlarında daha fazla ağırlık verilmesi,

\* Ülkemizde çok az çalışmanın yapıldığı sanayi mamulleri ve hizmetleri kapsamında olan risk sigortaları sistemleri konusunda teknik çalışmaların başlatılması,

\* \* Küçük sanayicimize kalite sistemleri ve kalite konusunda verilen teknik desteğin yeterli düzeye çıkarılması.

Türkiye ile AT arasında 1995 yılında gerçekleştirilecek olan Gümrük Birliğinin, Türkiye'deki çeşitli endüstrilerin AT ülkeleriyle rekabet etme zorunluluğunu da beraberinde getireceği ve özellikle ithal ikameci endüstrilerin yeni bir yapılanmaya giderek rekabet gücünü arttırıcı tedbirleri alma durumunda kalacağı bilgilerinin ışığında çeşitli endüstri

dallarında faaliyet gösteren kamu iktisadi devlet teşekküllerinin AT ülkeleriyle rekabet edebilmesinin bu kuruluşlardaki verimliliğin arttırılmasına bağlı olduğu anlaşılmakta ve verimlilik artışının ise özelleştirmeye mümkün olabileceği savunulmaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalar özelleştirme konusunun çok hassas bir konu olduğunu ve özelleştirmeye gidilirken toplumsal uzlaşının en önemli hususlardan birisi olduğunu ortaya çıkarmıştır. Türkiye'nin de kendi ekonomik ve sosyal yapısına uygun bir model belirleyerek özelleştirme stratejisini oluşturması ve tekelleşme v. b. oluşumları önleyici hukuki ve ekonomik tedbirleri alarak rekabeti arttırıcı bir ortamı hazırlaması gerekmektedir.

## ***b. İhracata Yönelik Endüstri Dallarında Olası Gelişmeler***

### **b. 1. Teşviklerin Durumu**

AT'da Teşvikler AET'nun devlet yardımları konusundaki politikası temelde serbest rekabetin sağlanmasına yöneliktir. Prensip olarak devlet yardımları ortak pazar ile bağdaşmamaktadır. Ancak Ortak Pazarın amaçlarına uygun olarak Roma Antlaşmasınının 92. -94. maddeleri çerçevesinde Komisyonun izni ve belirleyeceği şartlar dikkate alınarak devlet yardımı yapılabilmektedir. Üye devletler bu yardımları Topluluk Fonlarından ve kendi kaynaklarından karşılamaktadır.

"(1) Antlaşmada öngörülen karşıt hükümler saklı kalmak kaydıyla ister üye devletçe doğrudan doğruya, ister devlet kaynakları aracılığı ile bazı işletmelerin yahut ürünlerin yararına yapılan ve rekabeti bozan yahut bozma tehlikesi yaratan her çeşit yardım, üye devletler arasındaki ticareti etkilediği ölçüde ortak pazarla bağdaşmaz.

(2) Şunlar ortak pazarla bağdaşır :

- (a) ürünlerin çıktıkları yer dolayısıyla ayrılık gözetmeden bireysel tüketicilere yapılan sosyal nitelikteki yardımlar;
- (b) doğal afetler yahut olağan dışı öbür olaylarla ortaya çıkan zararları telafi etmeye yönelik yardımlar;
- (c) Almanya'nın bölünmesinden etkilenen Federal Almanya Cumhuriyetinin bazı bölgelerinin ekonomilerinde, bu bölünmeden doğan ekonomik dezavantajları gidermek için gerekli olduğu ölçüde

yapılan yardımlar (bu hükmün bugün anlamının kalmadığı ortadadır.

(3) Aşağıdaki yardımlar Ortak Pazarla bağdaşır sayılabilirler :

- (a) Yaşam standardının anormal olarak düşük olduğu, yahut ağır bir işsizliğin hüküm sürdüğü bölgelerin ekonomik kalkınmalarını kolaylaştırmaya tahsis edilen yardımlar;
- (b) Avrupa'nın ortak yararına olan önemli bir projenin gerçekleşmesini kolaylaştırmaya, yahut üye devletlerden birinin ekonomisindeki ağır bozukluğu düzeltmeye ayrılan yardımlar;
- (c) Ticaret şartlarını Topluluğun yararına aykırı olacak ölçüde bozmadıkça, bazı işkollarının yahut bazı ekonomik bölgelerin kalkınmasını kolaylaştırmaya ayrılmış yardımlar. Bununla beraber, Roma Antlaşması'nın üçüncü ülkelere karşı ortak ticaret politikasını belirleyen hükümleri saklı kalmak üzere, yalnızca gümrük korunmasının yokluğunu karşılayabilmek amacıyla, 1 Ocak 1957 tarihinde gemi yapımına ilişkin yardımlar, gümrük vergilerinin kaldırılmasına uygulananlarla aynı koşullar içinde giderek indirilir.
- (d) Komisyonun önerisi üzerine Konseyin nitelikli çoğunlukla alacağı kararla belirlenen başkaca yardım kategorileri".

Topluluk Antlaşmasının ilgili maddelerinde devlet yardımlarına ilişkin prensip, üye devletler arasındaki ticareti olumsuz yönde etkilediği sürece kontrole alınması yolundadır. Ayrıca Toplulukça inanılmaktadır ki; rekabet politikaları ile gelişebilecek yardımlar - özellikle devlet teşvikleri bazında - hükümetlerin oluşturduğu yeni sistemler sonucu ortaya çıkmaktadır. Toplulukça uygulanan devlet yardımları ise daha ziyade, nakit tarzında, spesifik amaçlara hizmet etmektedir.

Bunlara ek olarak, Katma Protokol'ün 43. Maddesinde "Geçiş Döneminde Türkiye, Topluluğu kuran Antlaşmanın 92. Maddesinin 3(a) fıkrasında sayılabilir. Bu bakımdan Türkiye'nin ekonomik kalkınmasının kolaylaştırılmasına yönelik yardımlar, alışveriş şartlarını Akit Tarafların ortak çıkarına aykırı düşecek ölçüde değiştirmedikçe, Ortaklığın iyi işlemesi ile bağdaşır kabul edilir.

Geçiş Döneminin sonunda, Ortaklık Konseyi, Türkiye'nin o tarihteki ekonomik durumunu gözönünde bulundurarak, yukarıdaki bentte öngörülen hükmün uygulamasının gerekip gerekmeyeceğini kararlaştırır"

hükmü bulunmaktadır. Ancak, dikkate değer başka bir nokta ise 15 - 16 Temmuz 1993 tarihlerinde Birtiksel'de yapılan ikinci tur Yönlendirme Komitesi müzakerelerinde, Topluluk yetkililerinin, rekabet politikalarının uyumlaştırılması kapsamında, Türkiye'deki teşvik sisteminin, taraflar arasında eşit şartlarda ticaret yapılabilmesine olanak sağlayacak şekilde uyumlaştırılmasının önemini vurgulamış olmasıdır.

### **Türkiye'de ve AT'da Uygulanan Teşvik Sistemlerinin Karşılaştırılması**

Türkiye'de uygulanan teşvik politikaları gerek GATT ilkeleri doğrultusunda ve gerekse AT rekabet politikaları çerçevesinde ele alınan teknik engellerin giderilmesi açısından değerlendirilerek, rekabeti önleyici özelliklerinin olup olmadığının araştırılması önem arz etmektedir. Her ne kadar AT'daki teşvik araçlarının işleyiş prensipleri hakkında detay bilgi elde edilemese ve ülkemizdeki mevcut işleyişle tam bir mukayese yapılamasa da değerlendirilmesi gereken nokta her iki teşvik sisteminin yapısal karakteristiğidir.

#### **b. 1. 1. Yatırım Teşvikleri**

Yapılan incelemeler sonucunda her iki sistemin yapısal farklılık gösterdiği anlaşılmaktadır. Bunun nedeni, iki değişik ekonomik yoğunluğun, bugünkü görünümüleriyle farklı üretim faktörleri bileşimlerini kullanmakta, korumakta ve desteklemekte olmalarıdır. Türkiye'de yoğun şekilde teşvik edilen sektörler, yoğun korumanın olmadığı ve rekabetin engellenmemesi gerekli olanlar olarak değerlendirilmektedirler. AT'nin dış dünyaya uyguladığı korumacılık daha ziyade görece pahalı emek girdisi kullanan sektörlerde (tarım ve tekstil gibi) veya dünyada yeni denenmekte olan pahalı ileri teknoloji sektörlerinde olmaktadır. Bir diğer anlatımla, Türkiye'de henüz kullanılmayan ileri teknoloji endüstrilerinin korunmasına yönelik olmaktadır.

Türkiye'de ekonomik realite, sermayenin pahalı emeğin ucuzluğu üzerine inşa edilmiştir. Bu nedenle, görece ucuz emek ve pahalı sermaye sektörleri desteklenmesi gereken alanlar olmuştur.

İmalat sanayinde; tekstil yatırımları, tekstil makina ve araçları, elektrikli cihazlar sanayi, otomobil ve diğer binek araçları sanayi, inşaat sektörü gibi sektörlerle özellikle gümrük ve fon muafiyeti biçiminde teşvik uygulamasının gerçekleştirildiği görülmektedir. Diğer sektörler itibarıyla

uygulanan katkılar ise, hayvancılık için, kaynak kullanımı Destekleme Primi, İşletme Kredisi, Fon Kaynaklı Teşvik Kredisi, tarımın bazı sektörlerinde, Kaynak Kullanımı destekleme Primi; Yatırım İndirimi, Konfeksiyon sektörünün bazı dallarında, Fon Kaynaklı Teşvik Primi, gemi inşaatında, Teşvik Primi, ulaştırma ve sağlık sektörlerinde, Bina Harç İstisnası, Fon Kaynaklı Teşvik Kredisi, eğitim sektöründe, Yatırım İndirimi, Fon Kaynaklı Teşvik Kredisi gibi araçlarla sağlanmaktadır.

AT'nun devlet desteği verdiği alanların başında tarım gelmektedir. Oysa, tarım, Türkiye'de sermayenin az kullanıldığı, emeğin ucuz olduğu bir alan olarak, yapısal anlamda desteklenecek bir alan değildir. Bunun yanında, AT ile ulaşılabilecek gümrük birliği sonucu, tarım yoğun yardım alanları arasına girecek ve Türkiye'nin sahip olduğu kaynakların doğru kullanılmamasına yol açabilecektir. Bu sektörde yalnızca ihracat kredileri AT sistemi ile uyumsuzluk arzedecek bir karakter taşımaktadır. İmalat sektörüne yönlendirilen yardımlar konusunda ise geçiş süresi içinde uyumu sağlayacak bir yeni sistemin geliştirilmesine ihtiyaç duyulacaktır. Eğitim ve sağlık ise, AT sisteminden yapısal değişime konu olmamaları ölçüsünde yararlı çıkacak sektörler olacaklardır. AT teşvik mekanizmasında yer alan bölgesel dengeleme yardımları, Türkiye'nin önemli ölçüde katkı sağlayacağı devlet yardımları kaynağı olabilecektir. Türkiye'nin AT'na entegrasyonunda, devletin gümrük duvarları ile elde ettiği gelirden yoksun kalmasının, devlet yardımı alan sektörler için sorun yaratacağı ve bu konuda önlemlerin alınmasına gerek olduğu açıktır. Çünkü Türkiye, AT'nun Topluluk rekabetini bozacağı endişesinin hakim olduğu ve yakın denetim uygulamasına konu araç ve amaçlarla büyük ölçüde devlet yardımları mekanizmasını çalıştırmaktadır.

AT ve Türk teşvik sistemi içinde uygulanan Yatırım Teşvik araçlarındaki farklılığı şöyle mukayese edebiliriz.

### **Araçlardaki Farklılığın İncelenmesi**

AT ve Türk sistemi içinde uygulanan Yatırım teşvik araçlarındaki farklılıkları şöyle mukayese edebiliriz :

#### **Sermaye Yardımı**

Sermaye yardımları AT ülkelerinde, kalkınma düzeyi ve yatırım yapılacak bölge değerlendirilerek, değişik oranlarda uygulanmaktadır. Türkiye'de sübvansiyon niteliğinde, doğrudan sermaye katkısı olan böyle bir devlet desteği, uygulamaya konulan Risk Sermayesi ile yapılmaya çalışılmaktadır. Türkiye'de içerde imal edilmiş makina ve teçhizata KDV

geri ödemesi yapılmaktadır. Bu durum, AT ilkelerine karşı bir uygulama olmakta ve imal edilen malın fiyatını ucuzlatma etkisi yaratmaktadır.

### **AR-GE Yardımı**

AT uygulaması AR-GE faaliyetlerine ilişkin maliyetin belirli bir oranının sübvansane edilmesini sağlamaktadır. Yeni ürün ve teknik gelişmeyi amaçlayan yatırımlara, yatırımın belirli bir oranında faizsiz avans verilmesi, AR-GE faaliyetleri kapsamında ücret maliyetlerinin fatura ibrazına göre belirli bir oranının sübvansane edilmesi şeklindedir. Türkiye'de ise, nakit yardımı veya faizsiz avans şeklinde AR-GE faaliyetlerine yönelik bir teşvik bulunmamaktadır.

### **Eğitim Yardımı**

AT sisteminde eğitim yardımlarının belirli bir oranı doğrudan devlet yardımları ile karşılanmaktadır. Türkiye'de eğitim, devlet harcama kalemleri arasında olduğundan, finansman yoluyla devlet desteği, birkaç istisna dışında, söz konusu olmamaktadır.

### **Faiz Sübvansiyonu**

AT sisteminde, firmaların banka ve diğer finansman kuruluşlarından temin ettikleri kredilerin faizlerinin doğrudan sübvansane edilmesi veya belli bir süre için ertelenmesi şeklinde nakit yardımlar yapılmaktadır. Türkiye'de devlet, fon kaynaklarından ucuz faizli kredi kullanılmaktadır. Bu alanlar, genellikle hayvancılık, tekstil, eğitim, müteahhitlik hizmetleri, tersane yatırımları gibi alanları kapsamaktadır.

### **Yeni Yaratılan İstihdam Yardımı**

AT sistemi içinde, yatırımın istihdam yaratır niteliklerini teşvik etmek amacıyla verilen nakit yardımlardır. Türkiye'de de buna benzer bir teşvik kullanılmaktadır. Bu doğrudan devlet yardımı olmamakla birlikte, aynı amaca yönelik bir teşvik aracıdır. Teşvik belgeli yatırımlarda asgari on işçi çalıştıran işletmelerin ilave edecekleri işçiler için ilk yıl ödemeleri gereken konut edindirme yardımı ve tasarrufu teşvik kesintisinin işveren hissesinin tamamı, Teşvik Fonu kaynaklarından iade edilmektedir.

### **Makina Parkı Modernizasyonu**

Yeni teknoloji kullanımı sağlayacak makina ve ekipman yenilenmesinde, maliyetlerin bir bölümünün sübvansane edilmesi, AT sisteminde yatırım

tutarının bir bölümü ile sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu konuda vergiden muafiyet uygulaması da yapılmaktadır. Türkiye'de böyle bir teşvik aracı mevcut değildir. Ancak tekstil sektöründe gerçekleştirilen yenileme yatırımlarında ucuz kredi verilmektedir.

## **Bina ve Kira Sübvansiyonu**

AT sistemi içinde, yatırım kapsamında kiralanacak sınai tesis binalarının kirası veya işletme masraflarının bir bölümü devlet kaynaklarından kredi olarak finanse edilmektedir. Türkiye'de böyle bir sistem bulunmamaktadır. Çevre ile İlgili Projelere Yardım

AT sistemi içinde, çevre ile ilgili projeleri teşvik etmek amacıyla, proje bazında tahsis edilen nakit yardımlar ve faiz sübvansiyonu gibi teşvikler cazip hale getirilmektedir. Uygulanan oranlar, hayli yüksek tutulmaktadır. Türk teşvik sisteminde böyle bir sübvansiyon uygulanmamaktadır.

Görülmektedir ki; Türk teşvik sisteminin AT sistemi ile entegrasyonunun iki boyutu, (i) amaçların aynılaştırılması, (ü) araçların aynılaştırılmasıdır. Gümrük birliğinin sağlanması ile birlikte, Türk Teşvik Sistemi ile Toplulukta uygulanmakta olan teşvik sistemleri arasında yapısal uyum çalışmaları yapılması suretiyle uyumlaştırmaya gitmek gerekmektedir. Araçların uyumlaştırılmasında ise, devletin gelirlerinden vazgeçerek kredilendirme şeklinde sağlayacağı teşvik, daha kolay ortaya konulabilecek bir araç olacaktır. Bu kapsamda da, kredilendirme ve vergi indirimlerine dayalı bir teşvik sistemi ortaya çıkacaktır. Kredi mekanizmasının ve vergi kolaylıklarının yanısıra, yatırım aşamasında proje bazında nakit yardımlar ve faiz sübvansiyonu Türk teşvik sistemi açısından uygulanabilecek yeni teşvik araçları olacaktır. Bunların AT'da uygulanış biçimleri açık değildir. Daha özde öneriler getirilebilmesi için daha detaylı bilgiye ihtiyaç vardır.

### ***b. 1.2. ihracat Teşvikleri***

Gümrük birliğinin sağlanması ile, gümrük muafiyetleri ile sağlanan yatırım teşviklerinin kendiliğinden ortadan kalkacağı beklenmektedir. Ancak, AT sistemlerine uyum aşamasında, üzerinde önemle durulan ve rekabet ilkeleri ile bağdaşmayan devlet yardımı veya sübvansiyon alanı ihracat sektörümüz olmaktadır. Türkiye, 1989'da GATT'da ihracat sübvansiyonlarına karşı geliştirilen koda taraf olmuştur. Ancak, GATT'a aykırı ihracatı teşvik uygulamasına devam edilmektedir. Bunların kaldırılması gerekmektedir. En önemlileri, Kurumlar Vergisi istisnaları, AT'a yönelik ihracatla ilgili

ithalatta gümrük ve fon muafiyetlerinin kaldırılması ve ihracatta ve ithalatta navlun primi uygulamasının kaldırılmasıdır. Söz konusu ihracatı teşvik araçları AT sistemi içinde uygulanmamaktadır. Bunun yanında, ihracat kredilerine uygulanmakta olan kredi faiz oranları da soru olmayan devam etmektedir. AT, OECD tarafından her altı ayda bir yayınlanmakta olan ihracat faiz oranlarına uyum sağlamış bulunmaktadır. Bu çerçevede Türk sisteminin de bu uyuma girmesi gerekmektedir. Bu ise, Türkiye'de uygulanan ihracat faiz oranlarını bir hayli yükseltecek gibi görünmektedir.

Her iki sistemde uygulanan ihracat kredileri araçlarına baktığımızda ise, şunları görmekteyiz : Avrupa Topluluğunda uygulanan ihracat teşvikleri, bulunabilen yazılı kaynaklar çerçevesinde değerlendirilmiş, teşvik araçlarının daha çok kredi programları ve ihracat sigortası ve garanti programları üzerinde yoğunlaştığı gözlenmiştir. Türkiye ile mukayese edildiğinde, Türkiye'de de benzer teşvik araçlarının mevcut olduğu; ancak, kredi, sigorta ve garanti programlarının AT'da daha çok çeşitli bazda uygulandığı gözlenmiştir. Burada da AT üyesi ülkelerin ihracat yapılarının daha çok yatırım ve sermaye malları üzerinde yoğunlaşmış olması, uygulamada farklılıklar bulunmasında temel unsur olmaktadır.

Toplulukta özellikle devlet garantisi altında dış kaynaklı kredi kullanımı oldukça yaygındır. Ayrıca garanti mekanizmasının etkin işlemesi ve faiz sübvansiyonları ile özel banka ve finans kuruluş kaynaklarının ihracata yönlendirildiği görülmektedir. Ülkemizde ise, ihracat kredileri düşük faizli devlet kaynağına dayalı krediler olmaktadır.

AT'da uygulanan sistemde, kısa, orta ve uzun vadeli ihracat kredileri, alıcı kredileri, satıcı kredileri, döviz kredilerinde kur garantisi ile sağlanan faiz sübvansiyonları, yabancı rakiplerle aynı koşulları sağlamaya yönelik faiz sübvansiyonları, KOBİ'lere yönelik özel koşullu krediler uygulanmaktadır. Türkiye'de ise, sevk öncesi ihracat kredileri, ülke alıcı kredileri, hedef pazar ihracat kredisi, dış ticarete sermaye şirketlerine kullandırılan krediler uygulanmaktadır. Her iki sistemde kullanılan araçlardan en önemlisi vergi istisnalarıdır. AT'da KDV istisnası ve ithal girdilerinde vergi muafiyeti veya iadesi gibi araçlar kullanılmaktadır. Bunun yanında Türkiye'de kullanılan araçlar ise, KDV istisnası, gümrük muafiyetleri ve döviz tahsisleri yanında, kurumlar vergisi istisnaları ve vergi, resim ve harç istisnaları olmaktadır. Bunların yanında çeşitli sigorta destekleri her iki sistemde de uygulanmaktadır. AT pazarlama ve dış tanıtım desteği sağlarken, Türkiye'de uygulanan sistemde ise, ihracat karşılığı dövizlerde mahsup, enerji indirimi ve/veya muafiyeti ve navlun desteği gibi destekler uygulanmaktadır.

## b. 2. Kotaların Kaldırılması

Ankara Anlaşmasının 4. maddesinde belirtilen Geçiş Döneminin gerçekleşme şartları, usulleri, sıra ve süreleri tesbit edilen Katma Protokol, tarafların karşılıklı ve dengeli, ticareti engelleyici gümrük vergileri, eş etkili vergileri ve miktar kısıtlamalarını belli bir süre içerisinde kaldırmalarını öngörmektedir. AT Türkiye'ye karşı uyguladığı gümrük vergilerini 1971'den sonra kaldırmakla birlikte, 1976 yılında tekstilde kota uygulamasına geçmiştir. Katma Protokol'ün ruhuna aykırı bu uygulama Türk tekstil ihracatını olumsuz etkilemektedir. Diğer taraftan AT'nin üçüncü ülkelere karşı uyguladığı GSP (Genelleştirilmiş Preferanslar Sistemi) ile Türkiye'ye sağlanan taviz marjı da azalmıştır.

Türkiye'nin AT'ye yönelik ihracatının büyük bir kısmını tekstil oluşturmaktadır. 1992 yılında AT'ye toplam ihracatımız 7. 602. 7 milyon dolar iken bunun 4. 218. 2 milyon dolarını tekstil ürünleri oluşturmaktadır. 1995 yılında Türkiye-AT arasında Gümrük Birliği'nin gerçekleşmesi ve kotaların kaldırılması durumunda tekstil ihracatımızın artacağı açıktır. Ancak bu artışın kalıcı olabilmesi için Türk tekstil sektörünün özellikle rakip Asya - Pasifik ülkeleri ile olan rekabet gücünü artırıcı tedbirlerin alınması gerekmektedir.

## b. 3. Döviz Kuru

İhracat ve ithalatı etkileyen unsurlardan biri de döviz kurudur. Türk Lirasının yabancı paralar karşısında değer kazanması ihraç mallarının yabancı paralar cinsinden pahalılaşmasına, ithal mallarının Türk Lirası cinsinden ucuzlaşmasına neden olacaktır. Bu durumun tersi olan Türk Parasının değer kaybetmesi, aynı nedenlerle ihracatın artmasına ithalatın ise azalmasına neden olur.

Türkiye'nin 1995 yılında AT ile Gümrük Birliğine gitmesi ile birlikte tüm gümrük vergilerini sıfırlaması, Türkiye'nin AT'dan ithalatının büyük ölçüde artmasına neden olacaktır. Muhtemel ithalat artışını durdurmak, buna karşın ihracatı artırmak amacıyla döviz kurunu üzerinde ayarlama yapılması düşünülebilir.

Bununla birlikte her ne kadar yüksek oranlı devalüasyon ithalatı engelleyici ihracatı ise artırıcı bir yol olarak görülse de uygulamada birçok sıkıntılar doğuracağı kesindir. Söz konusu sakıncalardan ilki yüksek oranlı bir devalüasyonun kur makasının daralmasına neden olması ve sıcak paranın Türk ekonomisinden çıkması durumudur.

Diğer bir sakıncası ise ithal edilen ve yurt içi üretimde kullanılan ham madde ve ara mallarının ülke içi fiyatlarının artmasına neden olması ve zaten kritik bir seviyede olan enflasyonun hiperenflasyona dönüşme tehlikesidir. Yüksek oranlı devalüasyonun yaratacağı olumsuz etkilerinin beklenen faydaları aşacağından, Türkiye-AT Gümrük Birliği sonrasında ithalatı azaltmak ve ihracatı artırmak için değişik tedbirlerin düşünülmesi daha rasyonel görünmektedir.

#### **4. Tarım Sektörüne Etkiler**

Bilindiği üzere, Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu ile sürdürdüğü ekonomik ve ticari ilişkileri esas itibarıyla, nihai hedefi " tam üyelik" olan ve " fesih hükmü" de içermeyen bir Ortaklık anlaşmasına- Ankara Anlaşması- dayandırılmıştır.

GATT kurallarına uygun bir nitelik taşıyan ve 1963'de akdedilmiş bulunan bu anlaşma, Katma Protokol rejimiyle, taraflar arasındaki sanayi ürünleri ticareti bakımından bir "Gümrük Birliği"nin, 1995 başında sona erecek 22 yıllık bir geçiş dönemi içerisinde gerçekleştirilmesini hükme bağlarken, aynı süre içerisinde, tarım ürünlerindeki serbest dolaşımın, Ortak Tarım Politikasına uyum tedbirlerinin alınması suretiyle sağlanmasını hedeflemiştir.

Bu kapsamda, serbest dolaşımın gerçekleşmesi için gerekli hükümlerin Ortaklık Konseyince belirlenmesi, bu süreçte tarafların tarım ürünleri ticaretinde genişliği ve usulleri Ortaklık Konseyince saptanacak bir tercihli rejim uygulanması kararlaştırılmıştır.

Türkiye'nin Ortak Tarım Politikası'na uyumu,

- Topluluğun fiyat ve müdahale mekanizmalarına,
- Topluluk içi ticarete serbest dolaşım kurallarına,
- Üçüncü ülkelerle ticaret mekanizmalarına,
- Rekabet ve finansman politikalarına,

adaptasyonu gibi hususları içermektedir.

Ayrıca, OTP'nın Topluluk içi gelişmeler nedeniyle tabi tutulduğu reformlar ile, Tek Avrupa Pazarı çerçevesinde özellikle bitki ve hayvan sağlığı mevzuatı ile, gıda, organik tarım, yaş değişiklikleri gibi hususlar Türkiye'nin uyum mükellefiyetlerini genişletmektedir.

Bu çerçevede, Türkiye, özellikle bitki ve hayvan sağlığı ile standartlar alanında önemli ilerlemeler kaydetmiş, Ortak Piyasa Düzenlerine uyum bakımından ise, bu yıl ilk olarak pamukta, Topluluk mekanizmalarına paralel şekilde, müdahale fiyatı, hedef fiyat ve prim ödemeleri sistemini yürürlüğe koymuş olup, gelecek yıl ayçiçeği ve fındıkta da benzer bir sistemin tesisini planlamaktadır.

Bununla birlikte, Türkiye'nin Ortak Piyasa Düzenlerine uyum çalışmaları öngörülenin ötesinde bir süreyi kapsayacaktır. Zira, oldukça karmaşık olan bu mekanizmalara uyumun, ülkemiz tarım kesimini ve tüketicileri en az düzeyde etkileyecek şekilde, ve Topluluğun herhangi bir teknik yardımı olmaksızın 1995 yılına kadar gerçekleştirilmesi mümkün değildir.

Bu konuda yapılan çalışmalar uyumun 7-10 yıl gibi bir sürede tamamlanabileceğini göstermektedir.

Bu bakımdan Ortak Tarım Politikasının tesbiti ve gelişmesi ile ilgili kararlardan Türkiye'nin haberdar edilmesi ve Topluluğun teknik alandaki yakın desteği Türkiye için büyük önem taşımaktadır.

Nitekim, Topluluk tarafından Gümrük Birliği teknik müzakerelerinde ilk kez, Türkiye'de üretim ve ihracat potansiyeli bulunan, Topluluk piyasalarını tamamlayıcı nitelik taşıyan bazı tarım ürünlerinde ülkemize sürüm kolaylığı sağlanmasına yönelik bir mutabakat dile getirilmiştir. Bu husus son olarak Yönlendirme Komitesi çerçevesinde tesis edilen ve tarım ile ilgili konularda daha yakın işbirliği sağlanması amacıyla oluşturulan Tarım Teknik Komitesinde de ele alınmış olup, halen Komisyon yetkilileri tarafından incelenmektedir.

Bilindiği gibi Gümrük Birliğinin tamamlanma süreci 1995 yılı içerisinde sona erecektir. Gümrük duvarlarının kaldırılmasıyla tarım sektöründe de bazı değişikliklerin olacağı kesindir. Ancak bu değişikliklerin hangi düzeyde ve ne şekilde olacağı ve gümrük birliğine giriş şartları tam olarak bilinmeden değerlendirilmesi pek olanaklı görülmemektedir. Bu ise, 1994 sonbaharında gerçekleştirilecek Ortaklık Konseyi ile kesinleşecektir.

Bu çerçevede, Topluluk ile Türkiye arasında Gümrük Birliğinin tamamlanmasına ilişkin gelişmeleri izlemek ve teşvik etmek üzere kurulan

Yönlendirme Komitesinin son toplantılarında Topluluk yetkililerinin sektörleri ayrı ayrı tüm ayrıntılarıyla inceledikleri ve örneğin tıbbi müstahzarlarda olduğu gibi, rekabet politikasının bir aracı olan patent ve telif hakları hususlarında Topluluk mevzuatına paralel yasal düzenlemelerin yapılamaması halinde gümrük birliğinin gerçekleşmesinin olanaklı olamayacağını kaydettikleri tesbit edilmiştir.

1930'lu yıllardan bu yana ülkemizde sürdürülen destekleme sistemlerinin OTP'na uyum çerçevesinde düzenlenmesi gerekmektedir ve bu konudaki ilk değişiklik de yukarıda da sözedildiği üzere pamukta tesis edilen yeni bir sistemle uygulamaya konulmuş bulunmaktadır.

Bununla birlikte, önümüzdeki yıllarda hangi ürünlerde nasıl bir destekleme politikası izleneceği kesinlik kazanmış değildir. Bu durumda, gümrük birliğinin tarımsal üretimi ve tarım fiyatlarını ne şekilde etkileyeceğinin şimdiden tahmini oldukça zor görülmektedir.

Bilindiği gibi tarım ürünlerinde miktar dalgalanmaları, büyük boyutlarda fiyat dalgalanmalarına yol açar. Fiyatlardaki istikrarsızlık ise, bir taraftan dış piyasalara girmeyi zorlaştırırken, diğer taraftan bu piyasalarda kalıcı bir yer edinmeyi olanaksız kılar. Ancak, Ortak Tarım Politikasına uyumla tarımsal ürünlerin fiyatlarında beklenen yüksek artışların - ki Topluluğa sonradan katılan AT ülkelerinde bu şekilde tezahür etmiştir- ülkemiz tarımsal ürün çeşitliliğinin ve üretim potansiyelinin farklılık göstermesi nedeniyle, her tarımsal üründe ayrı sonuç vermesi mümkün görülmektedir. Başka bir ifadeyle, OTP'na uyumun tamamlanması sözkonusu gümrük birliği sürecinde olmayacağından tarım ürünleri fiyatları beklendiği gibi bir artış göstermeyecektir.

Ancak, gerek tarım ürünlerindeki desteklemelerin FEOGA kaynaklı desteklemelerden daha düşük düzeylerde kalması ve gerekse Topluluğun uyguladığı bazı teknik engellemelerle karşı karşıya kalınması, ülkemizdeki bazı tarım ürünleri dış ticaretini zora sokabilecektir. Nitekim, dünya üretiminde söz sahibi olduğumuz fındıkta geçtiğimiz yıl yaşanan tecrübeye olduğu gibi, elverişli koşullar nedeniyle fındık üretiminin artması sonucu düşen fiyatların Topluluk piyasasını olumsuz yönde etkilediği gerekçesiyle AT tarafından Türkiye'den fındık ithalatına bazı kısıtlayıcı tedbirler getirilmeye çalışılmıştı.

Bu ve benzeri örnekler, Türkiye'nin Ortak Tarım Politikasına bir an önce uymak üzere gerekli önlemleri almasının önemini vurgulamaktadır.

Ayrıca, 1993 sonuna dek tarımsal destekleme politikalarından kaynaklanan sorunları uluslararası düzeyde tarım ürünleri ticaretini, dolayısıyla destekleme politikalarını GATT kurallarına bağlama çabasıyla 1986 yılından bu yana süren Uruguay Round tartışmaları sonuçlanmadan gümrük birliğinin Türkiye'de tarım ürünlerini nasıl etkileyeceğini söylemek pek olanaklı görülmemekte idi.

Zira, Türkiye'nin, dış ticaretinde önemli bir yer tutan tarım ürünlerine ilişkin politikalarını Brüksel'de belirlenen tekstil kotasından, Topluluğun Akdeniz ve Doğu Avrupa Politikasından, Uruguay Round görüşmelerinden, Karadeniz Ekonomik İşbirliği ve Türki Cumhuriyetler'le kurulan ilişkilerden ve bunun gibi Türkiye'nin dünya ekonomileri ile entegrasyonunu sağlayan dış gelişmelerden bağımsız biçimlendirmesi gerçekçi olmayacaktır.

Bununla birlikte, 15 Aralık 1993 tarihinde yapılan Ticaret Müzakere Komitesi ile katılımcı ülkelerin Round Paketini kabul etmeleriyle dünya ticareti açısından yeni bir süreç başlatılmış bulunmaktadır.

Round sonuçları temelde korumacılığın azaltılmasını hedefleyen bir politika çerçevesindedir.

Uruguay Round sonuçları çerçevesinde Türkiye pazara girişte 10 yıllık bir süre içinde ortalama %24 oranında indirim yapmayı ve ayrıca ihracat sübvansiyonları açısından ise 1986-1990 döneminde verdiği sübvansiyonlar itibarıyla 10 yıl içinde harcamalarda %24, miktar üzerinden ise %14 oranında indirim yapmayı taahhüt etmiştir.

Destekleme alımları yoluyla yapılan yardımlar, üretim değerinin % 10'unu geçmemesi, bu çerçevede Uruguay Round Nihai Senedinde "de minimis" kapsamına girmesi nedeniyle, Türkiye'yi desteklemeler açısından bağlayıcı herhangi bir husus sözkonusu değildir.

Bu bağlamda, uluslararası tarım ürünleri ticaretindeki liberalizasyon ile üretici ülkelere piyasalara girişte bir takım avantajları sağlaması ve karşılaştırmalı üstünlükler teorisine uygun olarak sözkonusu ülkelerin pazar paylarını arttırmaları beklenmektedir. Dolayısıyla ülkemizin de bu avantajlı ticari ortamdan yarar sağlaması sözkonusu olabilecektir.

Ancak gelişmiş ülkelerin indirimlere esas teşkil edecek başlangıç tarifelerinin çok yüksek olmaları nedeniyle piyasaya girişteki engellemelerin kısa bir zaman diliminde veya tamamen ortadan kalkması düşünülmemelidir.

Taahhütlerimiz çerçevesinde 1986-90 döneminde verilen ihracat sübvansiyonları üzerinden indirim yapılacak olması, ayrıca bu dönem itibariyle sübvansiyondan yararlanamayan ürünlere tekrar sübvansiyon verilemeyeceği, kaldırılan sübvansiyonların yeniden uygulanmayacağı konusu dikkate alınrsa; Türkiye'nin önümüzdeki dönemler itibariyle sübvansiyon ödemek zorunda kalacağı bazı ürünlerde zorluklarla karşılaşması beklenebileceği gibi, bunların Anlaşmadaki bazı maddeler çerçevesinde aşılabileceği de düşünülmektedir.

Ancak, tarımsal girdiler açısından konu ele alındığında, durum farklı sonuçlar gösterecektir. Nitekim, konu, sanayi ürünlerine girdi teşkil eden tarım ürünleri açısından irdelendiğinde, bu ürünler itibariyle bir üretim artışından söz edilebilir. Örneğin, gümrük birliği ile tekstil kotalarının kaldırılması sonucu tekstil üretiminde bir artış olacaktır. Bu ise, pamuğa olan talebi arttıracaktır. Bu çerçevede arz talep dengesi kapsamında pamuk fiyatının bir miktar yükselmesi beklenmektedir.

Öte yandan konu, diğer girdiler olan gübre, tarımsal mücadele ilacı ve tohumluk açısından incelendiğinde ise, mevcut durumdan daha farklı bir sonucun ortaya çıkacağı düşünülmektedir. Zira sözkonusu girdiler ülkemize, halen gümrük vergisi ve Toplu Konut Fonundan muaf olarak girmektedir. Gümrük birliği sonrasında ise, bu maddeler her ne kadar AB'den gümrüksüz olarak ithal edilecekse de bunlar üçüncü ülkelerden ortak gümrük tarifesi kapsamında ithal edileceklerdir. Dolayısıyla bu maddelerin fiyatlarında bir miktar artış olabileceği, bunun da tarım ürünleri fiyatını dolaylı olarak etkileyeceği açıktır. Diğer bir girdi olan ve halen gümrük vergisine tabi olan tarımsal alet ve ekipmanlar ise, gümrük birliği sonrasında gümrüksüz olarak ithal edilebileceğinden bunların fiyatlarında da bir düşüş kaydedilebileceği düşünülmektedir.

Her hal ve karda sözü edilen gelişmelerin Gümrük Birliği sonrasında tarımsal üretimin ve kaliteli üretimi olumlu yönde etkilemesi

beklenmektedir.

Tarım ürünlerinden ayrı bir kapsamda ele alınan işlenmiş tarım ürünlerinde ise, Topluluk üçüncü ülkeler çıkışlı ithalatta uyguladığı gümrük vergilerini, sanayi payını yansıtan sabit unsur ve tarım payını yansıtan değişken unsura dayandırmaktadır. Ancak Uruguay Round çerçevesinde sözkonusu değişken unsur da tarifesyona tabi olarak 1. 7. 1995'den itibaren tarım unsuru şeklinde belirlenecek ve indirime konu olacaktır.

Topluluk, Katma Protokolün 6 sayılı Eki'nin 14'ncü maddesi hükümleri çerçevesinde, bazı işlenmiş tarım ürünleri ithalatında, Türkiye'ye sabit unsurda "muafiyet" ya da "indirim" şeklinde değişiklik gösteren bir taviz rejimi de tanımış bulunmaktadır.

Bu bağlamda, gümrük birliği çerçevesinde işlenmiş tanm ürünlerinin bünyesinde yer alan maddeler de dikkate alınarak korumadaki sanayi payının belirlenmesi ve Topluluğa karşı sıfırlanması ve tarım unsuru üzerindeki teknik çalışmalar karşılıklı olarak sürdürülmektedir.

Topluluk mevzuatı paralelinde bir sistemin oluşturulması sonrasında 1995 yılından başlayarak sanayi payının muafiyete ulaştırılması mümkün olabilecektir.

Böylelikle, işlenmiş tanm ürünleri ihracat ve ithalatındaki ihracat geliri ve ithalat maliyetinde ürünlerin talep esnekliğine göre artış olabileceği ayrıca ithalat hacminde de bir yükselmenin gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Öte yandan, Topluluğun dördüncü genişlemesi çerçevesinde pazarlarında önemli payımız olan dört EFTA ülkesinin AB'ne katılması ile halen mevcut olan ticari ilişkilerimizde bazı değişiklikler beklenmektedir. Zira, ürünlerimizin büyük bir kısmı bu piyasalara Türkiye-EFTA Serbest Ticaret Anlaşması ekinde yer alan ve bu ülkelerle Türkiye arasında yapılmış olan ikili anlaşmalardan kaynaklanan tavizli rejimler çerçevesinde, herhangi bir kısıtlamaya tabi olmaksızın ve gümrük vergisinden muaf olarak girmektedir. Ancak bu konunun yapılacak uyum protokolleri kapsamında müzakere edileceği ve bazı tavizlerin alınabileceği ümit edilmektedir.

Sonuç olarak, Gümrük birliğinin; gümrük vergisi indirimleri, Ortak Gümrük Tarifesine uyum ve miktar kısıtlamalarının kaldırılması şeklinde dar bir çerçevede ele alınması ve Ortak Ticaret ve Rekabet Politikalarının bazı temel unsurlarına adaptasyonda gecikilmesi 1995'ten itibaren, Birlik İçi Serbest Dolaşıma Türkiye üzerinden girebilecek üçüncü ülkeler çıkışlı ürünlerin Topluluk Ortak Politikalarının öngördüğü şekilde kontrol edilememesi nedeniyle bazı ticari sapmalara yol açacağından bunları ortadan kaldırmak amacıyla Topluluğun ihracatımızı güçleştirecek kısıtlamalara gitmemesini sağlayacak girişimlerin şimdiden ele alınması zorunlu görülmektedir.

Diğer taraftan, yukarıda bahsedilen tüm olasılıkların ürünler ve girdiler bazında genel denge modelleri çerçevesinde ele alınarak ekonomik analizlerinin yapılması ile daha somut sonuçlara ulaşılabilecektir. Bu nedenle, bu çalışmaların bir an önce başlatılmasında yarar görülmektedir.

## 5. Milli Gelir ve İstihdam Üzerine Etkileri

### A. Gümrük Birliğinin İstihdam Üzerine Etkileri

Türkiye - AT arasında 1 Ocak 1995 de gerçekleştirilecek gümrük birliğinin muhtemel etkilerinden biri de istihdam üzerinde yaratacağı etkidir. Bu etki, Türkiye'de işsizliğin % 7, eksik istihdam nedeniyle atıl işgücü oranının ise % 7. 6 olması nedeniyle daha da önem kazanmaktadır.

Türkiye'de sektörler itibariyle istihdam edilen işgücünün dağılımına baktığımızda (tablo 5) 1992 yılı itibariyle çalışan nüfusun % 44. 1'inin tarım sektöründe, % 17. 6' sının sanayi sektöründe ve % 38. 3' ünün hizmet sektöründe istihdam edildiği görülmektedir.

**TABLO:5**

### İSTİHDAM

YILLAR	TARIM	SANAYİ	HİZMETLER	TOPLAM
1980	62.5	11.6	25.9	100.0
1988(1)	46.3	15.7	38.0	100.0
1989(1)	47.3	15.8	36.9	100.0
1990(1)	46.1	16.0	37.9	100.0
1991(1)	46.6	15.1	38.3	100.0
1992(1)	44.1	17.6	38.3	100.0

Kaynak: DPT, DİE

(1) DPT, Temel Ekonomik Göstergeler.

Türkiye - AT arasında kurulacak gümrük birliği'nin istihdam açısından etkisi büyük oranda sanayi sektöründe görülecektir. Muhtemelen istihdamın azalması şeklinde görülecek olan bu etkinin nedenlerinden birisi, sanayi sektöründe yer alan firmalardan bir kısmının Topluluk tırmalan karşısında rekabet gücünün zayıf olması sonucu bu sektörden çekilmeleri, diğeri ise kalan firmaların rekabet güçlerini artırmak için emek yoğun üretimden teknoloji yoğun üretime geçerek mevcut istihdamlarını azaltma yoluna gitmeleri olacaktır. Gümrük birliğinin özellikle sanayi sektöründeki istihdam üzerinde beklenen olumsuz etkilerinin yamsıra toplam istihdam üzerinde muhtemel olumlu etkileri de görülebilir. AT'na tam üyeliğin bir aşaması olarak kabul ettiğimiz gümrük birliği ile gerekli ortamı sağladığımız takdirde, gerek AT pazarına girmeye çalışan Uzak

Doğu ülkelerinden ve gerekse Topluluktan gelecek yabancı sermaye miktarında bir artış olabileceği beklenmektedir. Böyle bir artış gerçekleştiği takdirde Türkiye'ye gelecek yabancı sermayenin muhtemel etkilerinden birisi istihdamdaki artış olacaktır. Ancak gelen yabancı sermayenin neden olabileceği istihdam artışının gümrük birliği sonucu meydana gelecek istihdam azalışını karşılayabilmesi, Türkiye'de yapılacak yatırımların portföy yatırımlarından ziyade, sermaye stoğunu artırıcı yatırımlar olmasına bağlıdır.

Bu bağlamda, Türkiye'nin tam - üyelikten önce gümrük birliğine entegre olma sorununun, istihdam açısından yarattığı bir çalışmaya değinmek gerekir. Türkiye tam - üye olamayacağı için, Avrupa Sosyal Fonu'ndan yararlanamayacaktır. Oysa, gümrük birliğine entegre olma, çeşitli endüstri dalları arasında geçişler ve bir yeniden yapılanma gerektirecektir.

Toplulukla rekabet edemeyen endüstri dallarından, Türkiye'nin maliyet üstünlüğüne sahip olduğu dallara yönelik işgücü transferi, işçilerin yeniden - mesleki eğitimini ve coğrafi hareketliliğini gerektirecektir. Böylesi giderler, önceki üyeler için Avrupa Sosyal Fonu'ndan karşılanmıştır. Oysa, tam üye olmayan bir Türkiye için bu olanak söz konusu değildir.

## **B . Gümrük Birliğinin Verimliliğe Etkileri**

Gelişmekte olan ülkelerin ithal ikameci politikalar doğrultusunda yüksek gümrük duvarları ile korumacılığı benimsemeleri sonucu rekabet ortamından uzak kalmaları, ülkelerinin pazar hacimlerinin sınırlı olması ve alt yapının yeterince gelişmemiş olması bu ülke firmalarının gelişmiş ülke firmalarından farklı olarak emek-yoğun üretim yapmalarına neden olmakta ve teknoloji-yoğun ülke firmalarına oranla verimlilikleri düşük olmaktadır. 1980'li yıllara kadar ithal ikameci politikalar benimseyen Türkiye, 80'li yıllardan sonra dışa açık politikalar benimsemiş, bunun sonucunda Türk firmaları yabancı firmalarla rekabet etme durumunda kalmıştır. Her ne kadar 1980'den sonra Türkiye dışa açıldıysa da, bir yandan bazı sektörlerde yüksek gümrük duvarları uygulamasına devam etmiş, diğer yandan verilen teşviklerle ihracatı artırma yoluna giderek firmaların rekabet gücünü suni olarak artırmıştır. Yine de Türkiye'de, 1980'li yıllardan sonra, sektörel bazda bakıldığında, verimlilikte sürekli bir artış trendi göze çarpmaktadır. ( Tablo 6)

TABLO:6

## İMALAT SANAYİNDE VERİMLİLİK, ÜRETİM, İSTİHDAM İNDEKSİ

	Kamu Sektörü			Özel Sektör		
	Verimlilik	Üretim	İstihdam	Verimlilik	Üretim	İstihdam
1982(ort)	125.8	115.5	91.8	103.1	104.1	101.0
1984(ort)	144.9	137.7	95.0	110.9	129.6	116.9
1986(ort)	163.5	147.3	90.1	136.1	158.5	116.5
1988(ort)	199.3	171.4	86.0	132.9	173.2	130.3
1989(ort)	180.0	162.0	89.0	140.0	184.3	131.6

Kaynak: Milli Prodüktivite Merkezi Yayınlarından İmalat Sanayi ve Alt Kollarında Verimlilik, Üretim, İstihdam İndeksi

Türkiye ile AT arasında 1995 başında oluşturulacak gümrük birliği sonucu Türkiye'nin AT'na karşı gümrük duvarlarını tamamen kaldırması -Toplu Konut Fonu (TKF) belli mallarda kademe kademe kaldırılabilir- Türk firmaların AT firmalarıyla rekabet etme zorunluluğu içerisinde bırakacaktır. Bunun sonucu ise, Türk firmalarının rekabet güçlerini artırmak için teknoloji-yoğun üretime geçerek verimliliği artırmaları ya da rekabet edemeyerek sektörden çekilmesidir. Sonuç olarak diyebiliriz ki gümrük birliğinin muhtemel etkilerinden biri Türkiye'de sektörlerde zorunlu bir verimlilik artışıdır. Diğer taraftan, gümrük birliği ile birlikte Türkiye'ye gelen yabancı sermayedeki artış ve beraberlerinde getireceği yeni teknolojiler de verimlilik artışına neden olabilir.

## 6. Gümrük Birliğine Katılmanın yaratacağı Sorunlar

### A . Kamu Sektörü Dengesi

Türkiye, halen ithalattan gümrük vergisi ve Toplu Konut Fonu (TKF) olmak üzere iki vergi almaktadır. Gümrük Birliği ile birlikte gerek Topluluğa gerek üçüncü ülkelere karşı TKF'yi kaldırarak; Topluluğa gümrük vergilerini kaldırırken üçüncü ülkelere karşı Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) hadlerini uygulayacaktır. Ancak tarım ürünleri, Avrupa Kömür Çelik Topluluğu (AKÇT) ve EURATOM kapsamındaki ürünler bu uygulamanın dışında kalacaktır.

Kısa dönemde kamu gelir-gider dengesinde ortaya çıkabilecek etkileri iki grupta toplayabiliriz.

- Kamu gelirlerinde azalma:

- \* TKF'nin kaldırılmasından doğacak gelir kaybı,
- \* Topluluğa karşı uygulanan gümrük vergilerinin kaldırılmasından doğacak gelir kaybı,
- \* Ortak Gümrük Tarifesinin uygulanmasından doğabilecek gelir kaybı (bu kayıp mevcut tarifeler ve OGT arasındaki farka ve ithalatın miktarına bağlı olarak değişebilecek, (+) veya (-) olabilecektir). Ayrıca, gümrük birliği ertesinde muaf ithalat rejimi (teşvik politikası çerçevesindeki) yürürlükten kalkacağından, üçüncü ülkeler kaynaklı ithalatta belirli ölçüde gelir artışı sağlanması ve bunun da genel gelir kaybını azaltması ihtimali mevcuttur.

Türkiye'nin ithalatını, AT+EFTA ve diğerleri diye ikiye ayırır ve bu dağılımın gümrük birliğinden sonra da değişmeyeceğini varsayarak (aslında Türkiye'nin ithalatındaki Topluluk + EFTA'nın payının en az % 60'ın üzerine çıkacağı, Yunanistan, İspanya ve Portekiz örneğine bakarak söylenebilir), yapmış olduğumuz çalışma sonuçları Tablo : 7 ve Tablo : 8'de verilmektedir. Tablo 7'e göre, 1993 yılı ithalatı ve 1993 ithalat rejimi çerçevesinde (bu yılda geçerli her tür muafiyet dikkate alınarak) toplam koruma -yüzde olarak- 11. 46 çıkmaktadır. Yani, ithalatta 1993 yılında yürürlüğe giren "tek vergi" hadleri uygulandığında (özel kanunların tanıdığı muafiyet ve teşvik mevzuatı çerçevesinde yapılan ithalat dahil) ithalattan alınan vergi ve fonların toplam ithalata oranı -yüzde olarak- 11. 46 çıkmaktadır (Petrol ürünlerinden rafineri çıkışı alınan vergi ve fonlar dahil değil).

Bu oranlar gümrük birliği gerçekleştiğinde (Tablo : 8) 3. 7'ye düşecektir.

İthalatın 1994'te 24. 3 milyar Dolar ve 1995 yılında 28 milyar Dolar'a çıkacağı ve Gümrük Birliğinin 1995'de gerçekleştirileceği varsayımı altında

1995'te vergi kaybı;

28. 0 x 7. 76 - 2172. 8 milyon Dolar olmaktadır.

Bütçe açıklarının rekor düzeylere ulaştığı bir ortamda gümrük birliğinin bütçeye getireceği yükün önemi daha da artmaktadır.

- Kamu Giderlerinde Artış

\* Gümrük birliğine uyum sağlamak için yapılacak harcamalar,

\* Sanayiye gümrük birliği sonrası uyum için sağlanacak ek teşviklerin getireceği yük.

Yukarıda da bahsedildiği gibi, kısa dönemde kamu gelir / gider dengesinde meydana gelecek bozulma , orta vadede uygun ve etkili maliye politikalarının uygulandığı ve ekonomik canlanmaya paralel kamu gelirlerindeki beklenen artış gerçekleştiği takdirde ortadan kalkabilecektir.

## REJİMLERE GÖRE KORUMA ORANLARI (\*)

REJİM KODU	AT+EFTA					DİĞER					TOPLAM				
	İTHALAT (Milyon \$)	GÜM. VER. ORN.	FON ORN.	YTF. ORN.	TOP. KOR.	İTHALAT (Milyon \$)	GÜM. VER. ÖRN.	FON ORN.	YTF ORN.	TOP. KOR.	İTHALAT (Milyon \$)	GÜM VER. ORN.	FON ORN.	YTF ORN.	TOP. KOR.
12 YILLIK	7106.4	1.9	6.7	0.4	9.0	9247.7	2.6	4.0	0.2	6.8	16354.2	2.3	5.2	0.3	7.7
22 YILLIK	4881.5	2.6	10.3	0.8	13.7	2903.2	11.2	12.1	0.7	24.0	8784.6	5.5	10.9	0.8	17.1
TARIM	337.5	4.6	38.8	0.1	43.5	1092.5	8.0	22.8		30.9	1429.9	7.2	26.6		33.8
AKÇT	1275.4	0.8	1.1	0.0	2.0	1584.6	2.2	4.2		6.4	2860.0	1.6	2.8		4.4
EURATOM	0.4		0.2	3.1	3.3		4.2	0.6		4.8	0.4	0.4	0.2	2.9	3.5
TOPLAM	14601.1	2.2	8.4	0.5	11.1	14828.0	4.6	7.0	0.3	11.9	29429.2	3.4	7.7	0.4	11.5

(\*) : 1993 Yılı İthalatı ve Vergi Hadleri Esas Alınmıştır.

## GÜMRÜK BİRLİĞİ GERÇEKLEŞTİĞİNDE KORUMALAR (\*)

REJİM KODU	AT+EFTA					DİĞER					TOPLAM				
	İTHALAT (Milyon \$)	GÜM. VER. ORN.	FON ORN.	YTF. ORN.	TOP. KOR.	İTHALAT (Milyon \$)	GÜM. VER. ORN.	FON ORN.	YTF. ORN.	TOP. KOR.	İTHALAT (Milyon \$)	GÜM. VER. ORN.	FON ORN.	YTF. ORN.	TOP. KOR.
12 YILLIK	7106.4	0.0	0.0	0.0	0.0	9247.7	1.9	0.0	0.0	1.9	16354.2	1.1	0.0	0.0	1.1
22 YILLIK	5881.5	0.0	0.0	0.0	0.0	2903.2	10.5	0.0	0.0	10.5	8784.6	3.5	0.0	0.0	3.5
İTARIM	337.5	4.6	38.8	0.1	43.5	1092.5	8.0	22.8		30.9	1429.9	7.2	26.6		33.9
AKCT	1275.4	0.8	1.1		1.9	1584.6	2.2	4.2	0.0	6.4	2860.0	1.6	2.8		4.4
EURATOM	0.4	0.0	0.2	3.1	3.3	0.6	4.2	0.6	0.0	4.8	0.0	0.4	0.2	2.9	3.5
TOPLAM	14601.1	0.2	0.0	0.0	1.2	14828.0	4.1	2.1	0.0	6.2	29429.2	2.2	1.6	0.0	3.7

1993 Yılı İthalatı ve Vergi Hadleri Esas Alınmıştır.

(\*) : 12 ve 22 Yıllık Listelerde Topluluğa Karşı (0), Üçüncü Ülkelere Karşı OGT (con) Hadleri Uygulanmıştır.

## B . Rekabetin Yaratacağı Sorunlar

Gerçek bir gümrük birliği, taraf olan ülkelerin gerçek maliyetlerinin geçerli olabilmesi açısından, maruz kaldıkları ulusal rekabet koşulları ve ortamı arasında bir yakınlaşma ve uyumlaştırmanın sağlanmasını da gerektirir. Bu nedenle, konu. Topluluk ile gümrük birliğini gerçekleştirilmesi öngörülen ülkemiz açısından da yaşamsal önem taşımaktadır.

Toplulukla aramızdaki ilişkiyi kuran Ankara Anlaşması'nın 16. maddesinde, "Akit tarafların, ortaklık ilişkilerinde, Roma Antlaşması'nın 3. Bölüm 1. Kısımında yer alan rekabet, vergileme ve bunlara ilişkin mevzuatın yakınlaştırılması konularına ilişkin hükümlerde belirlenmiş ilkelere uyma gereğini kabul etme zorunluluğu" belirtilmiştir. Dolayısıyla, rekabete ilişkin ilkeler, ortak-üyelik statüsü için de geçerlidir. Ancak, burada gözden kaçırılmaması gerekli önemli nokta, uyum gereğinin anılan maddelere değil, bu maddelerde yer alan ilkeler açısından geçerli oluşudur.

Ayrıca, Katma Protokol Madde 43/1'de, "Ortaklık Konseyi, Katma Protokol'ün yürürlüğe girişinden itibaren 6 ay içerisinde, Roma Antlaşmasındaki 85,86,90 ve 92. maddelerin uygulanmaları için gerekli ortam ve ilkeleri belirler" denilmektedir. Bu konuda, Ortaklık Konseyi'nde kayda değer bir ilerleme gösterilememiştir.

Rekabet koşullarına uyma konusunda Topluluk tam-üyeleri arasında bile, bugüne değin ancak sınırlı ölçüde gelişme sağlanabilmiştir. En fazla gelişme, 85. ve 86. maddelerin uygulanması açısından söz konusudur. Ne var ki, rekabet konusunda, özellikle dolaylı vergiler açısından bir yakınlaştırma bile sağlanamamıştır. Dolaysız vergilerdeki gelişmeler ise, çifte- vergilemenin önlenmesine ilişkin önlemlerden öteye geçememiştir.

Bu gerçekler ışığında, ortak-üyelik statüsündeki Türkiye'nin rekabet koşullarına uyum konusunda halen izlemekte olduğu politikalar ve almakta olduğu önlemler yeterli sayılmalıdır.

### III. ÖNERİLER

Türkiye - AT Ortaklık Konseyi'nin 34. dönem toplantısı 8 Kasım 1993 tarihinde Brüksel'de gerçekleştirilmiştir.

Ortaklık Konseyi , Gümrük Birliği'nin Ankara Anlaşması ve Katma Protokol'de öngörülen süre içerisinde , 1995 yılında tamamlanması yönünde tarafların kararlarının teyid edildiği ve ekinde bu konuda yapılacak teknik görüşmelerin çerçevesinin çizildiği bir çalışma programının yer aldığı bir kararı kabul etmiştir.

Ayrıca, Ortaklık Konseyi kararı ile Gümrük Birliği'nin 1995 yılı itibariyle işleyişini sağlayabilmek amacıyla, her iki tarafın uygulamaya dönük karar alma konusundaki kararlılığı tekrar ifade edilmiş ve tarafların Gümrük Birliğinin gerektiği gibi işleyişini sağlayabilmek amacıyla gerekli yasal ve idari tedbirleri alacakları belirtilmiştir.

Ortaklık Konseyi'nin 34. dönem toplantısında alınan kararlar çerçevesinde de Türkiye'nin 1995 yılında Gümrük Birliği'nin gerçekleştirilmesi yönündeki siyasi kararı bir kez daha ortaya konmaktadır.

Ancak, Rapor kapsamında da ifade edildiği gibi, 1995 yılında Türkiye ile AT arasında Gümrük Birliğinin gerçekleştirilmesi Türk ekonomisi üzerinde önemli etkiler yaratacaktır. Özellikle Türkiye'deki birçok sanayi AT ülkeleriyle rekabet etme zorunluluğunda kalacaktır.

Gümrük Birliği'nin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılabilmesi 1995 öncesi dönemde alınacak yapıcı ve etkin önlemler ile mümkün olabilecektir.

Bu çerçevede Gümrük Birliği'nin Türk ekonomisi üzerinde yaratacağı olumsuz etkilere karşı alınması gereken önlemler dört ana başlık altında toplanarak belirtilmiştir.

#### **1. Sanayinin Rekabet Şansını Arttırıcı Önlemler**

Sanayinin rekabet şansını arttırıcı önlemler kapsamında ;

\* Yerli firmaların verimliliği arttırıcı, üretim planlaması, modern işletmecilik ve çalışan işgücünün beceri düzeyinin yükseltilmesine yönelik eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmesi,

- \* Entegre ve düşük verimle çalışan tesislerin bölünerek optimum ölçekte verimli özel işletmeler haline dönüştürülmeleri,
- \* İşletmelerin modern ve sağlıklı koşullarda üretim yapabilmeleri için Küçük Sanayi Siteleri ve Organize Sanayi Bölgelerinin inşasının özendirilmesi,
- \* Yatırımların, ürün bazında ihtisaslaşmanın olduğu, ihraç şansı olabilecek ürün oriyantasyonlu ve ileri teknolojiye dayalı işletmelere kaydırılması,
- \* Küçük Sanayi Siteleri ve Organize Sanayi Bölgeleri gibi kurumsallaşmış üretim odaklarında, üreticilerin yönetimde yer alacağı, çok ortaklı dış ticaret şirketlerinin kumulusunu özendirmek ve desteklemek,
- \* AT tarafından proje paketleri biçiminde yürütülen dış ticaretin arttırılması, ortak yatırım ve bilgi ile teknoloji değişim programlarına, yurt dışındaki fuar ve tanıtım organizasyonlarına Türk firmalarının etkin katılımının sağlanması,
- \* Yabancı sermayenin teşvik edilmesi, halen sürmekte olan yetki dağınıklığının ortadan kaldırılması,
- \* Hukuki açıdan mevcut problemlerin ortadan kaldırılması, fikri mülkiyet hakları ile ilgili kanuni düzenlemeler yapılması,
- \* Ülkemizin yurt dışında tanıtımına yönelik faaliyetlerin arttırılması,
- \* Ekonomik ve politik istikrarın güven verici, ülkemizin risk pimini düşürücü seviyeye çekilmesi,
- \* Sanayimizin AT standartlarına uyumunun sağlanması için TSE tarafından sürdürülmekte olan çalışmalara sanayi içinden gelen uzmanların katılımının sağlanması,
- \* Sanayi mamulleri ve hizmetleri kapsamında olan risk sigortaları sistemleri konusunda çalışmalar yapılması,
- \* Küçük sanayicimize kalite sistemleri ve kalite konusunda verilen teknik desteğin yeterli düzeye çıkarılması,

- \* Tüm bu çalışmalar yapılırken üniversite ve bilimsel kuruluşların yaptığı AR-GE çalışmalarının sanayide uygulanmasını sağlamak için üniversite - Sanayi işbirliğinin sağlanması,

önerilen sunulmaktadır.

## **2. Teşvik Politikasında Yapılması Gereken Değişikliklere İlişkin Öneriler**

Söz konusu yapı oluşturulurken :

- \* Teşvik araçlarının uyumlulaştırılması konusunda devletin kredilendirme şeklinde teşviklerin uygulanması yani, kredilendirme ve vergi indirimlerine dayalı bir teşvik sistemi oluşturulması,
- \* Yatırım aşamasında, proje bazında nakit yardımlar ve faiz sübvansiyonu gibi Türk Teşvik Sistemi açısından uygulanabilecek yeni teşvik araçlarının oluşturulması,
- \* GATT'a aykırı ihracatı teşvik uygulamasına son verilmesi ve Kurumlar Vergisi İstisnası, AT'a yönelik ihracatla ilgili ithalatta gümrük ve fon muafiyeti ile ithalat ve ihracatta navlun primi uygulamalarının kaldırılması,
- \* OECD tarafından her altı ayda bir yayımlanmakta olan ihracat faiz oranlarına uyum sağlanması,

önerilerin ana hatlarını oluşturmaktadır.

## **3. Ortak Tarım Politikasına Yakınlaşmayı Kolaylaştırıcı Önlemler**

Ortak Tarım Politikasına yakınlaşmayı kolaylaştırıcı önlemler;

- \* 1930'lu yıllardan bu yana ülkemizde sürdürülen destekleme sistemlerinin OTP'na uyum çerçevesinde düzenlenmesi,
- \* Türkiye'nin, dış ticaretinde önemli bir yer tutan tarım ürünlerine ilişkin politikalarını, Türkiye'nin dünya ekonomileri ile ilişkilerini belirleyen dış gelişmeleri de dikkate alarak, gerçekçi bir yaklaşımla belirlemesi,

- \* OTP'na uyum konusunun; Topluluğun fiyat ve müdahale mekanizmalarına, Topluluk içi ticarete serbest dolaşım kurallarına, üçüncü ülkelerle ticaret mekanizmalarına, rekabet ve finansman politikalarına uyum gibi geniş bir çerçevede ele alınması, bunların yanında, bitki ve hayvan sağlığı mevzuatı, gıda, organik tarım gibi hususlarda da çalışmalar yapılması,
  - \* OTP'nın tespiti ve gelişmesi ile ilgili kararlardan Türkiye'nin haberdar edilmesi ve Topluluğun teknik alandaki desteğinin sağlanması,
  - \* Rekabet politikasının bir aracı olan, patent ve telif hakları hususlarında Topluluk mevzuatına paralel düzenlemeler yapılması,
- olarak ele alınmaktadır.

#### **4. Gümrük Birliğine Katılmanın Devlet Gelirlerinde Yol Açacağı Kaybın Karşılmasına İlişkin Öneriler**

Bu kapsamda ;

- \* Kısa dönemde kamu gelir / gider dengesindeki bozulmanın telafisi için Topluluktan ek kaynak talep edilmesi ve Topluluğun konuya ilişkin Ortaklık Anlaşmamızdan doğan yükümlülüklerinin hatırlatılarak, bu hususun müzakerelerde öncelikli olarak ve ısrarla ele alınması gerekmektedir.

**SOSYAL AÇIDAN  
AVRUPA TOPLULUĞU - TÜRKİYE  
İLİŞKİLER  
ÇALIŞMA GRUBU RAPORU**

## I. GİRİŞ

### 1. Çalışmanın Kapsamı: Sosyal Açından Avrupa Entegrasyonu ve Türkiye

Avrupa Topluluğu-Türkiye İlişkileri İhtisas Komisyonu'nun Sosyal Politika çalışma grubunun görüşlerini içeren bu çalışma, Türkiye'nin Avrupa Topluluğu ile entegrasyonunun sosyal boyutunu incelemeyi hedeflemektedir. Konu gerek Türkiye'nin AT ile sosyal uyumunu tedricen sağlamak bakımından, gerekse 1995 yılında gerçekleşmesi beklenen AT ve Türkiye arasındaki gümrük birliğinin sosyal alandaki olumsuz etkilerini bertaraf etmek ve gümrük birliğine sosyal yönden hazırlanmak açısından ele alınmıştır.

Türkiye'nin Avrupa Topluluğu ile entegrasyon süreci 1963 yılında Topluluk ile Türkiye arasında bir ortaklık kuran Ankara Anlaşması'nın imzalanması ile başlamıştır. Bu sürecin sonunda tam üyelik hedeflenmesine rağmen, Türkiye'nin 1987 yılında yaptığı tam üyelik başvurusu Avrupa Topluluğu'nun Türkiye'nin henüz üyeliğe hazır olmadığı yolundaki yanıtıyla karşılanmıştır. Ancak bu yanıt Türkiye'yi Avrupa ile entegre olma seçeneğinden vazgeçirmemiştir. Türkiye ile Avrupa Topluluğu arasında gümrük birliğinin Ortaklık Anlaşması doğrultusunda 1995 yılında gerçekleşmesi öngörülmüştür.

Gümrük birliğinin gerçekleşmesi ve ileride tam üyeliğin hedeflenmesi kuşkusuz Türkiye'nin makroekonomi, sanayi, iç ve dış ticaret politikalarını etkileyecektir. Nitekim, bu konularda Topluluk ile aramızdaki mevzuat farkını gidermek amacıyla rekabet kanun tasarısı ve patent kanun tasarısı hazırlanmıştır. Ancak bu yeterli değildir. Toplumları doğrudan etkileyen sosyal politikalar da Avrupa ile entegrasyon sürecinde belirleyici rol oynayacaktır. AT ile entegrasyon sosyal politika alanında da mevzuat yakınlaşmasını gerektirmektedir.

1995'da gümrük birliği gerçekleştiği takdirde sosyal alandaki bazı eksikliklerimiz ve sorunlarımız daha yoğun olarak hissedilecektir. Sosyal korumanın yetersiz olması ve özellikle küçük ve orta büyüklükteki işletmelerde çalışanların bir bölümünün sigorta kapsamında olmaması, gümrük birliğinin etkisiyle büyük bir olasılıkla bir yeniden yapılanma sürecine girmesi gerekecek olan sanayimizde meydana gelecek işgücü dalgalanmasını güçleştirecektir. Ayrıca yeni teknolojileri uygulama zorunluluğu nitelikli elemanlara duyulan gereksinimi artıracak ve bu durum

da daha etkili bir mesleki eğitim sistemine sahip olmamızı gerektirecektir. Üye devletler Türkiye'nin diğer üye devletlerin üstlendiği birçok sosyal yükümlülüğü yerine getirmek zorunda olmamasını öne sürerek Türkiye'yi sosyal damping yapmakla da suçlayabileceklerdir. İleride tam üye olmamız halinde ise sosyal standartların yaklaşması çok daha önemli bir konu olarak ortaya çıkacaktır, AT'ye tam üyeliğimiz gerçekleşirse dahi Avrupa ve genelde Batı, Tanzimat'tan itibaren ve özellikle de Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana Türkiye'nin benimsemiş ve örnek almış olduğu bir modeli temsil etmektedir. AT üyesi ülkeler genel olarak refah devleti olarak nitelendirilseler de sistemlerin oluşum süreçleri, temel felsefeleri, kapsamaları, idari yapıları ve uygulama biçimleri açısından birbirlerinden önemli farklılıklar göstermektedir. Ancak sistemler genel karakterleri itibarıyla önemli ölçüde benzeşmektedirler.

Yerel düşünmenin gerilerde kaldığı ve globalleşmenin önem kazandığı günümüzde sosyal politika alanında da dünyadaki trendlerden etkilenilmemesi mümkün gözükmemektedir. Bu açıdan Türkiye'nin özellikle AT ile girdiği entegrasyon sürecinin ışığı altında sosyal politika alanında eksikliklerini gözden geçirmesi, gelişmiş ülkelerdeki standartları göz önünde bulundurarak sosyal güvenlik, işçilerin korunması, mesleki eğitim, iş gücü piyasası ve istihdamla ilgili uygulamaları çağdaşlaştırması gerekmektedir. İşsizlik sigortası taslağı bu konuda atılmış önemli bir adımdır. Özellikle sosyal güvenlik sisteminin finansmanı ve kapsamının gözden geçirilmesi, sağlık sisteminin düzenlenmesi ve eğitim sisteminin yeni gelişmelere uygun beceri kazandırmaya yönlendirilmesi gerekmektedir.

## *2. Avrupa Topluluğu'nda Sosyal Politika*

Avrupa Topluluğu gerek sosyal güvenlik sistemleri, gerekse sağlık, eğitim, işgücü, istihdam ve diğer sosyal politikalar açısından oldukça gelişmiş ülkelerden oluşmaktadır. Üye ülkeler arasında sosyal hizmetlerin idari yapısı, temel felsefe ve hedef alınan kitle, amaç ve uygulanış biçimi açısından önemli farklılıkların bulunmasının yanı sıra, gelişmişlik düzeyi açısından da farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, Portekiz, İspanya ve Yunanistan'ın bir refah devleti olarak vatandaşlarına hizmet verebilme ve güvence sağlayabilme düzeyi, Almanya, Hollanda, Danimarka, Belçika ve Fransa ile karşılaştırıldığında oldukça geridir. Ancak yine de tüm üye ülkeler bazı ortak paydalara sahiptir. Örneğin, tüm üye ülkelerde sosyal güvenlik sistemlerinin finansmanına devlet katkıda bulunmaktadır.

Topluluğun sosyal politikası esasen istihdam, işçi sağlığı ve güvenliği, sanayide sosyal maliyetler, işgücü mobilitesi ve sosyal harcamalarla ilgilidir. AT sosyal alanda, üye devletlere belirli bir model empoze etmemektedir. Her üye devlet kendi sosyo-ekonomik yapısına uygun sistemi uygulamakta serbest olmakla birlikte, ulusal sistemler içinde yer alması gereken bazı sosyal standartlar bulunmaktadır. Topluluğun kuruluşundan bu yana, sosyal politika alanında geliştirilen 200 kadar mevzuatla söz konusu standartların uyumlaştırılmasına, yaşama ve çalışma koşullarının geliştirilerek ana kuralları "Çalışanların Temel Sosyal Haklarına İlişkin Topluluk Şartı" ile belirlenen Avrupa Sosyal Alanının gerçekleştirilmesine çalışılmaktadır.

### **Roma Antlaşmasında Sosyal Politika**

Topluluğun kuruluş aşamasında tarifeli engellerin kaldırılması gündemin ilk maddesini teşkil ediyordu. Roma Antlaşması'nın temelini atan Spaak Komitesi'nin hazırladığı raporda sosyal alanda ortak politikalara ihtiyaç olmadığı, sosyal maliyetlerin ve devlet yardımlarının rekabet üzerinde etkisi olduğu, ancak bireylere yapılan sosyal yardımların ve sağlık ve eğitim gibi sosyal sistemlerin kurulacak olan Topluluğun kapsamı dışında kaldığı belirtiliyordu. Bu doğrultuda sosyal politika, Topluluğun entegrasyon sürecinde ekonomik politikaların ve Ortak Pazar'ın işleyişinin doğuracağı dengesizlikleri ve problemleri giderici ve sosyal kaynaşmayı sağlayıcı bir araç olarak, büyük ölçüde serbest dolaşım çerçevesinde düşünülmüştü.

Roma Antlaşmasında yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesinden, sosyal ve ekonomik gelişmenin sağlanmasından, bölgeler arası farklılıkların giderilmesinden, üye ülke ekonomilerinin birliğinin sağlanmasından ve uyumlu gelişmelerinin güvence altına alınmasından söz edilmektedir. Antlaşmada sosyal politikayla ilgili şu hükümler yer almaktadır:

- \* sosyal güvenlik haklarının transfer edilebilir olması hükmünü de kapsamak üzere işçilerin serbest dolaşımının sağlanması ( 48, 49 ve 51. Maddeler)
- \* genç işçilerin değişiminin teşvik edilmesi (50. Madde)
- \* serbest yerleşme hakkına ait 52 ila 58. Maddeler
- \* sosyal konularda üye ülkeler arasında yakın işbirliğinin sağlanması (117 ve 118. Maddeler)
- \* kadın ve erkekler arasında eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanması (119. Madde)
- \* ücretli izin sistemleriyle ilgili 120. Madde

- \* göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarıyla ilgili 121. Madde
- \* işçilerin istihdamını ve coğrafi ve profesyonel mobilitelerini sağlamak üzere Avrupa Sosyal Fonu'nun kurulması (123-127. Maddeler)
- \* mesleki eğitimde ortak bir politika oluşturulması için genel ilkeler saptanması (128. Madde)

Topluluğun geniş kapsamlı sosyal faaliyet programlarının gerçekleştirilmesine yönelik olarak Topluluk düzeyinde alınan tedbirlerin en önemli hukuki dayanağını, Ortak Pazar'ın işleyişi ve kurumları üzerinde etkili olabilecek üye devletler yasal ve idari hükümlerinin direktifler yoluyla uyumlaştırılmasını öngören 100. Madde ile Ortak Pazar'ın amaçlarının gerçekleştirilmesinin gerekli kılması halinde Konseyin uygun tüm tedbirleri alacağını öngören 235. Madde hükmü teşkil etmektedir.

1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile AET Anlaşması'na eklenen 118A ve 118B Maddeleri Topluluk organlarına sosyal politika alanını düzenleme konusunda çok önemli ilave yetkiler getirmiştir. 118A Maddesi Konseye, nitelikli çoğunlukla, özellikle işçilerin sağlık ve güvenliklerinin korunması için çalışma ortamının geliştirilmesi ve bu alandaki tedbirlerin uyumlaştırılmasını amaçlayan yönergeler kabul etme yetkisi vermektedir. Ayrıca yine Tek Senet ile Anlaşmaya ekonomik ve sosyal uyumla ilgili 130A, 130B, 130C, 130D ve 130E Maddeleri eklenmiştir.

### **AT'de Sosyal Politikann Gelişimi:**

1970'lerle birlikte Toplulukta var olan dengesizliklerin artmasıyla Topluluğun daha müdahaleci bir sosyal politika izlemesi fikri yaygınlık kazanmaya başlamıştır. 1972 yılındaki Paris zirvesinde üye devletler Topluluğa güçlü bir sosyal boyut kazandırmanın ekonomik ve parasal birliği kurmak kadar önemli olduğunu ifade etmiştir. 1974'te Komisyon Topluluk sosyal politikasına ışık tutacak olan Sosyal Hareket Programı'nı açıklamıştır. Bu programda daha iyi koşullarda ve daha çok istihdam, yaşama ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve işçilerin Topluluğun karar alma sürecine katılması ilkeleri yer almaktadır. Bu doğrultuda 1970'ler işçi hakları, çalışma koşulları, işçi sağlığı, işçilerin yönetime katılımı, işçilerin toplu işten çıkarmalar, işletmelerin el değiştirmesi ve iflası hallerinde korunması, kadın ve erkekler arasında ücret, sosyal güvenlik hakları, iş koşulları konularında muamele eşitliği alanlarında önemli adımlar atılmasına sahne olmuştur. Ancak Komisyon'un iş mevzuatıyla ilgili birçok teklifi üye ülkelerin ve özellikle İngiltere'nin itirazları sonucunda Konsey tarafından onaylanmamış ve yürürlüğe girmemiştir.

1980'lerde Komisyon'un "sosyal koruma" yanlısı yaklaşımı ile başta İngiltere olmak üzere bazı üye ülke hükümetlerinin "işgücü piyasasının deregülasyonu"nu savunan yaklaşımı arasındaki çatışma sosyal politika alanında gelişme kaydedilmesini engellemiştir. 1985'te Jacques Delors başkanlığında yeni bir Komisyon'un iş başına gelmesiyle olaylar farklı bir boyut kazanmıştır. Sosyal politika alanındaki duraklamayı sona erdirmek isteyen Delors, Avrupa Sosyal Alanı fikrini öne sürmüştür. Bu yeni yaklaşımla işverenler ve sendikalar arasında sosyal diyalogun başlatılması ve bu yolla istihdam ve işle ilgili konularda varılacak olan anlaşmaların AT sosyal mevzuatına temel oluşturması ve bunun sonucunda sosyal standartlar konusunda harmonizasyon sağlanarak sosyal dampingin önlenmesi amaçlanmıştır.

1992 programına yasal temel oluşturmak amacıyla hazırlanan Avrupa Tek Senedi ile özellikle işçi sağlığı ve güvenliğini korumak için çalışma koşullarının geliştirilmesi konusunda nitelikli oy çokluğu sistemi getirilmiştir. Avrupa Tek Senedi'nde tek pazanın sosyal standartların geliştirilmesi ve ulusal sosyal mevzuatların belirli ölçüde yakınlaştırılmasını gerektirdiği kabul edilmesine rağmen üye ülkelerin bu konudaki kuşkulanan önemli ilerlemeler sağlanmasına engel olmuştur.

Tek Pazanın tamamlanmasının sosyal boyutun vurgulanması gereğini ortaya çıkarması sonucu 1989 yılında Avrupa Sosyal Şartı İngiltere haricindeki üye ülkeler tarafından kabul edilmiştir. Sosyal Şart AT vatandaşları için şu hakları içermektedir:

- serbest dolaşım hakkı
- çalışma ve eşit ücret hakkı
- daha iyi yaşama ve çalışma koşullarına sahip olma hakkı
- örgütlenme ve toplu sözleşme hakkı
- mesleki eğitim hakkı
- kadın ve erkek arasında eşit muamele görme hakkı
- işçiler için bilgilendirilme, danışılma ve yönetime katılma hakkı
- işte korunma ve güvenlik hakkı
- çocuklar ve ergenlik çağındaki gençler için yasalarla korunma hakkı
- yaşlılar için emeklilikten sonra düzeyli bir yaşam standartına sahip olma hakkı
- özürsüzler için sosyal ve mesleki entegrasyon hakkı Sosyal Şartın yasal açıdan bağlayıcılığı yoktur. Ancak, gelecekte AT sosyal politikasının büyük ölçüde Sosyal Şart'a uygun olarak oluşturulan Sosyal Hareket Programı doğrultusunda geliştirilmesi öngörülmektedir.

1990'lara gelindiğinde AT'nin sosyal politika ile ilgili girişimlerinin eskiye oranla ne kadar kapsamlı bir hale geldiği ortadadır. Maastricht Anlaşması ile sosyal taraflar olan işçi ve işveren kesimlerinin arasındaki diyalogun sosyal alanda yaşamaya temel oluşturması yolu açılmış ve işçi sağlığı ve iş güvenliği yanında çalışma koşulları, işçilerin bilgilendirilmesi ve danışma, iş piyasacıyla ilgili fırsatlar ve iş hayatında muamele konusunda kadın ve erkek arasında eşitlik ve işgücü piyasası dışında kalmış kişilerin entegrasyonu konularında mevzuatın onaylanmasında oy birliği zorunluluğu kalkmış, nitelikli oy çokluğu sistemi getirilmiştir.

Ancak şimdiye dek alınan önlemler tutarlı bir AT sosyal politikası oluşturmaktan çok büyük pörçük bir sosyal mevzuat bütünü oluşturmaktadır. Bunun nedenleri arasında ülkelerin ulusal ekonomi açısından hayati önem taşıyan çalışma hayatı ve endüstri ilişkileri konusunda ulusal egemenlik haklarını paylaşmak konusunda gönülsüz olmaları yer almaktadır. Ancak AT'nin kuruluşundan bu yana sosyal alanda katettiği mesafeye bakıldığında, bu konuda önemli başarılar elde edildiği görülmektedir. Ekonomik ve parasal birliği hedefleyen Topluluk sosyal boyutunu da geliştirmeye öncelik tanımaktadır.

### 3. Sosyal Göstergeler Açısından AT'ye Uyum

Türkiye'de sosyal politikanın amaç ve hedefleri Topluluk politikalarıyla geniş ölçüde benzerlik göstermekte, serbest piyasa düzeni ve çoğulcu demokrasi anlayışına dayalı Topluluk felsefesi, Türk toplumunda da benimsenmiş bulunmaktadır.

Ancak ülkemizde politikaların varlığını ve benzerliğini AT üyeliği açısından yeterli görmeye imkan bulunmamaktadır. Kişi başına GSYİH, 1000 kişi başına doktor sayısı, bebek ölüm oranı gibi göstergelere baktığımızda bunların AT'nin en az gelişmiş ülkelerinden dahi çok daha geride olduğunu görmekteyiz. (Bkz. Tablo I) 1990 itibarıyla, bebek ölüm oranı Türkiye'de binde 59.3 iken bu oran AT genelinde 8.2, Yunanistan'da ise 10.0'dır. Aranın kapatılması büyük ölçüde ekonomik gelişmeye ve uygun politikalar izlenmesine bağlıdır. Sosyal gelişme düzeyi göstergelerini Topluluk göstergeleriyle mukayese edilebilir hale getirmek gerekmektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından geliştirilen ve dört değişkenin, satınalma gücüne dönüştürülmüş gelir, ortalama yaşam süresi beklentisi, yetişkinler arasında okuma-yazma oranı ve ortalama eğitim süresinin bir bileşkesi olan Beşeri Gelişme endeksi (Human Development

Index) ne göre 1990 verileri itibarıyla yapılan sıralamada Türkiye, Meksika, Arnavutluk ve Tayland gibi birçok gelişmekte olan ülkenin gerisinde kalarak 71'inci olmuştur. Bu endeksin bazı sosyal göstergeleri hesaba katmadığı ve bu yüzden de güvenilir olamayacağı düşünülse de bir gerçeğin altını çizdiği açıktır. Bebek ölüm oranı, yaşam beklentisi, kişi başına düşen doktor sayısı gibi göstergelere baktığımızda, değil AT ülkeleri, bazı az gelişmiş ülkelerle dahi boy ölçüşemediğimizi görmekteyiz. (Görüş, Ocak 1993)

Türkiye'nin sosyal gelişmişlik düzeyini olumsuz yönde etkileyen faktörlerin başında yüksek oranlı nüfus artışının geldiğinde şüphe yoktur. 1991 itibarıyla nüfus artış hızı Türkiye'de %2.17 iken, AT genelinde %0.1, İspanya'da ise %1.3 olmuştur. Yüksek oranlı nüfus artış hızı; kişi başına GSMH, istihdam ve işsizlik, sosyal altyapı yetersizliği, birim ücret ve sosyal güvenlik maliyetleri, genel eğitim ve mesleki eğitimin düzeyi gibi sosyal gelişme göstergelerini olumsuz yönde etkileyen çok önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır.

Sorunun ekonomik gelişmeye bağlı refah artışı sonucu çözüme kavuşacağı beklentisi yanlış olmamakla birlikte Türkiye'de esasen mevcut gelişme potansiyeline sürat kazandırmak ve özlenen hedeflere daha çabuk ulaşmak açısından ciddi bir aile planlaması politikası uygulanmasında zorunluluk vardır. Bunun yanında nitelikli insan gücü yetiştirilmesine öncelik verilmeli eğitim, sağlık ve araştırma-geliştirmeye aktarılan kaynaklar arttırılmalıdır.

## II. SOSYAL AÇIDAN TÜRKİYE'NİN AT KARŞISINDAKİ DURUMU

### 1. Türkiye-AT Ortaklık İlişkileri Çerçevesinde AT'deki Türk İşçilerinin Durumu

Türkiye ile AT arasında bir ortaklık yaratan 1963 tarihli Ankara Anlaşması'nda iki taraf arasında serbest işçi dolaşımının kademeli olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür. Buna göre, 1 Aralık 1986 tarihinden itibaren Türk işçileri için AT'de serbest dolaşımın gerçekleşmesi programlanmış olmasına rağmen, bu hüküm hayata geçirilememiştir. Ayrıca Katma Protokol'de yer alan Türk işçilerine uyrukluk nedeniyle çalışma koşulları ve ücretle ilgili olarak farklı muamele yapılmaması, AT'de çalışan Türk işçilerinin ve ailelerinin sosyal güvenlik haklarının Ortaklık Konseyi'nce belirlenmesi ve tarafların yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yönelik kısıtlamaları aşamalı olarak kaldırmalarına ilişkin hükümler AT

için önemli yükümlülükler yaratmamış ve tavsiye önerilerinden öteye gidememiştir.

Ankara Antlaşması'nda ve Katma Protokol'de yer alan bu hükümlerin uygulanmasını sağlamak için Ortaklık Konseyi önce 2/76 sayılı kararı almış, daha sonra 1/80 sayılı kararlarla Türk işçilerine tanınan hakların kapsamı genişletilmiştir. 1/80 sayılı kararlarla AT üyesi ülkelerde belirli bir süredir çalışmakta olan Türk işçilerine ve aile fertlerine aşağıdaki haklar tanınmıştır:

- \* AT üyesi ülkelerde her türlü işe serbestçe girebilme hakkı
- \* Aile fertleri için birtakım koşullar altında çalışma hakkı
- \* Türk işçilerinin işe alınması konusunda üye ülkelerin yeni kısıtlamalar getirmemesi
- \* Türk işçilerine çalışma koşulları, ücret ve iş bulma kurumlarının hizmetlerinden yararlanma hususlarında ayırıcı muamele yapılmaması
- \* Türk işçi çocuklarının genel ve mesleki eğitim olanaklarından yararlanması
- \* Türk işçilerinin Topluluk üyesi ülkelerin vatandaştan tarafından doldurulamayan açık işlere öncelikle kabul edilmesi

Schengen Anlaşması: Roma Anlaşması'nın Topluluk üyesi ülkeler arasında kişi, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımı ilkesi ışığı altında ve Tek Pazar hedefine uygun olarak, İngiltere, İrlanda ve Danimarka hariç diğer Topluluk üyesi ülkeler, iç sınır noktalarında polis ve gümrük kontrollerinin tedricen kaldırılmasını öngören Schengen Anlaşması'nı 1990 yılında imzalamış bulunmaktadır. Böylece, iç sınırlardan anndırılmış bir serbest dolaşım alanı yaratılması hedeflenmektedir. Schengen Anlaşması'nın 1993 Aralık ayında yürürlüğe girmesi beklenmektedir.

Schengen Anlaşması ile Türk vatandaşlarının elde edeceği haklar şunlardır:

- \* Türkiye'den Schengen üyesi ülkelere gidecek vatandaşlarımız, 3 ay süreli olmak üzere tek vize kullanacaktır.
- \* Schengen üye ülkelerinden birinde yasal olarak ikamet etmekte olan vatandaşlarımız 3 ay süreyle, diğer Schengen ülkelerine vizesiz girip çıkacaktır.
- \* Aynı kimseler transit geçişlerde vizeye tabi olmayacaktır.

## **A. Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın Konuyla ilgili Kararları:**

AT Adalet Divanı'nın Ortaklık Anlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi kararlarıyla ilgili olarak verdiği üç ön karar AT'de çalışan Türk işçilerinin durumu açısından aydınlatıcı olmuştur.

Bu davaların ilki Meryem Demirel davasıdır. 30 Eylül 1987 tarihli ön kararda Adalet Divanı, Ortaklık Anlaşması'nın Topluluk hukukunun bir parçasını oluşturduğunu doğrulamış, ancak Ortaklık Anlaşması ile Katma Protokol'ün serbest dolaşıma ilişkin hükümlerinin niyet beyanından öteye gitmediğini ve Türk işçilerinin serbest dolaşım hakkının henüz doğmadığını belirtmiştir.

Sevince davasındaki 20. 9. 1990 tarihli kararında ise Divan, Ortaklık Anlaşması ve Katma Protokol'e ek olarak, Ortaklık Konseyi kararlarının da Topluluk hukukunun bir parçası olduğunu belirtmiş ve Ortaklık Konseyi kararlarında yorum gerektirmeyecek bir biçimde açık ve net olarak ifade edilen hükümlerin doğrudan uygulanabilir olduğunu ilan etmiştir. Ayrıca yeteri kadar açık ifade edilmemiş olan hükümlerin Divan tarafından yorumlanacağı da eklenmiştir. 1/80 sayılı kararda belirtilen, 4 yıldır bir üye ülkede düzenli olarak istihdam edilmiş olan bir Türk işçisinin, dördüncü yıldan sonra bulunduğu ülkede her türlü işe girme hakkının doğduğu da doğrulanmıştır.

Türk işçilerinin Ortaklık Anlaşmasından doğan serbest dolaşım hakkının sorgulandığı Demirel davasından farklı olarak, bu davada Ortaklık Konseyi'nce onaylanmış ve hükme bağlanmış olan çalışma hakları söz konusu edilmiştir.

Son karar Kazım Kuş davasında verilmiştir. 16 Aralık 1992 tarihli bu kararda, 1/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararına dayanarak AT üyesi bir ülkede yasal olarak bir yıl çalışan bir Türk işçisinin aynı işveren yanında çalışmak şartıyla, çalışma izniyle birlikte oturma iznini de uzatırma hakkına kavuştuğu doğrulanmıştır.

Adalet Divanı'nca verilen bu ön kararlar AT'de çalışmakta olan Türk işçilerinin, diğer üçüncü ülke vatandaşı olan işçilerden farklı bir hukuki statüye sahip olduklarını ve üye ülkelerin bunu sağlamak için gerekli önlemleri almasının hukuki bir zorunluluk olduğunu vurgulamaktadır.

## B. Sorunlar

1-Türk işçileri Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi kararlarından doğan haklarını tam anlamıyla kullanamamaktadır. Önce Ankara Anlaşması, sonra Katma Protokol ile belirlenmesine karşın, Türk işçilerinin serbest dolaşımının halen gerçekleşmemiş olmasının yanında Ortaklık Konseyi kararlarında öngörülen, AT üyesi ülkelerde çalışan Türk işçilerine üçüncü ülke vatandaşlarından farklı hukuki statü tanınması hükmü hayata geçirilememiştir. İşe girişte ve çalışma koşullarıyla ilgili olarak ayrımcı muameleye tabi tutulma, işçi çocuklarının eğitimi, işçi ailelerinin birleşmesi, Türk işçilerinin işe kabulde AT üyesi ülke vatandaşlarının ardından ikinci önceliğe sahip olmaları gibi konularda çeşitli sorunlar yaşanmaktadır.

2-AT ülkelerinde çalışan Türk işçileri ve aile fertlerinin sosyal güvenlik haklarını düzenleyen 3/80 sayılı Ortaklık Konseyi kararına uygulamaya konulamamıştır. Bu kararda ölüm, yaşlılık, sakatlık, iş kazaları ve meslek hastalıkları dolayısıyla Türk işçilerinin çalıştıkları üye devletten doğan parasal haklarının Türkiye'ye transferi ve sağlık, analık, sakatlık ve aile yardımıyla ilgili olarak Türk işçileri ve ailelerinin çeşitli üye ülkelerdeki sigorta sürelerinin birleştirilmesi uygulamaları getirilmek istenmiştir. Ancak Komisyon tarafından hazırlanan bu kararın üye devletlerce uygulamaya sokulmasına yönelik tüzük taslağı Yunanistan'ın vetosu yüzünden çıkarılamamıştır. Bu kararda yer alan hükümlerin netleştirilmesi ve güncelleştirilmesi için şu noktalar ele alınmalıdır:

- \* Türk işçilerinin sosyal güvenlik kazanımlarının birleştirilerek, ülke değiştirilmesinden etkilenmemenin sağlanması
- \* Toplulukta ve Türkiye'de geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi
- \* AT'de çalışılan süre için bağlanan aylıkların işçinin Türkiye'ye geri dönmesi halinde de ödenmesi
- \* İşçilerin Türkiye'deki aile bireylerinin analık, sağlık ve aile yardımından yararlanması
- \* Türk işçilerinin de işsizlik sigortası kapsamına alınması
- \* Türk işçilerinin parçalanmış ailelerinin birleştirilmesi
- \* Türk işçileri ve aileleri için farklı hukuki statünün uygulamaya konması.

## 2. Çalışma Koşulları

Toplulukta çalışma koşullarının iyileştirilmesi temel bir hedef olarak saptanmıştır. Kısaca AT'nin sosyal alandaki amacı, çalışma ve yaşama koşullarının geliştirilmesi ve sosyal politikaların uyumlaştırılması sonucu sosyal maliyetlerin az çok eşitlenmesi yoluyla haksız rekabetin önlenmesidir.

Türkiye'de sosyal politikanın amaçları ve öncelikleriyle Topluluk politikaları arasında benzerlikler ve paralellikler bulunmaktadır. Ancak bu topluluğa uyum açısından yeterli değildir. Sorun Türkiye ile Topluluk arasındaki sosyal gelişmişlik farkını azaltma noktasında yoğunlaşmaktadır. Bu farkın azaltılması amacıyla, mevcut mevzuatımızdaki eksikliklerin giderilmesi kadar uygun ekonomik tedbirlerin alınması, uygulamada etkinliğin sağlanması, uygulamayı yönlendirecek kadroların eğitilmesi, mekanizmaların kurulup işletilmesi hayati önem taşımaktadır.

### A. Uluslararası Çalışma Standartlarına Uyum

Toplulukta endüstri ilişkilerinin arzettiği dinamik ve kompleks yapı ve üye ülkeler arasındaki önemli farklılıklar yüzünden, çalışma hayatını Topluluk mevzuatı ile düzenlemek yerine Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi Sözleşmeleriyle tespit edilen normların esas alınması tercih edilmiştir. Bu meyanda Avrupa Konseyi Sosyal Şartı Lüksemburg hariç diğer üye devletler tarafından onaylanmıştır. Toplam sayısı 175 olan (Temmuz 94 itibarıyla) ILO Sözleşmelerinin birçoğu Topluluğa üye devletlerce onaylanmış, çalışma şartları bakımından yüksek bir düzeye ulaşılmıştır. Üye devletlerce onaylanan ortalama sözleşme sayısı 78'dir.

Ülkemizde bu konudaki durum incelendiğinde, çalışma standartlarının dikkate değer bir gelişme gösterdiğine şüphe yoktur. Nitekim Türkiye çeşitli tarihlerde çalışma hayatı ve sosyal politikada önemli bir yer işgal eden, işsizlikle mücadele ve istihdam, sosyal güvenlik, işçi sağlığı ve iş güvenliği, işe girmede asgari yaş, asgari ücret ve ücretin korunması, hafta tatili, işyerlerinin denetimi, teşkilatlanma, çalışma yaşı, insan kaynaklarının geliştirilmesi, üçlü danışma gibi konularda 35 (Temmuz 94 itibarıyla) ILO Sözleşmesini onaylamıştır. Ayrıca sosyal politika alanında çok taraflı birçok uluslararası sözleşmeye taraftır. Son olarak Avrupa Konseyi Sosyal Şartı, 10.10.1991 tarihinde onaylanmıştır.

Bütün bu uluslararası sözleşmeler, mevcut mevzuatımızla birlikte geniş bir hukuki çerçeve oluşturmakta ise de kapsam ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar açısından Topluluk ile farklılıklar bulunmaktadır.

Topluluğa üyelik söz konusu olsun veya olmasın, ILO Sözleşmeleri ve mevcut mevzuatımız gözden geçirilerek gerekli yasal ve kurumsal tedbirleri aldıktan sonra, ekonomik gereklere ters düşmeyen diğer bazı ILO Sözleşmelerinin de onaylanması ve etkin bir denetimle uygulamanın kontrol edilmesi, ayrıca bazı sözleşmelere ve Avrupa Konseyi Sosyal Şartı'na konan çekincelerin tedricen kaldırılması, çalışma ve yaşama standartlarının gelişmesine yardımcı olacaktır.

98 sayılı ILO Sözleşmesinin ülkemizdeki uygulamasıyla ilgili olarak ILO denetim mekanizması ile mevcut sorunlar bir yana bırakılsa dahi, Anayasada yer alan sendikal hak ve özgürlüklerle, toplu iş sözleşmesi ve grev hakkına ilişkin hükümlerin, olası AT üyeliğinin zorunlu kılabilceği yasal düzenlemelere imkan vermesi için esnek bir şekilde ve ana hatlar itibarıyla formüle edilmesi gereklidir.

## **B. Çalışma Süreleri ve Ücret İstatistikleri**

Haftada 40 saat çalışma süresi ve yılda dört hafta ücretli izin hakkında 75/457 sayılı bir Konsey tavsiye kararı bulunmaktadır, 1 Haziran 1993'te Konsey, çalışma saatlerini haftada 48 saatle sınırlayan bir yönergeyi kabul etmiştir. Yönergede denizciler, hastane çalışanları ve gazeteciler gibi bazı iş kolları için istisnalar yer almaktadır. Mevcut toplu sözleşme hükümlerinin de dikkate alınması sonucu konuya ilişkin gelişmelerin izlenmesi suretiyle mevzuatımızda zaman içinde gerekli değişikliklerin yapılması sağlanabilir.

AT'ye uyum çalışmaları kapsamında, karşılaştırmaya esas teşkil edecek şekilde birim ücret maliyetlerin düzenli olarak hesaplanarak istatistiki veri oluşturulması gerekli görülmektedir.

Ayrıca 3044/89/EEC ve 3711/91/EEC sayılı iş gücü anketlerinin organizasyonuna ilişkin Konsey tüzükleri detaylı olarak incelenerek gerekli verilerin toplanmasını sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

### C. İşgücü Verimliliği

Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından yapılan araştırma işgücü verimliliği açısından, Türkiye'de 1975-1992 döneminde önemli gelişmeler olmadığı gibi AT ülkeleri ile aradaki farkın daha da büyüdüğünü göstermektedir. 1980'li yıllarda yaklaşık 4000 \$/yıl olan işgücü verimliliği, 90'lı yıllarda 4500 S/yıl olmuştur. Ancak AT ülkelerinde 80'li yıllarda 20. 000-23. 000 \$/yıl düzeyinde olan bu gösterge, 90'lı yıllarda 27.000-30.000 \$/yıl'a yükselmiştir. 80'li yıllarda 1/4-1/5 olan aradaki fark, 90'lı yıllarda 1/6-1/7 olarak gerçekleşmiştir. 1992 yılında ülkemizde işgücü verimliliği 1975 yılında hemen hemen aynı seviyede olduğumuz Portekiz'in bile gerisinde kalmıştır.

İşgücü verimliliği oranını düşüklüğü, sermaye yoğunluğunun yetersizliği, kullanılan teknolojinin geriliği ve emek-yoğun oluşu, kapasite kullanım oranlarının düşüklüğü ve nitelikli eleman sıkıntısı gibi bazı faktörlerden kaynaklanmaktadır.

Uygulanan sosyo-ekonomik politikaların, verimlilik arttırıcı tedbirler içermesi, verimliliğin arttırılmasına yönelik bilinçli teknoloji seçimi, planlı eğitim ve işgücü kalitesinin yükseltilmesi konularını kapsamaması gerekli görülmektedir.

### D. İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği

İşçi sağlığı ve iş güvenliği alanında pek çok AT yönergesi çıkarılmış, işçilerin sağlık ve güvenliklerinin korunmasına yönelik tedbirler, çok ayrıntılı bir şekilde bağlayıcı nitelikte Topluluk mevzuatıyla düzenlenmiştir. Burada öncelikle belirtilmesi gereken temel kural, Topluluk hukukuyla üye devletlerin işçi sağlığı ve iş güvenliği mevzuatında yukarı doğru bir uyumlaştırmanın hedeflenmiş olduğudur (upward harmonization). Dolayısıyla, bu alanda Topluluk düzeyinde geliştirilen ve yüksek bir koruma düzeyi içeren standartların üye ülkelerde uygulanmasının, iç hukuk düzenlemelerinde ve uygulamada radikal değişiklikleri gerekli kıldığı anlaşılmaktadır.

Söz konusu değişiklikler, üye devletlerin ulusal mevzuat kapsamının genişletilmesi ve işçi ve işverenlerin sağlık ve güvenlik konularına daha aktif bir şekilde yaklaşmalarını gerektirecek niteliktedir. Bu durumun işyeri

ve sağlık ve güvenlik sisteminin organizasyonunu önemli ölçüde etkileyeceği ifade edilmektedir.

Bu açıklama ışığında, Toplulukla uyumun, ulusal mevzuat üzerinde;

- \* ulusal mevzuatın uygulama alanı,
- \* işverenin sorumluluklarıyla ilgili radikal değişiklikler yapılması,
- \* İşverenlerin sağlık ve güvenlikten sorumlu çalışanları belirlemesi,
- \* Çalışanların sağlıklarının düzenli olarak kontrolü,
- \* İşverenin eğitimi, bilgilendirme ve danışma sorumluluğu,
- \* Kişisel koruyucular, işle ilgili koruyucular, işyerinde asgari sağlık ve güvenlik gerekleriyle ilgili sorumluluklar,
- \* Çalışanların sorumluluğu,
- \* İş bırakma hakkı,
- \* Çalışanların kimyasal, biyolojik ve fiziksel unsurların zararlı etkilerinden korunmaları amacıyla:  
limit değerlerin oluşturulması,  
kanserojen nitelikteki maddeler için özel tedbirler alınması,  
bazı madde ve/veya aktivitelerin yasaklanması,

konularında önemli etkileri olmakta, uyum tedbirleri alınması gerekmektedir.

### **Ülkemiz Mevzuatının AT Mevzuatı Karşısında Eksik Yanları:**

Yasalarımızın Topluluğun konuya ilişkin hukuki düzenlemelerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilecek olan tedbirlerin, yukarıda değinilen hususlarda mevzuat ve uygulamayı en geniş bir şekilde etkileyeceği anlaşılmaktadır. Bu itibarla, uyum tedbirlerinin sosyal taraflarla danışma ve diyaloga özen gösterilerek, zaman içinde tedricen alınmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Öncelikle alınması gerekli tedbirlerin başlıcaları şunlardır:

- i- İlgili tüm Topluluk yönergelerinde işçi sağlığı ve iş güvenliği konularını izlemek, işyerlerinde tedbirlerin alınmasına ve uygulanmasına yardımcı olmak üzere, işçi temsilciliği müessesesinin kurulmasına ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu uygulamayı takiben, mevzuatımızda işçi temsilciliği müessesesinin kurulmasını öngören bir hükme yer verilmelidir.
- ii- Topluluk mevzuatında "bazı endüstriyel faaliyetlerde büyük kazaların" tanımı yapılmış ve tüm tedbirler bu tanıma göre önerilmiştir.

Mevzuatımızda böyle bir ayırım yapılmamış sadece iş kazası tanımı yapılmıştır. Dolayısıyla büyük kazalarda hayati rol oynayacak tedbirler ayrıca belirtilmemiştir. Yasalarımızda, belli sanayi kollarında olabilecek büyük kazaların tanımının yapılması ve alınması gereken tedbirlerin ayrıca düzenlenmesi gereklidir.

iii-"Parlayıcı, patlayıcı, tehlikeli ve zararlı maddelerle çalışılan işyerleri ve işlerde alınacak tedbirler hakkında Tüzük ekinde verilen çizelgelerde adı geçen "MAK" değerlerin "limit" değerlerle değiştirilmesi ve bu değerlerin güncelleştirilmesi gerekmektedir.

iv-Topluluk mevzuatında "vinil klorür monomeri" için özel bir yönerge bulunmasına karşılık mevzuatımızda, bu maddenin adı sadece "parlayıcı, patlayıcı tehlikeli maddelerle çalışılır işyerlerinde ve işlerde alınacak tedbirler hakkında tüzük" ekindeki çizelge I'de "Vinil klorür monomer, MAK değeri 500 PPM" olarak geçmektedir. Kaldı ki, Topluluk mevzuatında bu değer "teknik uzun-dönem limit değer 3 PPM" dir. Bu nedenle En kısa zamanda, vinil klorür monomeri ile ilgili bir yönetmelik çıkarılması zorunludur.

v- Topluluk mevzuatınca yasaklanan 2 naftilamin ve tuzları, 4 aminobifenil ve tuzları, benzidin ve tuzları, 4 nitrodifenil maddelerinin üretimi ve kullanımının yasaklanması gereklidir.

## **E. İşçilerin Korunması**

Toplulukta 1970'lerde toplu ve bireysel işçi hakları konusunda hatırı sayılır bir mesafe katedilmiştir. 1975 tarihli, 75/129 sayılı toplu işten çıkarmalarda işçilerin korunmasıyla ilgili yönerge ile, toplu işten çıkarmalarda işverenin işçi temsilcilerini önceden haberdar etmesi ve danışması ve ilgili yetkili makamı yazılı olarak haberdar etmesi prosedürü getirilmiştir.

1977'de kabul edilen 77/187 sayılı yönerge ise işletmelerin el değiştirmesi halinde çalışanların haklarının korunmasıyla ilgilidir. Bu yönergede transferin iş sözleşmelerini etkilememesi ve çalışanla'n kazanılmış haklarının korunması zorunluluğuna dikkat çekilmektedir. Son olarak, 1980'de kabul edilen, 80/987 sayılı işyerinin tasfiyesi halinde işçilerin korunmasıyla ilgili yönerge, tasfiye halinde bir garanti kurumu oluşturulmasını ve bu yolla çalışanların ücretlerinin en az 30 günlük bir süre için korunmasını öngörmektedir.

Ayrıca işverene, sözleşme ve iş ilişkilerine ilişkin koşullar hakkında işçilere bilgi verme sorumluluğu getiren 91/533 sayılı bir Konsey yönergesi 14. 10. 1991 tarihinde kabul edilmiştir.

Çalışanların yönetime katılımı konusunda ise önemli öneriler getirilmişse de, bunlar henüz hayata geçirilememiştir. Üye ülkelerin ve Avrupa işveren sendikaları birliği UNTCE'nin şiddetle karşı çıktığı bu yönergeler, taslak halindeki 5. yönerge ile ilk ortaya atanın adıyla anılan Vredeling yönergesidir. Taslak halindeki 5. yönerge, 1000 ya da daha çok işçi çalıştıran şirketlerin tek ya da iki katmanlı yönetim kurulu yapısı içinde çalışanların da temsil edilmesi uygulamasını getirmeyi amaçlamaktadır. Bu taslakla yakından bağlantılı olan, Avrupa çapında faaliyette bulunan şirketlerle ilgili Vredeling yönergesinde ise 1000'den fazla kişi çalıştıran şirketler ve yan kuruluşlarında çalışanlara şirketin faaliyetleriyle ilgili düzenli bilgi verilmesi önerisi getirilmektedir. Ancak her iki yönerge de Konsey tarafından onaylanmamıştır.

### **İşçilerin Korunması Konusunda Mevzuatımız AT Mevzuatı ile Karşılaştırılması:**

Topluluk düzeyinde, işçi çıkarma, işyerinin devri ve işverenin iflası hallerinde işçilerin korunmasıyla ilgili yönergelerin, mevzuatımızla karşılaştırılması sonucu şu noktalara dikkat çekilmektedir:

- i- Toplu işten çıkarmalarla ilgili olarak, 1475 sayılı İş Kanununun 24. maddesinin son fıkrası toplu işçi çıkarılması halinde işverene, İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bildirim yükümlülüğü getirmekte ise de, gerek işçilerin çıkarılış sebeplerinin bildirilmesi, gerekse bu konuda işçi temsilciliğinin görüşünün alınması gibi AT mevzuatında yer alan hususlara yer vermemektedir. Ayrıca mevzuatımızda ne kadar sürede, kaç işçi çıkarılırsa bunun toplu işçi çıkarma olarak değerlendirileceği konusunda bir düzenleme mevcut değildir.
- ii- İşverenin iflası hallerinde, işçilerin hak ve menfaatlerinin garanti altına alınması konusu mevzuatımızda tüm yönleriyle düzenlenmemiştir. İşverenin borcunu karşılayacak mal varlığının bulunmaması halinde, işçinin iflastan önceki belirli döneme ait alacaklarının tahsili mümkün olamamaktadır Bu nedenle ülkemizin AT'ye üye olması halinde, işçilerin hak ve menfaatlerini garanti altına alacak bir "garanti kurumu" nün ihdası gerekli olacaktır.
- iii- Gerek toplu işçi çıkarma, gerekse işyerinin devri halinde işçilerin korunmasına ilişkin Konsey yönergeleri, üye ülkelerde "işçi temsilciliği"

müessesesinin mevcudiyetini öngörmektedir. Bu bağlamda, 1475 sayılı İş Kanununun 24. maddesinin son fıkrasının, işyeri işçi temsilciliği müessesesini de yer alacağı ve yetkili makam olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun veya Bölge Müdürlüğü'nün tespit edileceği şekilde değiştirilebileceği ve aynı kanunun 3 veya 24. maddesine bir fıkra eklenerek işçi temsilcilerine gerekli bilgilerin verilmesi zorunluluğunun düzenlenebileceği düşünülmektedir.

iv-AT üyesi ülkelerde işsizlik sigortası uygulaması mevcuttur. Dolayısıyla, toplu işçi çıkarmaların birinci derecede önem taşıyan olumsuz etkisi bir ölçüde giderilmekte, işini kaybedenlerin maddi güvenceleri bu çerçevede sağlanabilmektedir. Bu uygulamanın diğer önemli bir yönü ise, işsizlik sigortası uygulamasından kaynaklanacak ödemeler ve ortaya çıkacak yükümlülüklerin, ilgili tarafların kayıplarını asgariye indirmek için daha fazla çaba harcamalarını ve işbirliği yapmalarını gerektirecek bir "kontrol mekanizması" yaratacak olmasıdır. Bu açıdan ülkemizde de işsizlik sigortasının biran önce yürürlüğe konulması önem taşımaktadır.

## **F. Çalışma Koşullarında Kadın ve Erkek Arasında Muamele Eşitliği**

1970'lerde Roma Antlaşmasının 119. Maddesine dayanarak, kadın ve erkek arasında muamele eşitliği konusunda önemli yönergeler uygulamaya sokulmuştur. 1975'te kabul edilen yönerge ile üye devletlerin kadın ve erkek arasında ücretlerle ilgili tüm ayırıcı uygulamalara son vermesi ve eşit değere sahip işe eşit ücret ilkesini uygulamaya koymaları sağlanmıştır. Bunu 1976'daki eşit muamele ile ilgili yönerge izlemiştir. Bu yönergede üye devletlere işe giriş, mesleki eğitim, terfi ve çalışma koşullarıyla ilgili olarak kadınlara karşı uygulanan tüm ayırıcı muamelelerin kaldırılması zorunluluğu getirilmiştir.

Son olarak 1978'deki sosyal güvenlikle ilgili yönergeyle sosyal güvenlik sistemlerinde cinsiyete dayalı tüm ayırıcı uygulamaların kaldırılması amaçlanmıştır. Kadınların çalışma hayatıyla ilgili olarak 1992'de uzun zamandır engellenmiş bulunan, kadınlar için asgari ücretle belirli bir süre doğum izni hakkı öngören yönerge, oldukça hafifletilmiş bir halde Konsey tarafından onaylanmıştır.

Çalışma koşullarıyla ilgili Topluluk mevzuatında yer alan ve kadın ve erkeklere ücret, istihdam, terfi ve diğer çalışma koşullarıyla, sosyal güvenlikle muamele eşitliğini öngören beş yönergenin Topluluk mevzuatıyla karşılaştırılması sonucu, kadınları koruyucu nitelikteki hükümlerin mevzuatımızda geniş bir şekilde yer aldığı anlaşılmaktadır.

Ancak, AT'ye uyum açısından aşağıda sıralanan eksik noktaların tamamlanması gereklidir:

- i- Konsey yönergeleri ve Adalet Divanı kararlarında eşitlik "aynı işler" kavramını aşar şekilde "eşit değerdeki işler"i de kapsamaktadır. Dolayısıyla, 1475 sayılı İş Kanununun 26. maddesinin 3. fıkrasına "eşit değerde işler" kavramı eklenmelidir. Ayrıca, 26. madde hükmü ücret eklerini kapsama açısından açık değildir. Ücret eklerinin de eşitlik kavramı içinde değerlendirilmesi doğru olacaktır. Son olarak, aynı maddenin 4. fıkrasında eşit verimle çalışan kadın ve erkek işçilere farklı ücret ödenemeyeceği öngörülmektedir. Bu kavramın ölçülmesi çok zor olduğundan söz konusu hükmün hayata geçirilmesi olası gözükmemektedir. Dolayısıyla bu hükmün değiştirilmesi yararlı olacaktır.
- ii- Cinsiyete dayalı olarak ücrette ayırım yapılamayacağına ilişkin hüküm içermeyen Deniz İş Kanunu, Basın İş Kanunu ve Borçlar Kanunu'na ücrette eşitlik ilkesi eklenmelidir.
- iii- "Eşit muamele" ve "dolaylı ayrımcılık" kavranılan tanımlanmalı, muamele eşitliği ilkesinin İş Kanunu kapsamı dışında kalanlara da uygulanması sağlanmalı, muamele eşitliğine aykırı davranılması halinde uygun yaptırımlar öngören hükümler oluşturulmalıdır.
- iv- Sosyal güvenlik açısından, tarımda bağımsız çalışan kadınların ne kendi adlarına, ne de eşleri vasıtasıyla sağlık sigortasından yararlanmaları mümkün değildir. Tarım kesimindeki kadınların özellikle hamilelik ve analık hallerinde sağlık hizmetlerinden yararlanmalarını sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

### **3. İşgücü Piyasası ve İstihdamın Durumu**

#### **A. AT'de ve Türkiye'de istihdamın durumu**

Topluluğun istihdam politikasının başlıca hedefi istikrar içinde büyüme olagelmıştır. Ancak son yıllarda Avrupa Topluluğu işgücü piyasalarında işsizlik kronikleşme eğilimi gösteren önemli bir sorun olarak kendini hissettirmektedir. Topluluk genelinde işsizlik son on yıl içinde ortalama %9.9 gibi bir orana varmış bulunmaktadır. Bu durum AT ülkelerim en kısa zamanda Topluluk çapında önlem almaya sevketmektedir.

Sanayide yeniden yapılanmanın, "yalın" üretim tekniklerinin benimsenmesi sonucu ve son yıllarda yaşanan ekonomik durgunluğun etkisiyle çoğu firmanın personel indirimine gitmesi, işçilerin sahip oldukları niteliklerin ve becerilerin yeni teknolojilere ve yeni üretim tekniklerine uyum sağlayamaması, ekonomik hayatın resesyonun etkisine girmesiyle beraber yatırımların durması ve talebin azalması işsizlik sorununu büyük boyutlara çıkaran etkenlerdir. Bu haliyle işsizlik konjonktürel ve aynı zamanda yapısal bir sorun olarak gözükmektedir. İşsizliğin kronikleşmesini önlemek için işgücü piyasasının esnekleşmesi ve bölgeler ve sektörler arası mobilitenin aksaksız gerçekleşmesi gerekmektedir.

Topluluk organlarının, üye ülkelerde iş piyasasının işleyiş mekanizmasına müdahale yetkileri bulunmamaktadır. Bu nedenle iş piyasasına ilişkin Topluluk tedbirleri ilke kararlar veya tavsiyeler şeklinde belirlenerek üye devletlerin gerekli tedbirleri almaları beklenmektedir.

Topluluk iş piyasası politikasının temel kuralları bir Konsey ilke kararı ile belirlenmiştir. Bu kararda, istihdamın geliştirilmesi ve işsizlikle mücadele için;

- \* İş piyasasının tanınmasını sağlamak üzere kalitatif ve kantitatif enformasyonun geliştirilmesi,
- \* Mesleki rehberlik sistemlerinin etkinleştirilmesi,
- \* Mesleki eğitim standartlarının yükseltilmesi, genel eğitim ve mesleki eğitim arasında bağlantı sağlanması,
- \* Kamu istihdam kuruluşlarının, elverişli bir kurumsal yapı oluşturmak, iş bulma metodlarının geliştirmek suretiyle, aktif birer aracı olarak çalışmalarının sağlanması,
- \* İş piyasasında ortaya çıkan sorunlara yönelik olarak ileriye dönük ve uzak görüşlü politikalar izlenmesi,
- \* Çeşitli gruplar için (kadınlar, gençler, sakatlar, uzun süreli işsizler) özel programlar uygulanması,
- \* İş piyasası politikalarının dezavantajlı bölgelerin kalkınmasına yönelik olması,
- \* Sektörel düzeyde alınacak tedbirlerle rasyonalizasyon ve yapısal değişikliklerin etkilerinin azaltılması,
- \* İşçilerin yeni işler için eğitilmelerinin teşviki, gibi tedbirler önerilmektedir.

## **Türkiye'deki durum**

Türkiye'deki duruma baktığımızda, istihdamın artırılması ve işsizlik sorununun çözümünün, ülkenin genel kalkınmasıyla bağlantılı olarak planlanması hiç şüphesiz gereklidir. Ancak komplike teknolojiler ve otomasyona geçişin yarattığı baskı, işgücünden beklenen nitelikleri de değiştirmektedir. İşçi sayısına duyulan ihtiyaç, yerini beceri ve kalifiye elemana duyulan ihtiyaca bırakmaktadır. Pazarların genişlemesi, artan uluslararası rekabet ve durmadan yenilenen teknolojiler, iş ve işyerleri üzerinde sürekli olarak farklılaşan etkiler yaratmakta, söz konusu değişime uyum sağlamak, ilgili herkesin gerekli bilgi ve beceriye sahip olmasını zorunlu kılmaktadır.

Üretimde etkinliği ve verimi arttırmak, kaliteyi yükseltmek, maliyetleri düşürmek, daha iyi çalışma koşulları sağlamak, çevre kirliliğini önlemek bilgi ve beceri ile donatılmış insan gücü kaynaklarının devreye sokulmasıyla mümkün olabilecektir.

## **İstihdam ve İnsangücü Geliştirme Birimi**

Yapılan araştırmalar, süratli teknolojik değişikliklerin ortaya çıkardığı bilgi ve beceri kazanma ihtiyacına, genel eğitim ve bununla bağlantılı mesleki ve teknik eğitim sistemleri içinde aynı süratle cevap vermenin mümkün olmadığını ortaya koymaktadır. Aradaki boşluğun ileri düzeyde mesleki eğitim sistemleri geliştirip uygulamak suretiyle kapatılabileceği ifade edilmektedir.

Bu nedenle ülkemizde, İnsangücü yetiştirme ve istihdam konusuyla özel olarak uğraşılmasının, bu görevin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teşkilat ve görevleri hakkındaki 3146 sayılı Yasa çerçevesinde, ana hizmet birimleri arasında "İstihdam ve İnsangücü Kaynaklarının Geliştirilmesi" adı altında yeni bir birim kurulması suretiyle yerine getirilebileceği düşünülmektedir.

Bu birimin görevlerini, iş piyasasının daha iyi tanınmasını sağlayacak kalitatif ve kantitatif enformasyonun geliştirilmesi, bilgi ve veri akışını sağlayacak bir sistemin kurulup işletilmesi, mesleki rehberlik sisteminin geliştirilmesi, çeşitli sosyal gruplar için özel programlar uygulanması, sektörel ve bölgesel düzeyde alınacak tedbirlerle, işçilerin yapısal değişikliklerden olumsuz yönde etkilenmesinin önlenmesi, olarak sıralamak mümkündür.

## B. İşsizlik Sigortasının Oluşturulması

AT ülkelerinde iş piyasasına yönelik uygulamalar arasında önemli bir yer tutan işsizlik sigortasının ülkemiz şartlarına adapte edilerek uygulanması, istihdama yönelik hizmet ve yatırım alanlarında aynı zamanda bir kaynak oluşturması açısından da yararlı görülmektedir.

## C. Atipik Sözleşme Şekilleri

Kısmi zamanlı olarak çalışan işçilere koruma sağlamaya yönelik yönerge, üye ülkelerin karşı koymaları sebebiyle bir türlü Konsey tarafından onaylanamamaktadır. "Belirli süreli", "geçici" ve "kısmi zamanlı" hizmet sözleşmelerinin Türkiye'ye kıyasla AT'de daha sık rastlanan bir uygulama olması bu yönergenin kabulünü gerekli kılmaktadır.

Ancak ülkemiz açısından, çalışma sürelerinin kısaltılması konularındaki tartışmalar ve uygulamaların şimdilik birtakım sakıncalar yaratacağı açık olmakla birlikte, tam üyeliğin gerçekleşmesi ve teknolojik değişimin gerekli kılması halinde iş mevzuatımızda, atipik hizmet sözleşmelerinin tanımlarının yapılarak, sınırlarının belirlenmesi gerekecektir.

## D. Genel ve Mesleki Eğitim

Son yıllarda AT'de eğitim ve mesleki eğitim konusuna verilen önem gittikçe artmaktadır. Özellikle Tek Pazarda kişilerin ve mesleklerin serbest dolaşımı, özellikle mesleki eğitim standartlarında uyumlaşmayı gerektirmiştir. Mesleki eğitim programlarının temel işlevi işçilere yeni iş bulmalarında yardımcı olmak ve gençler için okuldan iş hayatına geçişi kolaylaştırmaktır. Ayrıca işgücü piyasası üzerindeki baskıyı hafifletici bir etkisi de vardır. Mesleki eğitim programları halen bir işte çalışmakta olanlar ve ekonomik faaliyette bulunmayanlar için de hazırlanabilir. Ancak asıl hedef kitle uzun süreli işsizler ve gençlerdir. Programların içeriği teorik bilgi verilmesinden şirketlerde pratik iş tecrübesi kazanılmasına kadar çeşitlilik göstermektedir.

Mesleki eğitimin büyük ölçüde okul sistemi içinde verildiği Fransa, İtalya ve İngiltere gibi üye ülkeler okuldan teorik bilgilerle çıkan gençlere mesleğe yönelik eğitim ve iş tecrübesi kazandırmak için bazı tamamlayıcı programlar uygulamak durumundadır. Çıraklık, firmalarda staj, iş üzerinde eğitim gibi. Belçika, Yunanistan, İspanya, Danimarka, İrlanda ve

Portekiz'de İş ve İşçi Bulma Kurumuyla bağlantılı hareket eden mesleki eğitim merkezleri faaliyette bulunmaktadır.

Topluluğun mesleki eğitimle ilgili olarak izlediği temel ilkeler şöyle özetlenebilir:

- Herkes için uygun ve yeterli mesleki eğitim sağlayacak koşulların hazırlanması,
- Tüm sektörlerde ihtiyaç duyulan işgücünün yetiştirilmesi için imkanlar oluşturulması,
- Yeni teknolojilere uygun beceriler edinilmesinin sağlanması,
- Bu alanda üye devletlerin işbirliği yapması.

## **AT'de Mesleki Eğitim Politikasının Gelişimi:**

1963 yılında Konsey tarafından kararlaştırılan mesleki eğitim alanında ortak bir politika uygulanmasıyla ilgili on ilke çerçevesinde kalifikasyonların eşdeğerliği, genç işçilerin değişimi ve mesleki yönlendirme prensipleri getirilmiştir. Bu doğrultuda, 1974 yılında üye devletlerin temsilcilerinden oluşan bir komitenin eğitim programlarını koordine etmesine karar verilmiş 1976'da kabul edilen eylem programında ise, eğitim sistemlerinin iyileştirilerek ortak bir seviyeye getirilmesi, eğitimde fırsat eşitliğinin sağlanması, yabancı dil eğitimini geliştirilmesi, yüksek öğretimde işbirliğine gidilmesi, göçmen işçiler ve çocukları için kültürel ve mesleki eğitim projeleri uygulanması, gençlerin öğrenim hayatından iş hayatına geçişini kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılması ve gençlerin istihdamının teşvik edilmesi, yeni teknolojilerin kullanımına yönelik eğitim programlarının düzenlenmesi gibi alanlara öncelik verilmesi kararlaştırılmıştır.

1975 yılında kurulan Berlin'deki Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi (CEDEFOP) bünyesinde mesleki eğitim programları arasında koordinasyon sağlanması, yeni teknolojiler ve yeni üretim metodlarının mesleki eğitime yansması gibi konularda çalışmalar yapılmaktadır.

Son yıllardaki teknolojik gelişmeler ve Topluluğun 1992 hedefi, eğitim kalifikasyonlarının karşılıklı olarak tanınması hususunda ilerleme kaydedilmesini gerektirmiştir. Bu bağlamda, Topluluğun Mesleki eğitim niteliklerinin karşılaştırılabilirliğine ilişkin 85/368/EEC sayılı Konsey kararı ve en az üç yıl süreli mesleki eğitim ve öğretim sonucu verilen yüksek eğitim diplomalarının tanınması için genel sisteme ilişkin 89/48/EEC sayılı Konsey yönergesi 1988 yılında kabul edilmiştir. Hem işçileri, hem de bağımsız çalışanları kapsayan yönerge, orta eğitimden sonra 3 yıl ve daha fazla eğitim görmüş olan üye devletler vatandaşlarının diğer bir üye devlette, işe kabulün teknik ve moral niteliklere sahip olma şartına bağlı olduğu iş ve mesleklerde çalışmalarını mümkün kılmaktadır.

Teknoloji Alanında Eğitime ilişkin olarak Üniversiteler ve İşletmeler Arasında İşbirliğine İlişkin 86/365/EEC sayılı Konsey kararı ile COMETT programı oluşturulmuştur. İç pazarın oluşturulması doğrultusunda mesleki kalifikasyonların karşılıklı olarak tanınmasına ilişkin diğer kurallar da şöyledir:

- Pratisyen hekimlikte özel eğitime ilişkin 86/457/EEC sayılı Konsey yönergesi

- Eczacılık alanındaki bazı faaliyetlerle ilgili olarak kanun, tüzük ve idari işletmeler arasında koordinasyon sağlanmasına ilişkin 85/432/EEC sayılı Konsey yönergesi
- Eczacılık eğitimiyle ilgili bir danışma komitesi kuran 85/34/EEC sayılı Konsey kararı
- Eczacılık alanında diplomaların, sertifikaların ve diğer resmi niteliklerin karşılıklı tanınmaları hakkında 85/433/EEC sayılı Konsey yönergesi

### **Eğitim Alanında AT Çapında Uygulanan Ortak Program ve Projeler:**

COMETT-Yeni teknolojilerle bağlantılı yüksek düzeyde eğitimi geliştirmek üzere üniversite ve sanayi arasında işbirliğinin sağlanması. Bu projenin amaçları arasında üniversiteler ve işletmeler arasında işbirliğine bir Avrupa boyutu kazandırılması, eğitim programlarının ortaklaşa geliştirilmesinin teşvik edilmesi ve eğitim düzeyinin teknolojik ve sosyal gelişmelere uygun olarak düzenlenmesi yer almaktadır.

ERASMUS-Üniversite öğrenimi gören gençlerin AT içinde dolaşımını sağlayarak diğer üye ülke üniversitelerinde eğitim görmelerine imkan tanınması

EUROTECNET-Yeni teknolojilerle bağlantılı olarak mesleki eğitim alanındaki yeniliklerin AT içinde yayılmasının sağlanması

PETRE-Mesleki eğitimde Avrupa'nın birlikteliğinin geliştirilmesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzeydeki bağlantıların güçlendirilmesi

ARION ve YES-AT içinde gençlerin değişiminin artırılması

LINGUA-Üye ülkelerde dil eğitiminin geliştirmesi ve yaygınlaştırılması

### **Türkiye açısından Mesleki Eğitimin Önemi:**

Toplulukta göç hareketlerinin genel eğilimi dikkate alındığında, ülkemizin AT ile ilişkilerinde ülkenin ekonomik durumu ve genel uyum sorunları içinde hayati önem taşıyan özel bir konu da mesleki eğitimidir. Topluluk içinde vasıfsız ya da yan vasıflı işlerin sayısı hızla azalmaktadır. Topluluğa üyelik halinde Türk işgücüne talep olması, işçilerimizin, Topluluk iş piyasalarındaki iş arzına cevap verecek niteliklere sahip olmasıyla doğru orantılıdır.

İvedilikle ele alınması gereken bir konu da, 1995'te Türkiye ile AT arasında gümrük birliğinin gerçekleşmesi halinde, yoğunlaşan rekabetin baskısı altında, sanayinin bir yeniden yapılanma sürecine gireceği ve bunun da işgücü mobilitesini arttıracak olmasıdır. Bu sebeple, çalışma hayatlarını sürdürmekte olan veya işsiz kalmış bulunan işçilere yeniden beceri kazandırılması ve gençlerin yeni teknolojilere uygun becerilerle donatılmasına yönelik politikalar belirlenmelidir

Bu gelişmelere hazırlanmak açısından, insan gücü kaynaklarının yetiştirilmesinde;

- \* Toplulukta ortaya çıkan veya çıkacak olan yeni işleri dikkate alarak, bunlara uygun yeni beceriler veren, başlangıç ve ileri düzeyde mesleki eğitim politikalarının tespit edilerek uygulanmasının, aynı zamanda mesleki eğitimin genel düzeyinin yükseltilmesinin;
- \* Yabancı dil eğitiminin mesleki eğitim programlarına dahil edilmesinin;
- \* Enformasyon ve haberleşme konusunda, mevcut örneklerin incelenerek iş piyasasının taleplerine süratle cevap verebilecek, iş piyasasına ilişkin her türlü teknik bilgiyi hazır bulundurarak akımını sağlayacak bir sistem oluşturulmasının;
- \* İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bu ihtiyaçlara cevap verebilecek kurumsal yapıya kavuşturulmak suretiyle bir istihdam kuruluşu haline getirilmesinin zorunlu olduğu düşünülmektedir.

Mesleki eğitimin temel ilkelerin standardizasyonu ile kısa, orta ve uzun vadeli emek arz ve talebine göre mesleki eğitim programlarının planlanıp uygulanmasında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın Milli Eğitim Bakanlığı ile daha aktif bir rol üstlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

#### **4. Sosyal Diyalog ve Danışma**

Toplulukta sosyal politikanın dikkate değer özelliklerinden birini de sosyal diyalog ve danışmanın geliştirilmesi yolunda harcanan çabalar teşkil etmekte, gelecekte Toplulukta sosyal gelişmeyi sağlayacak en önemli vasıta olarak sosyal diyalog üzerinde durulmaktadır. Avrupa'da sosyal boyutun gerçekleşmesi, ekonomik ve sosyal bütünleşme, istihdam sorunları ve işgücü piyasasının düzenlenmesi ve yeni teknolojilere ilişkin sorunların yalnızca hükümetler tarafından çözümlenmesinin mümkün olmadığı, ekonomik ve sosyal boyutta önemli bir role sahip işçi ve işveren

kuruluşlarının da sosyal diyalog ve danışma yoluyla bu sorunların çözümüne katkıda bulunmaları gerektiği düşünülmektedir.

Son olarak Maastricht Anlaşması'yla, sosyal mevzuat oluşturulmadan önce sosyal tarafların taslak üzerinde görüş bildirmesi ve sosyal tarafların arzu etmeleri halinde aralarındaki diyalogun Topluluk çapında sözleşmeye dayalı ilişkiler başlatabilmesi hükmü olanağı getirilmiştir.

Türkiye'ye baktığımızda, sosyal diyalogun ulusal düzeyde kurumlaşmamış olduğunu görmekteyiz. Halen uygulanan danışma ve işbirliği şekillerini sosyal diyalog olarak nitelendirmek mümkün değildir. Ancak AT ile sosyal konularda uyum sağlanması gereği, sosyal diyaloga duyulan ihtiyacı büyük ölçüde arttırmaktadır:

- 1- Toplulukta çalışma koşullarının ulaştığı yüksek düzeyi yakalamak için tedbir alınması, firmaların işçilerin sağlık ve güvenliklerini korumak ve geliştirmek amacıyla büyük masraflar yapması anlamını taşımaktadır. Bu yüzden bu konudaki mevzuatı geliştirirken sosyal tarafların da görüşlerinin göz önünde bulundurulması- yeni kuralların uygulanmasının maliyeti özellikle işverene yükleneceği için- önem verilmesi gereken bir konudur.
- 2- Sosyal güvenlik sistemimizin çağdaşlaştırılması, AT standartlarına uygun hale getirilmesi ve kişisel kapsamının genişletilmesi bu alana kaynak aktarılmasını zorunlu kılmaktadır. Söz konusu harcamaların kimin tarafından finanse edileceği hususu firmalarımızın rekabet edebilirliği açısından büyük önem taşımaktadır.
- 3- Çalışma standartlarının yükseltilmesi amacıyla diğer bazı ILO sözleşmelerinin de onaylanması, hem bu durumun sonuçlarının sosyal tarafları yakından etkilemesi sebebiyle, hem de sözleşmelerin uygulanmasının tarafların göstereceği çabalara bağlı olması sebebiyle, işçi ve işveren kesimleri açısından öncelikli bir konudur.
- 4- İstihdam politikasının çok önemli bir parçasını oluşturan mesleki eğitimi sağlamak kamu otoritesinin görevidir. Ancak, firmalar için uygulanan eğitim programlarının firmalar tarafından finanse edilmesi normal olmakla birlikte, rekabet gücünü korumak açısından bu tür harcamaları vergiden düşmek mümkün olabilmektedir. Eğitim programlarının hazırlanıp uygulanması hayati önem taşıyan konulardır ve tarafların katılımıyla gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Görüldüğü gibi, özellikle AT'ye uyumun ortaya çıkardığı, çalışma koşulları, işçi sağlığı ve güvenliği, sosyal güvenlik ve mesleki eğitim alanlarında ilerleme sağlanması gereği işçi ve işveren kesimini çok yakından ilgilendirmektedir. Bu bakımdan, sosyal mevzuatın oluşturulması aşamasında, etkin bir diyalog ve danışma sürecinin mevcudiyeti her zamankinden daha çok önem taşımaktadır. Hükümete danışmanlık yapacak bir Ekonomik ve Sosyal Konsey oluşturulması ve Çalışma Meclisine işlerlik kazandırılması konusu öncelikle ele alınmalıdır.

## **5. İşçilerin ve Mesleklerin Serbest Dolaşımına İlişkin Topluluk Mevzuatına Uyum**

### **A. AT'de Serbest Dolaşım İlkesi**

AT'nin temel ilkelerinden biri olan kişilerin serbest dolaşımının gerçekleşmesiyle işgücünün, Topluluk genelinde daha verimli olarak istihdam edilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda Roma Antlaşmasında, işgücünün daha az gereksinim duyulan ve verimliliğinin daha düşük olduğu bölgelerden, sınai ve ticari faaliyetlerin yoğunluğunun daha fazla işgücü istihdam edilmesine imkan tanıdığı bölgelere göç etmesini kolaylaştırıcı hükümler yer almaktadır.

Roma Antlaşması'nın 48 sayılı maddesi ve bunu takiben çıkarılan 1612/68 sayılı tüzük ve 68/360 sayılı yönerge ile göçmen işçilerin üye ülkelere girişi ve üye ülkelerde ikamet etmeleriyle ilgili engeller kaldırılmış, işe alma ve çalışma koşullarıyla ilgili olarak uyrukluktan ötürü farklı muamele yapılmaması öngörülmüştür. 1612/68 sayılı tüzüğün 7. maddesine göre üye devlet vatandaşı hiçbir işçi diğer bir üye devlet dahilinde, iş ve istihdamla ilgili olarak, özellikle ücret, işten çıkarma ve işsizlik halinde tekrar işe girme söz konusu olduğunda uyrukluktan ötürü o üye devlet vatandaşlarından farklı muamele göremez. Ayrıca aynı tüzüğün 10. maddesine göre, bir üye devlet vatandaşı olan ve diğer bir üye devlette çalışmakta olan işçilerin eşleri, çocukları ve bağımlı akrabalarına da işçinin yanına yerleşme hakkı tanınmıştır.

Çalışmak amacıyla diğer bir üye ülkeye girme ve orada ikamet etme hakkı ancak kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı sebebiyle kısıtlanabilir.

Roma Antlaşmasının 51. maddesi serbest dolaşım hakkından yararlanan göçmen işçilerin haksızlığa uğramaması ve o ülke uyruklu işçilerden farklı

muamele görmemesi için Topluluk düzeyinde yapılması gerekenleri belirlemektedir. Bu maddenin uygulanması için çıkarılan 3/58 ve 4/58 sayılı tüzükler 1970'lerde yerlerini 1408/71 ve 574/72 sayılı tüzüklere bırakmıştır. Bu koordinasyon tüzükleri ile bir üye ülkeden diğerine çalışmak üzere göç eden işçiler ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireylerine sürekli sosyal koruma sağlamak üzere üye devletlerin sosyal güvenlik sistemlerini koordine edilmesi amaçlanmaktadır .

İşçilerin serbest dolaşımıyla ilgili dört temel ilke belirlenmiştir:

- \* Sosyal güvenlik haklarıyla ilgili olarak diğer üye ülke vatandaşlarına ayrımcı muamele yapılmaması
- \* Çıkabilecek olan hukuki itilaflarda tek bir ülkenin yetkilendirilmesi
- \* Sigorta sürelerinin ve çalışma sürelerinin birleştirilmesi
- \* Sosyal güvenlik kazanmalarının ihraç edilebilirliği İşçiler bir üye ülkeden diğerine göç ederken önceki ülkede edindikleri tüm haklar diğer ülke tarafından göz önüne alınmaktadır.

## **B. Ülkemiz Mevzuatının Uyumu:**

Ülkemizin Topluluğa üyeliğinin söz konusu olması halinde belirli geçiş dönemleri sonunda vatandaşlık esasına dayalı ayrımcılığı yasaklayan, işçilerin serbest dolaşım alanında mevcut Topluluk mevzuatına tekabül eden mevzuatımızda değişiklik yapılması, hukuki düzenleme olmayan konularda mevzuat geliştirilmesi zorunlu olacaktır. Bu değişikliklerin başlıcaları şöyledir:

i-Anayasada ve diğer mevzuatta değişiklik: Türkiye'de, yabancılara dair mevzuat, kaynağını, Anayasanın seyahat hürriyeti ile ilgili 16 ve 23. maddelerinden almaktadır. 16. madde "temel hak ve hürriyetlerin, yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılabilmesi" hükmünü getirmektedir.

23. maddede ise herkesin yerleşme ve seyahat özgürlüğüne sahip olduğu belirtilmekle beraber, bu özgürlüklerin kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu güvenliği ile ilgili sebeplere ek olarak, ekonomik gelişmeyi sağlamak amacıyla da sınırlandırılabilmesi ifade edilmektedir. Bu hüküm kişilerin serbest dolaşımını kısıtlayıcı nitelikte olduğundan, kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu düzeni dışında kalan her türlü sınırlama sebebi mevzuat dışı bırakılmalıdır. AT'ye tam üyelik halinde, bu ve diğer bazı mevzuatta öngörülen, Topluluk mevzuatına aykırı çok sayıdaki engel ve

sınırlamaların AT üyesi devletler vatandaşlarını istisna edecek biçimde değiştirilmesi veya iyileştirici hükümlerle takviye edilmesi gerekecektir.

Yabancıların Türkiye'de çalışma izni almasıyla ilgili olarak, başta 2007 sayılı kanun olmak üzere, çoğu meslek ve sanatın icrasını Türk vatandaşlarına tahsis eden çok sayıda kanunun, AT ile entegrasyon halinde değişmesi gerekecektir.

İkamet hukukuna ilişkin Türk mevzuatında yabancılar için ikamet hakkı söz konusu değildir. Yabancıların ülkede ikameti izne tabidir. İkamet izni ise eğitim amacıyla gelen yabancı öğrenciler ve bazı özel durumlar dışında genelde çalışma izni ile birlikte ve ona bağlı olarak verilmektedir.

Dolayısıyla Türkiye'nin Topluluğa üyeliği halinde iç mevzuatta öncelikle Topluluk üyesi devletler vatandaşlarına serbest dolaşım hakkının tanınmasına paralel olarak ikamet hakkının düzenlenmesi gerekmektedir.

ii-Yeni mevzuat geliştirme ihtiyacı: Bir üye devlet ülkesinde iş arayan diğer üye devletler vatandaşlarının iş ve işçi bulma kurumlarının hizmetlerinden eşit şekilde yararlanmalarını, sendikal haklardan eşit şekilde yararlanmalarını, işçinin bağımlı aile bireylerinin işçi ile birlikte oturmalarını, geçici oturma izni verilecek halleri, ve bunun gibi işçilerin serbest dolaşımından doğacak durumları düzenleyen hükümler oluşturulmalıdır.

Ayrıca üyelik halinde AT üyesi devletler vatandaşı yabancılarla Topluluk hukukuyla sağlanan haklara zarar vermeyecek biçimde düzenlenmiş bir Yabancılar Yasası çıkarılması ve bu yasada yabancıların tanımı, ülkeye giriş, çıkış ve ikametleri, çalışma, oturma ve yerleşme izinleri, geri dönüş veya geri gönderilmeleri ve diğer hak ve yükümlülükleri gibi hususların Topluluk mevzuatına uygun şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

### **C. Mesleki Eğitim Niteliklerinin Karşılaştırılabilirliği**

i- Topluluğun Mesleki eğitim niteliklerinin karşılaştırılabilirliğine ilişkin 85/368/EEC sayılı Konsey kararına uyum açısından iç hukukta iş tanımları ve bunlara uygun mesleki eğitim niteliklerinin belirlenmesini öngören hükümlerin getirilmesi gerekmektedir. SEDOC ve ulusal sınıflandırma kodları, mesleki eğitim düzeyleri, mesleki unvanlar ve bunların gerektirdiği mesleki eğitimin nitelikleri, mesleki eğitimden sorumlu kurum ve kuruluşlar, mesleki eğitimi belgeleyen diploma, sertifika vs. vermeye veya bunların geçerliliğini tasdike yetkili kuruluşlar gibi bilgileri içeren tablolar

hazırlanması hususunda yeni hükümler getirilmesi uygunluk açısından gereklidir.

ii- Toplulukta uygulanmakta olan Comett II programı örnek alınarak üniversite ve işletmeler arasında özellikle ileri teknoloji alanında eğitim sağlama hususunda işbirliği sağlanmasını ve bu işbirliğini geliştirip güçlendirecek bir enformasyon ağının kurulmasını öngören yasal tedbirlere yer verilmelidir.

iii- Pratisyen ve uzman hekimler, hemşireler, dış pratisyenleri, veteriner hekimler, ebeler ve eczacılar gibi tıbbi ve paramedikal meslekleri düzenleyen Topluluk mevzuatının ayrıntılı olarak incelenerek söz konusu mesleklere ilişkin mevzuatımızda gerekli değişikliklerin yapılması veya yeni mevzuat geliştirilmesi gereklidir.

iv- Topluluğun en az üç yıl süreli mesleki eğitim ve öğretim sonucu verilen yüksek eğitim diplomalarının tanınması için genel sisteme ilişkin 89/48/EEC sayılı Konsey direktifi incelenerek aşağıda yer alan hususlarda yeni yasal hükümler getirilmelidir:

- \* diploma, ev sahibi üye devlet, düzenlenmiş meslek, düzenlenmiş mesleki faaliyet, mesleki deneyim, adaptasyon süresi ve yetenek testi hususunda terminolojik tanımların belirlenmesi,
- \* diğer ülkelerden alman diplomaların karşılıklı olarak tanınmasına ilişkin kural getirilmesi,
- \* yetenek testi ve adaptasyon süresini düzenleyen kurallar getirilmesi,
- \* mesleğe ilişkin akademik veya mesleki unvanın kullanılması hakkının düzenlenmesi

## 6. Türkiye'de ve AT'de Sosyal Güvenlik Sistemleri

Tüm üye ülkeler için geçerli olan tek bir sosyal güvenlik sistemi yoktur. Ancak genel olarak AT ülkelerinde çalışan nüfusun hemen hemen tümünün sigorta kapsamında olduğu ve sağlık hizmetlerinin devletçe sağlandığı söylenebilir. Üye ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri temel felsefeleri, kapsamaları, yapılan ve işleyiş biçimleri açısından birbirinden oldukça farklıdır. Genel olarak iki ana sistemin varlığı göze çarpmaktadır. Bunlardan biri kazanımların gelire endeksli olduğu, katılımın daha çok gönüllü bir temele dayandığı ve temel felsefenin sosyal ve ekonomik statüyü devanı ettirmek olduğu sigorta modelidir. Bu sistemin tipik örneği Almanya'dır. Diğer model ise ulusal yardım modeli olup bu modelin tipik

örneği İngiltere'dir. Bu modelde sosyal güvenlik aylıkları sabit oranlıdır; katılım zorunlu ve evrenseldir; temel felsefe ise herkes için asgari bir gelir düzeyini sağlamaktır. Üye ülkelerdeki sosyal güvenlik sistemleri bu iki ucun arasında yer almaktadır. AT'ye uyum çalışmaları sürecinde, Sosyal güvenlik alanında öngörülen ve aşağıda belirtilen görüş ve önerilerin değerlendirilmesi sonucunda, sosyal güvenlik risk ve hizmetleri arasında bütünlük sağlanacağı, ayrıca kapsamın genişletilmesi suretiyle bu programlardan toplumun bütün kesimlerinin yararlanmasına imkan hazırlanacağı düşünülmektedir.

i- Sosyal güvenlik kanunları arasında gerekli standart birliğin bulunmaması, verilen hizmetlerin çeşidi, her bir sigorta koluna hak kazanabilmek için öngörülen hizmet süresi, gelir ve aylık bağlama oranı, gelir veya aylığa esas olan matrah, bulunulan derece ve basamakta prim ödeme süresi ile emeklilik yaş sınırlarının her bir sosyal güvenlik kurumunca ayrı olarak uygulanmasının getirdiği sorunlar yarımada maliyetlerin de yüksek olmasına neden olmaktadır.

Dolayısıyla, Türkiye'nin sosyo-ekonomik gerçeklerini de gözönünde bulundurarak, 1408/71 sayılı AET Konsey tüzüğündeki standartlara uygun olacak şekilde "Sosyal Güvenlik Temel Yasası" hazırlanması ve bu yolla norm ve standart birliğine gidilmesi gerekli görülmektedir.

ii- Bugün kamu kesimi tarafından organize edilmiş bulunan sosyal sigorta programları ile kapsanan nüfus, toplam nüfusun ancak %61'i dolayındadır. Aktif sigortalı nüfusun istihdam edilen nüfusa oranı ise %48'dir. Buna karşın, AT üyesi ülkelerde toplam nüfusun ortalama %85'i sigorta kapsamında yer almaktadır. Ülkemizde de kamu kaynaklarından yararlanmak suretiyle, sistematik bir program çerçevesinde sigortanın maddi kapsamının genişletilmesi gerekmektedir.

iii- Ortak bir sosyal güvenlik terminolojisi sağlanması amacıyla, 1408/71 sayılı AET Konsey tüzüğünde ve Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesinde yer alan tüm deyimlere, Sosyal Güvenlik Temel Yasasında "genel terminoloji" başlığı altında, işin niteliği ve gereği dolayısıyla, yer alması zorunlu olan deyimlere ise "özel terminoloji" adı altında yer verilmesi gereklidir.

iv- Türkiye'de çalışan veya kendi adına iş gören yabancıların sosyal güvenlik haklarını kısıtlayan 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 3. maddesinin (1 l/A) bendi ile 1479 sayılı Bağ-Kur Kanununun 24. maddesinin (1 l/b) bendinin, Roma Anlaşması'nın 48 ve 51. maddelerine, 1408/71 sayılı AET Konsey tüzüğünün 2. maddesine ve onaylanmış

bulunan 118 sayılı ILO Sözleşmesine aykırı bulunduğundan, bu hükümlerin değiştirilmesi gerekecektir.

v- Yeni bir kanunla "İsteğe Bağlı Ulusal Sigorta Sistemi" getirilmeli ve hiçbir sosyal güvenlik sistemi kapsamında bulunmayan bireyler gibi, herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşuna prim ödeyenlerden dileyenlerin de kapsama dahil edilmesi sağlanmalıdır.

vi- 1408/71 sayılı AET Konsey tüzüğüne birçok maddesinde belirtildiği üzere, belirli staj şartı arayan kısa vadeli sigorta kollan içinde (analık, hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı) hizmet birleştirilmesine gidilmesi Öngörüldüğünden 2829 sayılı "Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Tabi olarak geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun"un tüzüğe uygun olarak yeniden düzenlenmesi gerekecektir.

vii- İşsizlik sigortası, işsiz nitelik ve yeteneğine göre daha iyi koşullar altında uygun ücretle yeni bir iş edinme imkanı verdiğinden, 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin ILO Sözleşmesinin 65, 66 ve 67. maddelerindeki asgari hadler dikkate alınarak, pilot sektörler seçilmesi suretiyle, işsizlik sigortasının kademeli olarak uygulamaya konulması gerekecektir.

viii- Çeşitli adlar altında ödenen aile yardımlarının ve aile ödeneklerinin ayrı bir sigorta branşı olarak ihdas edilmesi, ve buna ilişkin yardımların 16. 6. 1989 tarih ve 3581 sayılı Kanunla onayladığımız Avrupa Sosyal Şartı'nın 124. maddesinde belirtildiği üzere 102 sayılı ILO Sözleşmesinde öngörülen düzeyden daha düşük olmaması sağlanmalıdır.

## **7. Avrupa Topluluğu'nda Bölgesel Politikalar**

AT'nin kuruluşundaki esas amaç, bir ortak pazar oluşturarak verimliliği arttırmak ve ekonomik kalkınmaya hız vermek idi. Ancak bu amaca ulaşılırken ekonomik faaliyetler üye ülkeler ve bölgeler arasında dengeli dağılmamış, belirli bölgelerde yoğunlaşmış, böylece Toplulukta ülkeler ve bölgelerarası farklılıklar ortaya çıkmıştır.

AT'ye son olarak Yunanistan, İspanya ve Portekiz'in de katılımlarıyla, Topluluktaki bölgelerarası farklılıklar daha da belirginleşmiştir. Adı geçen ülkelerden hiçbiri Topluluğun kişi başına düşen GSMH ortalamasına erişememiştir. Topluluğun 1973'teki ilk genişlemesinde en fakir üye ülke İrlanda iken, 1981'de Yunanistan, 1986'da Portekiz en fakir üye ülke olmuştur.

Topluluk bölgesel politikası, bu bölgesel farklılık sorunlarının üstesinden gelmeye ve mevcut rekabet dengelerindeki bozulmaları telafi etmeye yönelik olarak oluşturulmuştur. Ancak bu politikanın gerçek anlamda önem kazanması 1975'de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulması ile gerçekleşmiştir. O tarihten bu yana bu alanda birçok adım atılmış, Topluluktaki gelişmelere paralel olarak 1979, 1984 ve 1988 yıllarında bölgesel politikaya ilişkin uygulamalarda reform yapılmıştır. AT bölgesel politikası Topluluk mali araçlarının koordineli bir şekilde kullanılmasını öngörmekte olup, bu mali araçlar aşağıda belirtilmiştir:

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)
- Avrupa Sosyal Fonu (ASF)
- Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonunun Yönlendirme Bölümü (ATGYF-Yön. Bl. )
- Avrupa Yatırım Bankası
- Yeni Topluluk Aracı
- Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu

Yukarıda belirtilen mali araçlardan ABKF, ASF ve ATGYF'nun Yönlendirme bölümü yapısal fonlar olarak adlandırılmaktadır. Bu fonlar aşağıda kısaca tanımlanmıştır:

**Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF):** ABKF bölgesel politikaların uygulanmasında kullanılan temel araçtır. Sözkonusu fon, özellikle altyapı projelerine ve bunun yanında istihdam yaratıcı verimli yatırım projeleri ile küçük ve orta boy işletmelere yönelik projelere destek sağlamaktadır. Fondan projelere yapılan yardımlar genellikle %50 civarındadır ve ulusal finansmana katkı şeklindedir.

**Avrupa Sosyal Fonu (ASF):** ASF'nin amacı, istihdam olanaklarını arttırmak, çalışma koşullarını iyileştirmek, işçilerin mesleki eğitimlerini sağlamak, hayat standartlarını yükseltmek ve işsizlere gelir sağlamaktır. ASF'nin iki ana öncelikli hedefi vardır. Bunlardan birincisi genç nüfustur. Fon, kaynaklarının %75'ini 25 yaşın altındakilerin eğitimi veya istihdamına ayırmaktadır. Ana hedeflerden ikincisi de az gelişmiş bölgelere yöneliktir. Güney İtalya (Mezzogiorno), İrlanda, Portekiz, Kuzey İrlanda, Yunanistan ve Fransa'nın denizaşırı departmanları bu bölgelerdendir. Bu iki ana hedefin dışında ASF, uzun dönemli işsizler, işe dönmek isteyen kadınlar, özürllüer ve göçmen işçilere de destek sağlamaktadır.

**Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu-Yönlendirme Bölümü (ATGYF – Yönlendirme Bölümü) :** ATGYF, Garanti ve Yönlendirme

Bölümü olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Bölgesel politikalarla ilgili olarak fonun yönlendirme bölümü kullanılmaktadır. Fonun finanse ettiği faaliyetler; üretim ve pazarlama şartlarının düzeltilmesine yönelik tedbirler, tarım sektöründeki işgücü fazlasının yok edilmesine yönelik tedbirler, tarım ve deniz ürünlerinin işlenmesi ve pazarlanmasına yönelik tedbirler, çevre koruma, dağlık ve nüfusun gerilediği bölgelerde çiftçilerin gelir düzeyini korumaya yönelik tedbirlerdir.

## **Yapısal Fonlarda Reform**

1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile başlatılan AT'de tek pazarın tamamlanması süreci artan rekabeti ve ölçek ekonomilerini de birlikte getirmektedir. Ekonomik faaliyetler, ölçek ekonomilerinin ve maliyet indirimlerinin azami düzeyde gerçekleşeceği sınırlı birkaç yerleşim yerinde yoğunlaşacaktır. Bu durum ise halen geri kalmış durumdaki bölgeleri önemli ölçüde etkileyebilecektir. Bir yandan Topluluk GSMH'sında artış beklenirken, diğer yandan, piyasa güçlerinin ekonomik faaliyetleri, Topluluğun gelişmiş bölgelerine kaydırması nedeniyle, Topluluk genelinde gerçekleşen kazanımlar dezavantajlı bölgelerde ters etkiler yaratabilecektir.

Ancak diğer taraftan Avrupa Tek Senedi, AT'de ekonomik ve sosyal uyumun (cohesion) sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu sebeple 1988 yılında yapısal fonların işleyişinde bir reform yapılmıştır. Bu reform ile yapısal fonların faaliyet kapsamı genişletilmiş ve bunlara bütçeden ayrılan pay önemli ölçüde arttırılmıştır. Fonlar ve mali araçlar arasında daha iyi koordinasyon sağlanarak Topluluğun dağıttığı mali yardımın daha etkin bir şekilde ve entegre bir yaklaşımla kullanılması amaçlanmıştır.

Reformdan önce fon kaynaklarıyla birbirinden ayrı binlerce proje desteklenirken, yeni yaklaşımla birlikte bölgesel kalkınma ve istihdamla ilgili girişimler için öncelikler saptayan ve bu amaçla sağlanan fonun türünü ve miktarını belirleyen programlar hazırlanmaktadır. Entegre programlar farklı fonlar ve mali araçlar yoluyla finanse edilmekte olup ilgili tüm taraflar etkin bir şekilde koordine edilmekte ve uygulamada ulusal, bölgesel ve yerel idari yapıların birlikte yürüttüğü bir süreç izlenmektedir. Entegre Akdeniz Programları bu yeni yaklaşıma iyi bir örnek oluşturmaktadır.

Yapısal fonlar için belirlenen beş öncelikli hedef şunlardır:

**Birinci Hedef:** Geri kalmış bölgelerin kalkınmasının ve yapısal uyumunu desteklemeye yöneliktir. Bu hedef kapsamında yararlanılacak olan yapısal

fonlar, ABKF, ASF ve ATGYF'nin yönlendirme bölümüdür. Son üç yıl içinde satın alma gücü paritesine göre GSMH'sı Topluluk ortalamasının %75'inden düşük olan bölgeler birinci hedef kapsamında yardım almakta olup, yapısal fonların yaklaşık 2/3'ü bu hedefe ayrılmıştır.

İkinci Hedef: Sanayisi gerileyen bölgelerin ekonomilerini geliştirmeye yöneliktir. ABICF ve ASF bu hedef için kullanılacaktır. Ortalama işsizlik oranı, Topluluk ortalamasından %15 daha fazla olan ve sanayideki istihdamında belirgin bir düşüş olan bölgeler bu kategoridedir.

Üçüncü Hedef: Uzun süreli işsizlikle mücadele etmeye yöneliktir. Dördüncü Hedef: Gençlerin istihdamına yardımcı olmaya yöneliktir.

Beşinci Hedef:

- a) tarım alanlarının uyumunu hızlandırmak,
- b) kırsal alanların gelişmesine katkıda bulunmak amacını

gütmektedir.

Türkiye açısından duruma bakıldığında, VII. Beş Yıllık Plan Dönemi (1994-1999) içinde AT üyesi ülkelerin yapısal fonlardan ne oranlarda yararlanacaklarının incelenmesinde yarar vardır. İspanya, her yıl yaklaşık olarak 6-7 milyar ECU, Yunanistan ve Portekiz de 3'er milyar ECU alacaktır Türkiye'nin de önümüzdeki VII. Beş Yıllık Plan Döneminde tam üye olması halinde, coğrafi özellikleri, nüfusu, büyüklüğü ve bölgesel farklılıkları bakımından Türkiye'ye benzeyen ve yapısal fonların toplamından en büyük payı alan İspanya'nın aldığı pay kadar alabileceği varsayılabilir.

Bölgesel politikalar açısından ise, VII. Beş Yıllık Plan Döneminde Türkiye'nin AT'ye tam üyeliğe hazırlanması açısından, bölge planlaması çalışmalarına hız verilmesi gerekmektedir. Türkiye'de 1960 ve 70'li yıllarda bazı bölgeler için hazırlanan bölge planları vardır. Ancak bu faaliyetler zaman içinde ihmal edilmiştir. Son yıllarda yürütülen en önemli proje Güneydoğu Anadolu Projesidir. Ancak bu proje çok büyük bir alanı kapsamaktadır. Dolayısıyla, bölge düzeyinde mekansal düzenlemelere de ihtiyaç duyulmaktadır. Bölge planlama faaliyetlerine yeniden hız verilmeli ve bu planların hazırlanması esnasında, AT mevzuatı, politika ve mekanizmaları da dikkate alınmalıdır.

### III. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

#### 1. Mevcut Durumun Altıncı Plan Hedefleri ile Karşılaştırılması

##### A- AT'deki Türk İşçilerinin durumu

Altıncı Beş yıllık planda, AT'deki Türk işçilerinin durumu konusunda, Ortaklık ilişkileri çerçevesinde elde edilmiş bulunan "işgücünün serbest dolaşımı" hakkından vazgeçilmeyeceği, bu hakkı kullanılabilir hale getirme yolundaki girişimlerin sürdürüleceği belirtilmiştir.

Mevcut duruma bakıldığı zaman, AT'de çalışan vatandaşlarımızın serbest dolaşım hakkından tam anlamıyla yararlanabilmeleri için siyasi atmosferin henüz yeterince gelişmediğini ifade etmek gerekmektedir. AT üyesi ülkelerde çalışan Türk işçilerinin, diğer üçüncü ülke vatandaşlarından farklı bir hukuki statüden yararlanmalarını sağlayıcı tedbirlerin üye devletlerce alınması hukuki bir zorunluluk haline gelmiş bulunmaktadır. Ancak üye devletler bu zorunluluğun gereğini yerine getirmekte ihmalkar davranmakta, Türk işçilerine üçüncü ülke vatandaşlarından farklı bir statü uygulamamaktadır. Vize uygulamalarının çıkardığı zorluklar yanında;

- Türk işçileri işe girişte ve çalışma koşulları açısından ayırıcı muameleye maruz kalmakta,
- Türk işçi çocuklarının eğitimde fırsat eşitliği açısından bazı sıkıntılarla karşılaştıkları görülmekte,
- Türk işçilerinin ailelerinin birleşmesi konusunda uygulamadan kaynaklanan sorunlar varlığını sürdürmekte,
- Türk işçilerinin işe kabulde ikinci önceliğe sahip olmaları gereği göz ardı edilmekte,
- Genç işçi mübadelesi konusunda hiçbir işlem yapılmamaktadır.

Öte yandan, Altıncı plan dönemindeki iki önemli gelişme 1990 tarihli S. Z. Sevince ve 1992 tarihli K. Kuş davalarında AT Adalet Divanı'nın vatandaşlarımız lehine karar vermiş olmasıdır. S. Z. Sevince isimli vatandaşımızın Hollanda Yüksek İdare Mahkemesi tarafından önkarar için intikal ettirilen davasıyla ilgili olarak verdiği 20.9.1990 tarihli kararında Divan, Türkiye- AT Ortaklık Anlaşmaları ile Ortaklık Konseyi kararlarının Topluluk hukukunun bir parçası ve doğrudan uygulanabilir nitelikte olduğunu açıklamıştır.

Kazım Kuş davasında ise Divan verdiği kararla, 1/80 sayılı OKK hükümleri çerçevesi içinde Topluluk üyesi bir ülkede yasal olarak bir yıl çalışan bir Türk işçisinin aynı işveren nezdinde çalışmak üzere, çalışma izninin yanında oturma iznini de uzatırma hakkına sahip olduğunu ifade etmiştir. Aynı şekilde işgücü piyasasında dört yıl çalıştıktan sonra o ülkede herhangi bir işe girme hakkını elde eden Türk işçisinin bununla ikamet hakkını da elde ettiği onaylanmaktadır. Karar Almanya'ya geliş nedeni hangi kişisel sebebe bağlı olursa olsun (öğrencilik, Alman vatandaşı ile evlilik) ve oturma izni hangi nedenlerle verilmiş olursa olsun, yasal bir çalışma izni ile iş piyasasına girmiş bulunan Türk vatandaşlarına belirli bir süre çalıştıktan sonra çalışma ve ikamet güvencesi getirdiği şeklinde değerlendirilmektedir.

Bu kararlar vatandaşlarımızın, Ortaklık Anlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi kararlarından doğan haklarını kullanabilmeleri açısından umut verici olmuştur.

Öte yandan Avrupa ülkeleri ile yapılmış olan sosyal güvenlik anlaşmalarının güncelleştirilmesi konusunda çalışmalara devam edilmektedir. Topluluğa üye devletlerde bulunan Türk işçileri ve ailelerinin sosyal güvenlik haklarını düzenleyen 3/80 sayılı OKK'nin uygulamaya geçirilemeyişinin bir sonucu olarak AT'deki vatandaşlarımızın sosyal güvenlik hakları halen, bu ülkelerden Almanya, Hollanda, Belçika, Fransa, İngiltere ve Danimarka ile akdedilen ikili sosyal güvenlik sözleşmeleriyle ve gereğine göre Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ile 118 sayılı ILO sözleşmesi gibi diğer çok taraflı sözleşmeler uyarınca korunmaktadır.

## **B- Çalışma Koşulları**

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında çalışma koşullarıyla ilgili olarak, çalışma hayatı mevzuatının AT'ye uyum şartları da dikkate alınarak ve ILO normlarına uygun olarak geliştirilmesi yönündeki çalışmaların sürdürüleceği belirtilmektedir.

AT'ye baktığımızda çalışma koşullarının iyileştirilmesinin temel bir hedef olarak saptandığını görmekteyiz. Ancak Toplulukta endüstri ilişkilerinin arzettiği kompleks yapı yüzünden, çalışma hayatını Topluluk mevzuatı ile düzenlemek yerine Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi sözleşmeleriyle tespit edilen normların esas alınması tercih edilmiştir. Bu meyanda Avrupa Konseyi Sosyal Şartı Lüksemburg hariç diğer üye devletler tarafından onaylanmıştır. Toplam sayısı 168'i bulan ILO Sözleşmelerinin birçoğu Topluluğa üye devletlerce onaylanmış, çalışma

şartları bakımından yüksek bir düzeye ulaşılmıştır. Üye devletlerce onaylanan ortalama sözleşme sayısı 78'dir.

Ülkemizdeki durum incelendiğinde çalışma standartlarının dikkate değer bir gelişme gösterdiğine şüphe yoktur. Nitekim Türkiye çeşitli tarihlerde çalışma hayatı ve sosyal politikada önemli yer işgal eden, İşsizlikle mücadele ve istihdam, Sosyal güvenlik, İşçi sağlığı ve iş güvenliği, İşe girmede asgari yaş, Asgari ücret ve ücretin korunması, Hafta tatili, İşyerlerinin denetimi, Teşkilatlanma, Çalışma yaşı, İnsan kaynaklarının geliştirilmesi, Üçlü danışma gibi konularda 33 ILO Sözleşmesini onaylamıştır.

Buna ek olarak, Hükümet programında daha fazla ILO Sözleşmesi onaylanması hedef olarak alınmıştır. Ülkemizde çalışma standartlarını Topluluktakilerle mukayese edilebilir bir düzeye ulaştırmak için hangi sözleşmelerin onaylanması gerektiği araştırıldığında, bir ülkede bulunması gerekli asgari sosyal çerçeveyi oluşturduğu ifade edilen 42 ILO sözleşmesi, 4 tavsiye, 3 BM sözleşmesinin sıralandığı görülmektedir. Bu listede yer alan 42 ILO Sözleşmesinden yalnızca 13'ü Türkiye tarafından onaylanmıştır.

1992 yılı içinde 87 sayılı Sendika Özgürlüğüne ve Sendika Hakkının Korunmasına İlişkin Sözleşme, 135 sayılı İşçi Temsilcilerinin Korunması ve Bunlara Sağlanacak Olanaklar Hakkında Sözleşme, 151 sayılı Kamu Görevinde Örgütlenme Hakkının ve İstihdam Koşullarının Belirlenmesi Usullerine İlişkin Sözleşme, 158 sayılı İşverenin Girişimi ile İş İlişkisinin Sona Erdirilmesine İlişkin Sözleşme TBMM'nin onayına sunulmuştur. 158 sayılı sözleşme Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'e iade edilmiştir. 1992'de onaylanmak üzere ikinci kez Meclis'e sevk edilen 59 sayılı Sınai İşyerlerinde Çocukların Asgari Çalıştırılma Yaşı Hakkında Sözleşme, 142 sayılı İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Hakkında Sözleşme, 144 sayılı Üçlü Danışma Konusunda Sözleşme ile birlikte toplam yedi ILO Sözleşmesinin onay işlemleri devam etmektedir.

Öte yandan 158 sayılı ILO Sözleşmesi gibi bazı sözleşmelerin kabulüne, firmaların esnekliğini azaltarak rekabet gücünü olumsuz etkileyeceği savıyla şiddetle karşı çıkmaktadır. Bu bakımdan onaylanacak sözleşmelerin bilinçle seçilmesi, onaylamanın gerektirdiği yasal ve kurumsal tedbirlerin taraflar arasında işbirliği ve diyalogla belirlenmesinin önemi çok büyüktür. Çünkü, sözleşmelerin onaylanmasından daha fazla önem taşıyan, etkin bir uygulamanın sağlanması, tarafların yaklaşımına çok yakından bağlı bulunmaktadır.

## C- İşgücü Piyasası ve Çalışma Hayatı

İşgücü piyasasıyla ilgili olarak Altıncı Plan dönemi sonunda sivil işgücününün 20. 937 bin kişi, sivil istihdamın ise 19. 117 bin kişi olması, işsizlik oranının %8. 7 olarak gerçekleşmesi, sivil istihdamın sektörel dağılımında tarımın payının %46,2, sanayinin payının %17,5, hizmetlerin payının ise % 36,3 olması hedeflenmiştir. Bu amaçla yatırımların genel hedefler doğrultusunda teşvik edilmesi, müteşebbislik ruhunun ve teşebbüs gücünün geliştirilmesi, küçük ve orta ölçekli teşebbüslerin desteklenmesi, nitelikli işgücü yetiştirilmesi ve mevcut işgücününün niteliğinin yükseltilmesi, işgücü piyasasında istihdamın gelişmesinin olumsuz yönde etkileyen unsurların ve aksaklıkların ortadan kaldırılması temel ilkeler olarak belirlenmiştir.

Ancak istihdam alanında yapısal sorunlar ve işsizlik devam etmiştir. Kentlerde 1992'de genel işsizlik oranı %12 iken, bu oran eğitimli gençler arasında %33 düzeyinde bulunmaktadır. Toplam işsizlik ise %8 düzeyindedir. 1992 itibarıyla yaklaşık olarak, toplam istihdam içinde tarımın payı %43, sanayinin payı %15 ve hizmetlerin payı da %42 olarak gerçekleşmiştir. Görüldüğü gibi hizmetler sektörününün payında beklenenin üzerinde bir artış gerçekleşmiştir.

İstihdam düzeyini teknolojinin gereklerini de dikkate alarak yükseltebilmek açısından yeni yatırım politikalarına duyulan ihtiyaç sürmektedir. İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun işgücü piyasasında arz ve talebin dengelenmesi, işgücü niteliğinin artırılması konusundaki imkan ve faaliyetlerinin geliştirilmesine duyulan ihtiyaç devam etmektedir. İİBK'nun yeniden yapılandırılması ve işsizlik sigortası ile ilgili yasal düzenlemelere ilişkin hazırlık çalışmaları tamamlanmıştır.

İşten çıkarmalarda 1991'de gözlenen artış eğilimi 1992'DE de sürmüştür. Bu eğilim ekonomik nedenlerin yanısıra işçi- işveren ilişkilerindeki yetersizliklerden ve bir ölçüde otomasyona geçiş uygulamalarından kaynaklanmaktadır. İstihdam düzeyini teknolojinin gereklerini de dikkate alarak yükseltebilmek açısından, yeni yatırım politikalarına duyulan ihtiyaç sürmektedir.

## D- Eğitim

Gümrük birliğine hazırlanan bir Türkiye için nitelikli insan gücü ve bu insan gücünü yeni teknolojilere ve üretim tekniklerine göre yetiştirmek üzere geliştirilmiş bir mesleki eğitim sistemi büyük önem arz etmektedir.

Altıncı planda bu konu şöyle yer almaktadır: "Ekonominin ihtiyaç duyduğu nitelikli ara insan gücünün yetiştirilmesinde mesleki ve teknik eğitime öncelik verilmesi temel ilkedir. Bu okulların gelişen teknolojiyi izlemelerini sağlayıcı tedbirler alınacaktır. Kısa sürede beceri kazandırılacak mesleklerde işgücü ihtiyacının beceri kazandırma ve işbaşı eğitimi yoluyla, zamanında ve yeterli olarak karşılanması için yaygın mesleki eğitime ağırlık verilecektir. "

Bu konudaki son duruma baktığımızda, mesleki ve teknik liselerde 1991-1992 öğretim yılında önemli artışlar olduğunu, okul sayısının bir önceki yıla göre %7.7 artışla 2128'e, öğrenci sayısının %5.6 artışla 687.139'a ve öğretmen sayısının %16,8 artışla 55.914'e ulaşmış olduğunu görüyoruz. Özellikle endüstriyel eğitimde meslek öğretmenini açığı önemini korumaktadır.

Endüstriyel Eğitim ve Mesleki Yaygın Eğitim Projesi çerçevesinde mesleki liselerdeki makina-tehizat eksikliklerinin giderilmesi ve bu okulların müfredatlarının günün şartlarına göre düzenlenmesi ve öğretmenlerin hizmet içi eğitimden geçirilmesi çalışmaları sürdürülmektedir. Mesleklerin iş analizlerine dayalı olarak kademelendirilmesi, meslek standartlarının belirlenmesi ve bu standartlara uygun olarak sınav ve sertifikasyon sisteminin geliştirilmesinin İstihdam ve Eğitim Projesi kapsamında değerlendirilmesi çalışmalarına devam edilmiştir. Bu çerçevede yürütülen Meslek Standartları Milli Komisyonu'nun devlet, işçi ve işverenlerin katılımı ile kurulması yönündeki çalışmalar sonuçlandırılarak, meslek standartları milli komisyonu kurulmasına dair protokol ilgili tarafların katılımı ile imzalanmıştır. Yaygın eğitim faaliyetlerinde 10.300 eğitim merkezinde 2.330.000 kişiye genel, kültürel, mesleki, çıraklık ve hizmetiçi eğitim imkanı sağlanmıştır. Ancak mesleki ve teknik eğitim kurumları ve programlar arasında koordinasyon eksikliği devam etmektedir.

Yüksek öğretim açısından bakıldığında ise, Türkiye'de yüksek öğrenime olan talebin 1992-93 döneminde 876.633 kişi olduğu ve yerleştirilen öğrenci sayısının bir önceki yıla göre %30 artışla 260.300'e ulaştığı görülmektedir. Yüksek öğretimde temel sorunlar arasında yer alan öğretim üyesi sayısının artırılması, fiziki mekan ve yurt yetersizliklerinin ve laboratuvar ve araç gereç eksikliklerinin giderilmesi sorunları önemini korumaktadır. 3 Temmuz 1992 tarih ve 3837 sayılı kanunla 19 yeni üniversite ve 2 yüksek teknoloji enstitüsü kurulmuştur. Bunun yanında, üniversite reformu çalışmaları başlatılmıştır.

## **E- Sosyal Güvenlik**

AT ile sosyal uyumun en önemli yönlerinden biri de sigorta kapsamındaki çalışanların sayısını arttırmak ve AT düzeyine getirmektir. Altıncı Beş Yıllık planda Sosyal sigorta ile kapsanan nüfusun toplam nüfusun %75'ine ulaştırılması ve aktif sigortalı nüfusun istihdam edilen nüfusa oranının % 69. 3'e ulaşması hedeflenmiştir. 1992 itibarıyla, sigortalı nüfusun toplam nüfusa oranı %74. 5, aktif sigortalı nüfusun istihdam edilen nüfusa oranı ise %47. 7 olmuştur. Görüldüğü gibi sigortalı nüfusun toplam nüfusa oranında hedefe ulaşılmış olmasına rağmen, aktif sigortalı nüfusun istihdam edilen nüfus içindeki payı istenen düzeye çıkarılamamıştır.

## **F- Bölgesel Politikalar**

Altıncı plan döneminde bölgesel kalkınma politikalarının tesbiti ve uygulanması sırasında AT'nin bölgesel politikalarında gözetilen amaçlar ve uygulamaların dikkate alınması amaçlanmıştır. Bu plan döneminde Türkiye'nin geri kalmış bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin kalkınmalarına yönelik olarak, AT uygulamalarına da uygun düşen istihdam yaratıcı verimli yatırımların teşviki politikaları izlenmiştir.

Diğer yandan, son yılların en Önemli projesi olan Güneydoğu Anadolu Projesi'nin yürütülmesine devam edilmiştir. Ancak bu proje çok büyük bir alanı kapsamaktadır. Bölge düzeyinde mekansal düzenlemelere de ayrıca ihtiyaç bulunmaktadır. Türkiye'de 1960'lı ve 70'li yıllarda bazı bölgeler için bölge planları hazırlanmış, ancak bu planlama faaliyetleri zaman içinde ihmal edilmiştir.

## **2. Yedinci Plan Döneminde Beklenen Gelişmeler**

1- Yedinci plan döneminde gerçekleşmesi programlanan Topluluk ve Türkiye arasındaki gümrük birliğinin önemli sosyal etkileri olacağı açıktır. Gümrük ve eş etkili vergilerin sıfırlanmasıyla birlikte artacak olan rekabet düzeyi sanayinin rekabet gücünü arttırmasını ve bunu sağlamak amacıyla bir yeniden yapılanma sürecine girmesini gerektirecektir. Bunun sonucunda özellikle vasıfsız ya da becerileri yeni teknolojilere ve modern üretim tekniklerine uymayan işçiler için önemli bir işsizlik sorunu gündeme gelecektir. Yaygın ve örgün mesleki eğitime ağırlık verilmesi, işgücü mobilitesinin arttırılması zorunlu olacaktır.

2- AT ile sosyal alanda uyum gündemin üst sıralarına yükselmek durumundadır. Bu açıdan AT'de sosyal alandaki gelişmeleri yakından takip etmek zorunlu olacaktır. Yedinci plan döneminde AT'de, 1990'lada artış gösteren işsizliğin devam edeceği tahmin edilebilir. 1989'da Komisyon başkanı Delors tarafından ortaya atılan "sosyal boyut", sonraki yıllarda sosyal alanda umut edilen ilerlemeyi sağlayamamıştır. Avrupa'da büyümenin durması ve işsizliğin önemli boyutlara varması, İngiltere'nin çekimserliğiyle birlikte 1989 sosyal hareket programında yer alan temel bazı önlemlerden çoğunun kabul edilmesini engellemiştir.

Kabul edilen önlemler arasında altı işçi sağlığı ve iş güvenliği yönergesi, iş sözleşmesi şartını getiren çalışmanın yazılı olarak kanıtlanması yönergesi, işten çıkarmada danışma prosedürü getiren toplu işten çıkarma yönergesinin revizyonu, önemli ölçüde sulandırılmış haliyle analık izni yönergesi bulunmaktadır. Ayrıca Bakanlar Konseyi 1 Haziran 1993'te, çalışma saatlerini haftada 48 saatle sınırlayan bir yönergeyi kabul etmiştir.

İki veya daha çok AT ülkesinde, en az 1000 işçi çalıştıran tüm şirketlerin danışma amaçlı iş konseyleri oluşturması zorunluluğunu getiren "iş konseyi yönergesi" ise İngiltere'nin vetosuyla engellenmiştir. Ancak Maastricht Anlaşması'nın İngiltere'nin katılmadığı sosyal bölümünde danışmayla ilgili yasaların oy çokluğuyla kabul edilmesi öngörülmüştür. Dolayısıyla, yakında bu yönergenin de yasa haline geleceği tahmin edilebilir.

Brüksel'de AT sosyal politikasıyla ilgili yeni yaklaşım, iş kanunlarının genel hedefleri belirleyecek şekilde formüle edilmesi ve ayrıntıların ulusal hükümetlere bırakılması yönündedir. Maastricht'le sosyal alanda yasamanın sosyal ortakların, yani işçi ve işveren sendikalarının aralarında anlaşmaya varmaları sonucunda oluşturulması yolu açılmış bulunmaktadır.

Sosyal damping suçlamaları önemli bir hale gelmiştir. İngiltere'nin Sosyal Şart'a dahil olmaması, İngiltere'nin AT'nin getirdiği sosyal düzenlemelerden kaçınarak sosyal maliyetlerini düşük tutma ve bu yolla yabancı yatırımları çekme çabası olarak yorumlanmıştır. 1992 yılı içinde çokuluslu elektrikli aletler şirketi Hoover'ın, Fransa'nın Dijon kentindeki 650 işçinin çalıştığı fabrikasını kapatıp işletmesini İskoçya'ya taşıması Fransa'da ve genel olarak Topluluk'ta şimşekleri İngiltere'nin üzerine çekmiştir.

Önümüzdeki dönemde AT'nin yeni üyelerin katılımıyla genişlemesi gündemdedir. Daha geniş bir AT'de ise ortak politikalarla ilgili kararların alınması ve uygulanması çok daha zor olacaktır. Özellikle oldukça

tartışmalı bir alan olan sosyal politika konusunda, ileride başka İngiltere'ler de çıkabilir. Özellikle ekonomik koşulların baskısı bu konuda deregülasyon yanlılarının hakim olmasına yol açabilir. Daha geniş bir AT'nin iddialı federal politikalar izleyememesi, üyelerin bazı politikalara katılıp, bazılarında katılmamayı seçtikleri daha gevşek bir organizasyon haline dönüşmesi de olasılıklar arasındadır.

3- AT'deki Türk işçilerinin Anlaşmalardan doğan haklarını kullanmaları konusunda kısa dönemde önemli bir gelişme olması beklenmemektedir. Adalet Divanına aksettirilebilecek bazı davalar bu konuda gelişme sağlayabilir. Bu arada Topluluk yetkilileriyle sürdürülecek müzakerelerde de bazı ilerlemeler sağlanabilir.

4- Yedinci plan döneminde çalışma hayatında gerçekleşebilecek iki önemli gelişme iş güvencesi yasa taslağının kabulü ve işsizlik sigortasının uygulamaya konması olacaktır. İlki işverenin esnekliğini azalttığı ve iş kanununda işçiyi feshe karşı koruyan hükümlerin halen mevcut olduğu savıyla iş dünyasının büyük tepkisini aldığından, yakın gelecekte kabul edilmesi pek olası gözükmemektedir. İşsizlik sigortası uygulaması ise tüm AT ülkelerinde geçerli olan bir sigorta çeşididir. Bu açıdan biran önce ülkemizde de işsizlik sigortasına işlerlik kazandırılması uygun olacaktır.

### **3. Yedinci Plan Dönemi İçin Hedef ve Öneriler**

1-Türkiye'nin sosyal gelişmişlik düzeyini olumsuz yönde etkileyen faktörlerin başında yüksek oranlı nüfus artışının geldiğinde şüphe yoktur. Yüzde 2. 17'ye varan yüksek nüfus artış hızı AT'ye tam üyeliğimiz aleyhine öne sürülen başlıca savlardan birini oluşturmaktadır. BU durumu da gözönünde bulundurarak, Türkiye'de esasen mevcut gelişme potansiyeline sürat kazandırmak ve özlenen hedeflere daha çabuk ulaşmak açısından ciddi bir aile planlaması politikası uygulanmasında zorunluluk vardır.

2- Bebek ölüm oranı, doğuşta yaşam ümidi, istihdamın sektörel yapısı, kişi başına GSYİH, bütçeden sağlık, sosyal güvenlik ve refaha ayrılan pay, yılda basılan kitap adedi, bin kişi başına düşen radyo ve tv alıcısı sayısı ve gazete okuma oranı gibi sosyal ve kültürel göstergelerin incelenmesi sonucu gözlemlenen Türkiye ile Topluluk arasındaki sosyal gelişmişlik farkının azaltılması amacıyla, mevcut mevzuatımızdaki eksikliklerin giderilmesi kadar uygun ekonomik tedbirlerin alınması, gerek sosyal, gerekse ekonomik politikaların uygulanmasında etkinliğin sağlanması,

uygulamayı yönlendirecek kadroların eğitilmesi ve etkin mekanizmaların kurulup işletilmesi de hayati önem taşımaktadır. (Bkz. Tablo 1, 2, 3)

3- Son yıllarda ülkemizde çalışma standartlarının dikkate değer bir gelişme gösterdiğine şüphe yoktur. Nitekim Türkiye çeşitli tarihlerde çalışma hayatı ve sosyal politikada önemli bir yer işgal eden, işsizlikle mücadele ve istihdam, sosyal güvenlik, işçi sağlığı ve güvenliği, işe girmede asgari yaş, asgari ücret ve ücretin korunması, işyerlerinin denetimi, teşkilatlanma, çalışma yaşı, insan kaynaklarının geliştirilmesi, üçlü danışma gibi konularda 33 Uluslararası Çalışma Teşkilatı (ILO) sözleşmesini onaylamıştır. Ayrıca sosyal politika alanında çok taraflı birçok uluslararası sözleşmeye taraftır. Avrupa Konseyi Sosyal Şartı, bazı hükümlerine konan çekincelerle 1989 yılında onaylanmıştır.

Bütün bu uluslararası sözleşmeler, mevcut mevzuatımızla birlikte geniş bir hukuki çerçeve oluşturmakta ise de kapsam ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar açısından Topluluk ile farklılıklar bulunmaktadır.

Topluluğa üyelik söz konusu olsun veya olmasın, TLO sözleşmeleri ve mevcut mevzuatımız gözden geçirilerek gerekli yasal ve kurumsal tedbirleri aldıktan sonra, ekonomik gelişmelere ters düşmeyen diğer bazı ILO Sözleşmelerinin de onaylanması ve etkin bir denetimle uygulamanın kontrol edilmesi, ayrıca bazı sözleşmelere ve Avrupa Konseyi Sosyal Şartı'na konan çekincelerin tedricen kaldırılması, çalışma ve yaşama standartlarının gelişmesine yardımcı olacaktır.

4- Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından yapılan araştırma işgücü verimliliği açısından, Türkiye'de 1975-1992 döneminde önemli gelişmeler olmadığı gibi AT ülkeleri ile aradaki farkın daha da büyüdüğünü göstermektedir. 80'li yıllarda 1/4-1/5 olan aradaki fark, 90'lı yıllarda 1/6-1/7 olarak gerçekleşmiştir. 1992 yılında ülkemizde işgücü verimliliği 1975 yılında hemen hemen aynı seviyede olduğumuz Portekiz'in bile gerisinde kalmıştır. Uygulanan sosyo-ekonomik politikaların, verimlilik artırıcı tedbirler içermesi, verimliliğin artırılmasına yönelik bilinçli teknoloji seçimi, planlı eğitim ve işgücü kalitesinin yükseltilmesi konularını kapsamaları gerekli görülmektedir.

5- İşçi sağlığı ve iş güvenliği alanında, Topluluk düzeyinde geliştirilen ve yüksek bir koruma düzeyi içeren standartların üye ülkelerde uygulanmasının, iç hukuk düzenlemelerinde ve uygulamada radikal değişiklikleri gerekli kıldığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, yasalarımızın Topluluğun konuya ilişkin hukuki düzenlemelerine uyumunu sağlamak amacıyla geliştirilecek olan tedbirlerin, ulusal mevzuatın uygulama alanı,

işverenin sorumlulukları, çalışanların sağlıklarının düzenli olarak kontrolü, koruyucular, işyerinde asgari sağlık ve güvenlik gerekleriyle ilgili sorumluluklar, çalışanların sorumluluğu, işi bırakma hakkı, çalışanların kimyasal, biyolojik ve fiziksel unsurların zararlı etkilerinden korunmaları amacıyla limit değerlerin oluşturulması, kanserojen nitelikteki maddeler için özel tedbirler alınması, bazı madde ve/veya aktivitelerin yasaklanması konularında mevzuat ve uygulamayı en geniş bir şekilde etkileyeceği anlaşılmaktadır. Bu itibarla;

- \* mevzuatımızda işçi temsilciliği müessesesinin kurulmasını öngören bir hükme yer verilmelidir.
- \* Topluluk mevzuatınca yasaklanan ve kanserojen niteliği olan çeşitli maddelerin üretimi ve kullanımının yasaklanması ve bu çerçevede, raporda ilgili bölümde belirtildiği şekilde gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.
- \* İşçi sağlığı ve iş güvenliği mevzuatında yapılacak değişiklikler veya yeni mevzuat geliştirilmesinde sanayinin taraflarıyla danışma ve diyaloga önem verilmelidir.

6-Toplu işten çıkarmayla ilgili olarak, 1475 sayılı İş Kanununun 24. maddesinin son fıkrası toplu işçi çıkarılması halinde işverene, İş ve İşçi Bulma Kurumu'na bildirim yükümlülüğü getirmekte ise de, gerek işçilerin çıkarılış sebeplerinin bildirilmesi, gerekse bu konuda işçi temsilciliğinin görüşünün alınması gibi AT mevzuatında yer alan hususlara yer vermemektedir. Ayrıca mevzuatımızda ne kadar sürede, kaç işçi çıkarılırsa bunun toplu işçi çıkarma olarak değerlendirileceği konusunda bir düzenleme mevcut değildir.

7- İşverenin iflası hallerinde, işçilerin hak ve menfaatlerinin garanti altına alınması konusu mevzuatımızda tüm yönleriyle düzenlenmemiştir. İşverenin borcunu karşılayacak mal varlığının bulunmaması halinde, işçinin iflastan önceki belirli döneme ait alacaklarının tahsili mümkün olamamaktadır Bu nedenle ülkemizin AT'ye üye olması halinde, işçilerin hak ve menfaatlerim garanti altına alacak bir "garanti kurumu" nün ihdası gerekli olacaktır.

8- Gerek toplu işçi çıkarma, gerekse işyerinin devri halinde işçilerin korunmasına ilişkin Konsey yönergeleri, üye ülkelerde "işçi temsilciliği" müessesesinin mevcudiyetini öngörmektedir. Bu bağlamda, 1475 sayılı İş Kanununun 24. maddesinin son fıkrasının, işyeri işçi temsilciliği müessesesinin de yer alacağı ve yetkili makam olarak İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun veya Bölge Müdürlüğü'nün tespit edileceği şeklinde değiştirilebileceği ve aynı Kanunun 3 veya 24. maddesine bir fıkra

eklenerek işçi temsilcilerine gerekli bilgilerin verilmesi zorunluluğunun düzenlenebileceği düşünülmektedir.

9- AT üyesi ülkelerde işsizlik sigortası uygulaması mevcuttur. Dolayısıyla, toplu işçi çıkarmaların birinci derecede önem taşıyan olumsuz etkisi bir ölçüde giderilerek, işini kaybedenlerin maddi güvenceleri sağlanabilmekte, işsize niteliklerine uygun yeni bir iş edinmek için imkan tanınmaktadır. Bu uygulamanın diğer önemli bir yönü ise, işsizlik sigortası uygulamasından kaynaklanacak ödemeler ve ortaya çıkacak yükümlülüklerin, ilgili tarafların kayıplarını asgariye indirmek için daha fazla çaba harcamalarını ve işbirliği yapmalarını gerektirecek bir "kontrol mekanizması" yaratacak olmasıdır. Bu açıdan ülkemizde de işsizlik sigortasının biran önce yürürlüğe konulması önem taşımaktadır 102 sayılı "Sosyal Güvenliğin Asgari Normlarına İlişkin ILO Sözleşmesinin 65, 66 ve 67. maddelerindeki asgari hadler dikkate alınarak, pilot sektörler seçilmesi suretiyle, işsizlik sigortasının kademeli olarak uygulamaya konulması gerekecektir.

10- Günümüzde, süratli teknolojik gelişmelerin ortaya çıkardığı bilgi ve beceri kazanma ihtiyacına, genel eğitim ve bununla bağlantılı mesleki ve teknik eğitim sistemleri içinde aynı süratle cevap vermek mümkün olmamaktadır. Aradaki boşluğun ileri düzeyde mesleki eğitim sistemleri geliştirip uygulamak suretiyle kapatılabileceği ifade edilmektedir.

Bu nedenle ülkemizde, insangücü yetiştirme ve istihdam konusuyla özel olarak uğraşılmasının, bu görevin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın teşkilat ve görevleri hakkındaki 3146 sayılı Yasa çerçevesinde, ana hizmet birimleri arasında "İstihdam ve İnsangücü Kaynaklarının Geliştirilmesi" adı altında yeni bir birim kurulması suretiyle yerine getirilebileceği düşünülmektedir.

Bu birimin görevlerini, iş piyasasının daha iyi tanınmasını sağlayacak kalitatif ve kantitatif enformasyonun geliştirilmesi, bilgi ve veri akışını sağlayacak bir sistemin kurulup işletilmesi, mesleki rehberlik sisteminin geliştirilmesi, çeşitli sosyal gruplar için özel programlar uygulanması, sektörel ve bölgesel düzeyde alınacak tedbirlerle, işçilerin yapısal değişikliklerden olumsuz yönde etkilenmesinin önlenmesi, olarak sıralamak mümkündür.

11- AT1 de, teknolojik değişime paralel olarak istihdamın yapısı ve niteliği de değişime uğramış ve işgücü ihtiyacı hemen hemen sadece kalifiye eleman ihtiyacına dönüşmüştür. Bu nedenle Topluluğa üye olmanın sağlayacağı imkanlardan biri olan işçilerin ve hizmetlerin serbest dolaşımı

imkanından vatandaşlarımızın yararlanabilmelerinin öncelikli şartı kalifiye olmalarıdır. Kalifiye olmayan işçilerimizin, bu hakkı, anlaşmalar gereği sağlanması halinde dahi fiilen kullanmaları çok zor olacaktır. Bu zorunluluk sadece çalışanlarımızın Topluluk'taki durumları açısından değil, Topluluk üyesi diğer ülkeler vatandaşlarının ülkemize çalışmaya gelerek yaratabilecekleri rekabetin vatandaşlarımız aleyhine sonuç vermemesi yönünden de ortaya çıkabilecektir.

Ayrıca, 1995'te gerçekleşmesi planlanan gümrük birliğinin etkisiyle rekabetin yoğunlaşması, sanayinin içinde bulunduğu yeniden yapılanma ve modernizasyon sürecini hızlandıracak, bu durum da çalışanların yeni teknolojilere ve üretim sistemlerine uygun becerilerle donatılmış olmasını

gerektirecektir.

Dolayısıyla, mesleki eğitime büyük önem verilmeli, çalışmakta olan veya işsiz kalmış bulunan işçilere yeniden beceri kazandırılması ve gençlerin yeni teknolojilere uygun becerilerle donatılmasına yönelik politikalar belirlenmelidir.

Bu gelişmelere hazırlanmak açısından, insan gücü kaynaklarının yetiştirilmesinde;

\* Toplulukta ortaya çıkan veya çıkacak olan yeni işleri dikkate alarak, bunlara uygun yeni beceriler veren, başlangıç ve ileri düzeyde mesleki eğitim politikalarının tespit edilerek uygulanmasının, aynı zamanda mesleki eğitimin genel düzeyinin yükseltilmesinin;

- \* Yabancı dil eğitiminin mesleki eğitim programlarına dahil edilmesinin;
- \* Enformasyon ve haberleşme konusunda, mevcut örneklerin incelenerek iş piyasasının taleplerine süratle cevap verebilecek, iş piyasasına ilişkin her türlü teknik bilgiyi hazır bulundurarak akımını sağlayacak bir sistem oluşturulmasının;
- \* İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun bu ihtiyaçlara cevap verebilecek kurumsal yapıya kavuşturulmak suretiyle bir istihdam kuruluşu haline getirilmesinin zorunlu olduğu düşünülmektedir.

Ayrıca Avrupa Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi (CEDEFOP) ile bir Türkiye-AT Mesleki Eğitimi Geliştirme Merkezi kurulması hususunda işbirliğine gidilebilir.

12- Yüksek öğretim açısından bakıldığında ise, Türkiye'de yüksek öğrenime olan talebin 1992-93 döneminde 76.633 kişi olduğu ve

yerleştirilen öğrenci sayısının bir önceki yıla göre % 30 artışla 260. 300'e ulaştığı görülmektedir. Yüksek öğretimdeki okullaşma oranı AT ile karşılaştırıldığında, arada önemli bir fark olduğu gözlemlenmektedir. Toplulukta yüksek öğretimde okullaşma oranı ortalama %20'lerde iken, Türkiye'de bu oran % . 3'dür (açık öğretim hariç).

Yüksek öğretimin yaygınlaştırılması konusu Önemli olmakla birlikte, yüksek öğretimde öğretim üyesi sayısının artırılması, fiziki mekan ve yurt yetersizliklerinin ve laboratuvar ve araç gereç eksikliklerinin giderilmesi de büyük önem taşımaktadır. Bunun yanında, işgücü piyasasının talep ettiği kalifikasyonlarla eğitim sisteminin yetiştirdiği insan gücü arasında bir denge sağlanması da zorunludur. Yüksek öğretimdeki yığılma önlenmeli, ara eleman yetiştirmeye yönelik meslek liseleri ve meslek yüksek okulları artırılmalıdır. Topluluk ile entegrasyon süreci içinde, AT'ye üye ülke gençleri ile rekabet edebilecek niteliklere sahip gençlerin yetiştirilmesine özen gösterilmeli ve yeni teknolojilere ve ortaya çıkan yeni mesleklere uygun eğitim verilmesi amaçlanmalıdır.

13- Az gelişmiş bölgelerin altyapı eksiklerini gidermeye ve sanayileşmeyi hızlandırmaya yönelik etkin bölgesel politikaların, AT bölgesel politikalarıyla uyumlu olarak ve AT'nin bu konudaki deneyimlerinin dikkate alınması suretiyle uygulanmasına hız verilmelidir.

14- Sosyal güvenlik kanunları arasında gerekli standart birliğinin bulunmaması, verilen hizmetlerin çeşidi, her bir sigorta koluna hak kazanabilmek için öngörülen hizmet süresi, gelir ve aylık bağlama oranı, gelir veya aylığa esas olan matrah, bulunulan derece ve basamakta prim ödeme süresi ile emeklilik yaş sınırlarının her bir sosyal güvenlik kurumunca ayrı olarak uygulanmasının getirdiği sorunlar yanında maliyetlerin de yüksek olmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye'nin sosyo-ekonomik gerçeklerini de gözönünde bulundurarak, 140 /71 sayılı AET Konsey tüzüğündeki standartlara uygun olacak şekilde "Sosyal Güvenlik Temel Yasası" hazırlanması ve bu yolla norm ve standart birliğine gidilmesi gerekli görülmektedir.

15- Bugün kamu kesimi tarafından organize edilmiş bulunan sosyal sigorta programları ile kapsanan nüfus, toplam nüfusun ancak %61'i dolayındadır. Aktif sigortalı nüfusun istihdam edilen nüfusa oranı ise %4 'dir. Buna karşın, AT üyesi ülkelerde toplam nüfusun ortalama % 5'i sigorta kapsamında yer almaktadır. Ülkemizde de kamu kaynaklarından yararlanmak suretiyle, sistematik bir program çerçevesinde sigortanın maddi kapsamının genişletilmesi gerekmektedir. Yeni bir kanunla "İsteğe

Bağlı Ulusal Sigorta Sistemi" getirilmeli ve hiçbir sosyal güvenlik sistemi kapsamında bulunmayan bireylerin kapsama dahil edilmesi sağlanmalıdır.

16- Ülkemizde sosyal gelişmeyi sağlamak için öncelikle ekonomik gelişmenin gerçekleştirilmesinin bir zorunluluk olduğuna şüphe yoktur. Ancak ekonominin gerekleri ile çalışanların ihtiyaçları arasında paralellik kurulması da bir başka zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır. Bu paralelliği sağlamanın en etkin ve barışçı vasıtasının da her düzeydeki sosyal diyalogun geliştirilmesi olduğu açıktır.

Topluluğa üye ülkelerin tamamında mevcut olduğu üzere Türkiye'de de, başta işçi ve işveren kesimleri olmak üzere toplumdaki tüm grupların temsilcileri arasında gerçekleştirilecek diyalog ve uzlaşma sonucu ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm önerileri geliştirilmesini ve bu yolla ekonomik ve sosyal içerikli kararların oluşmasına söz konusu grupların katkıda bulunmalarının sağlanmasını sistematik olarak mümkün kılmak üzere hükümete danışmanlık yapacak bir Ekonomik ve Sosyal Konsey oluşturulmalıdır.

17- Çalışma hayatıyla ilgili konularla uğraşmak üzere, mevcut Çalışma Meclisi mekanizmasının harekete geçirilmesi, çalışmalarına süreklilik kazandırılması ve görev ve sorumluluklarının yeniden belirlenmesi gerekmektedir. Ayrıca sektörel ve bölgesel düzeyde, işçi ve işveren kuruluşları ile danışma ve diyalogu gerçekleştirecek uygun mekanizmalar, örneğin sektörel komiteler kurulması yararlı olacaktır.

18- İşletmelerde işçilerin yönetime katılmaları olgusu da toplumun tüm kesimlerince tartışmaya açılmalıdır. Bunun bir hazırlık aşaması olarak işyerinde işçi temsilciliği müessesesinin oluşturulması suretiyle, belli bir sayının üzerinde işçi çalıştıran işyerlerinde işçilerin çalışma koşulları, yeni teknolojilerin etkileri, işçi sağlık ve güvenliği, işten çıkarmalar, işin düzenlenmesi gibi konularda önceden bilgilendirilmelerini sağlayacak tedbirler alınmalıdır.

19- Avrupa Topluluğundaki Türk işçilerinin durumu bakımından M. Demirci, S. Z. Sevince ve K. Kuş adlı vatandaşlarımızla ilgili davalarda Topluluk Adalet Divanı'nın teyit etmiş olduğu haklar AT ülkelerinde yaşayan 2.5 milyon vatandaşımızı çok yakından ilgilendirmektedir. Ancak Topluluk hukukunda, gerek Divan kararlarının, gerekse Türkiye-AT Ortaklık Konseyi kararlarının üye ülkelerde uygulanmasını denetleyecek bir mekanizma bulunmadığından, her bir olayda ayrıca dava açma zorunluluğu ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle çeşitli ülkelerde açılacak ve açılmış olan davalardan yakından izlenebilmesi ve vatandaşlarımızın bu

konuda aydınlatılması, yönlendirilmesi ve desteklenebilmesi, davalarla ilgili dokümanların hazırlanması için gerekli sayıda yeni uzman kadrolara, araç gereç (faks, bilgisayar ve fotokopi makineleri gibi) ve mali desteğe (uzman hukukçu ve avukat ücretleri için) ihtiyaç vardır.

Vatandaşlarımızın gerek ulusal yargı organları, gerek AT Adalet Divanı ve gerekse Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Divanı önündeki haklarını korumak üzere, Devlet mekanizmasının doğrudan etkisi dışında kalan esnek bir mekanizma oluşturulması önerilmektedir. Bu özerk oluşuma aktarılacak fonlarla üye ülkelerde bürolar açılması ve yerel avukatlar tutulması suretiyle, değer ve emsal oluşturacak olaylarda vatandaşlarımızın hakları savunulabilir. Bürokratik süreçlerin dışında kalacak olan böyle bir mekanizmanın vatandaşlarımızın Ankara Anlaşması, Katma Protokol ve Ortaklık Konseyi kararları sonucu elde edilmiş bulunan haklarının korunmasında, bürokratik işleyişin içinde bulunan kamu kuruluşlarının yanında tamamlayıcı bir işlev göreceği öngörülmektedir.

20- AT'deki Türk işçilerinin sosyal güvenlik haklarını düzenleyen 3/ O sayılı Ortaklık Konseyi kararının, Toplulukta ve Türkiye'de sigorta kapsamında geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi, kısa ve uzun vadeli sigorta kollarından sağlanan ödenek ve yardımların Türkiye'de ikamet halinde de verilmesi, işçinin Türkiye'deki aile bireylerinin analık ve sağlık yardımları ile aile yardımlarından yararlanması ve işsizlik sigortası hakkı hususlarını da kapsayacak şekilde güncelleştirilmesi ve gerek 3/ O sayılı kararın ve gerekse 1/0 sayılı kararın uygulanmasını sağlayacak tedbirlerin alınmasında zorunluluk bulunduğu düşünülmektedir.

21- AT ile Türkiye arasında gerçekleşebilecek her türlü entegrasyon, AT üyesi ülke vatandaşlarının Türkiye'de ikametleri, çalışmaları ve seyahat özgürlüklerine ilişkin mevzuatta önemli değişiklikler yapılmasını gerektirecektir. Topluluk mevzuatına yönelik yapılacak ilk uygulama, Anayasanın 23. Maddesinde yer alan, yabancıların ikamet ve seyahat özgürlüklerinin, ülkenin ekonomik durumu nedeniyle sınırlandırılacağına dair hükmün AT üyesi ülke vatandaşlarını istisna edecek biçimde değiştirilmesi olacaktır. Bu ilk adımdan sonra ise yeni bir "Yabancılar Yasası" düzenlemek daha pratik bir çözüm olarak gözükmektedir. AT kurumlarının dışında olmakla birlikte, 9 AT üyesinin dahil olduğu ve ciddi bir entegrasyon hareketi olarak son yıllarda ön plana çıkan "Schengen Anlaşması" da dikkate alınacak olursa, iç sınırların kalkması ve dış sınır noktalarında kontrollerin sıklaştırılması anlamındaki bir Avrupa Birliği, böyle bir çözümü de gerekli kılmaktadır.

22- Önümüzdeki dönem, AT'nin bundan sonra izleyeceği yol açısından çok kritik bir zamana denk düşmektedir. Bu dönem büyük bir olasılıkla, AT'nin 19 6'dan bu yana ilk kez Avusturya, Finlandiya, İsveç ve Norveç gibi dört yeni ve zengin üyenin katılımıyla genişlemesine tanık olacaktır. Sosyal standartların yüksek olduğu ve kapsamlı sosyal ve işgücü piyasasına yönelik politikaların uygulandığı bu ülkelerin katılımının, AT sosyal politikası üzerinde ne gibi etkiler yaratacağı dikkatle izlenmelidir.

Öte yandan, hemen hemen tüm Dünya devletlerini etkisi altına alan ekonomik durgunluk, Avrupa ülkelerini de sosyal harcamaları kısımaya ve işgücü piyasasını düzenleyen kuralları gevşetmeye yöneltmektedir. 1993'te AT genelinde, çalışan nüfusun %11. 5'i gibi bir rakama yükselen işsizlik oranı, tüm ülkeleri telaşlandırmış ve acil önlemler alınması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu açıdan da, gelişmelerin yakından izlenmesi ve sosyal alanda alınacak olan tedbirlerin gerek işçi, gerekse işveren kesiminin ve aynı zamanda tüm toplumun çıkarlarını koruyacak şekilde, uluslararası koşullar gözönünde bulundurularak şekillendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

**TABLO :1****BAŞLICA SOSYAL GÖSTERGELERİN AT VE BAZI TOPLULUK ÜYESİ ÜLKELERLE KARŞILAŞTIRILMASI**

	Türkiye	AT	Yunanistan	Portekiz	İspanya
Nüfus (milyon) (1991)	57.7	344.9	10.3	9.9	3.9
Nüfus artış hızı % (1991)	2.17	0.1	1.3	0.1	1.3
Nüfusun yaş gruplarına göre dağılımı % (1990)					
0-14 yaş					
erkek	19.3	9.4	10.2	10.7	10.2
kadın	1.2	.9	9.6	10.2	9.
15-64 yaş					
erkek	29.5	33.7	33.0	32.2	32.9
kadın	2.7	33.6	33.6	33.	33.0
65 ve üstü					
erkek	2.0	5.6	6.0	5.4	5.5
kadın	2.3		7.7	7.	7.9
Bebek ölüm oranı (binde) (1990)	59.3	.2	10.0	11.0	7.6
Doğuşta yaşam umidi (yıl) (199)	66.0	-	K:0 E:75	K:7 E:71	K:0 E:74
Sivil istihdam (milyon) (1991)	1.2	130.2	3.7	4.4	12.3
İstihdamın Sektörel Yapısı % (1991)					
Tar:	46.6	7.0	25.3	1.9	13.0
San:	15.1	32.5	27.5	35.3	32.9
hiz:	3.3	60.6	47.1	45.7	54.0
İşsizlik Oranı % (1991)	.2	.9	7.0	3.	15.9
Bin kişi başına doktor sayısı (1990)	0.9	-	3.3 (199)	2.9	3.7 (199)
Kişi başına GSYİH (Dolar) (1991)					
Cari fiyatlarla	2695	19059	6757	6909	13359
Satmalına gücü paritesine göre	3911	1446	67	1035	13909

**Kaynaklar:**

Eurostat, Basic Statistics of the EC, 29th ed.  
 OECD Mam Economic Indicators, June 1993  
 OECD Economic Surveys, 1993  
 DPT 1993 Yılı Programı

**TABLO:2**

**19 YILI İTİBARIYLA BÜTÇE GİDERLERİNDEN EĞİTİM, SAĞLIK VE SOSYAL GÜVENLİK VE REFAH HARCAMALARININ ALDIKLARI PAY**

ÜLKELER	Eğitim %	Sağlık %	Sosyal Güvenlik ve Refah %
Belçika	12.31	1.74	42.30
Danimarka	9.34	1.10	37.40
Fransa	6.77	15.25	45.03
Almanya	0.59	19.2	47.90
İrlanda	11.35	12.15	25.29
İtalya	.30	11.34	3.03
Lüksemburg	.70	2.21	47.64
Hollanda	10.39	10.6	35.24
Portekiz	10.02	-	-
İspanya	5.62	12.79	37.03
İngiltere	2.6	14.37	32.02
Türkiye	12.73	2.3	1.24

Kaynak: Government Finance Statistics Yearbook 1991, IMF

**TABLO 3**

**19 İTİBARIYLA BAZI KÜLTÜREL GÖSTERGELER**

ÜLKELER	Basılan kitap adedi	1000 kişi başına tv adedi	1000 kişi başına radyo adedi	1000 kişi başına okunan günlük gazete
Belçika	622	447.1	776	219
Danimarka	10762	52.2	1012	359
Fransa	40 115	400.2	95	-
Almanya	6590	506.4	949	331
İtalya	22647	422.9	794	105
Hollanda	15392	44.	902	311
Lüksemburg	520	252.0	623	395
Portekiz	-	176.2	216	-
Yunanistan	-	194.5	419	-
İspanya	3 353	3.7	304	2
İrlanda	-	271.0	53	205
İngiltere	-	434.4	-	394
Türkiye	570	173.6	161	55

Kaynak: Statistics Yearbook 1991, UNESCO

**TABLO : 4****AT VE TÜRKİYE'DE SEÇİLMİŞ BAZI YILLARA İLİŞKİN REEL İŞGÜCÜ VERİMLİLİĞİ GÖSTERGELERİ (1975=100)**

Ülkeler	Kişi Başına Katma Değer (\$/Yıl)		
	1975	19	1 992
Belçika	1 444	2 347	3 15 1
Almanya	1 096	22 470	27 340
Danimarka	13 399	1 9 14	23 410
İspanya	9 576	15 934	17 935
Fransa	15 709	24242	29 530
İrlanda	10 479	205	27 020
İtalya	10 133	21 412	24 613
Lüksemburg	14 152	2639	33 647
Hollanda	16 299	25 712	31 977
Portekiz	5 726	7630	12 255
İngiltere	6 1	1 550	192
Yunanistan	4237	4 576	4 630
Türkiye	3 777	4 110	440

Kaynak: Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu

## IV. GÖRÜŞLER

1. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Daire Başkanlarından Sayın Orhan DAĞISTANLI tarafından "Yedinci Plan Dönemi İçin Hedef ve Öneriler" başlığı altında yer alan 19 ncu önerinin aşağıdaki şekilde değiştirilmesi önerilmiştir.

Avrupa Topluluğu'ndaki Türk işçilerinin durumu bakımından M. Demirci, S. Z. Sevince ve K. Kuş adlı vatandaşlarımızla ilgili davalarda Topluluk Adalet Divanı'nın teyit etmiş olduğu haklar AT ülkelerinde yaşayan 2. 5 milyon vatandaşımızı çok yakından ilgilendirmektedir. Ancak Topluluk hukukunda, gerek Divan kararlarının, gerekse Türkiye-AT Ortaklık Konseyi kararlarının üye ülkelerde uygulanmasını denetleyecek bir mekanizma bulunmadığından, her bir olayda ayrıca dava açma zorunluluğu ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle çeşitli ülkelerde açılacak ve açılmış olan davaların yakından izlenebilmesi ve vatandaşlarımızın bu konuda aydınlatılması, yönlendirilmesi ve desteklenebilmesi, davalarla ilgili dokümanların hazırlanması için gerekli sayıda yeni uzman kadrolara, araç gereç (faks, bilgisayar ve fotokopi makineleri gibi) ve mali desteğe (uzman hukukçu ve avukat ücretleri için) ihtiyaç vardır. Bu faaliyetlerin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Müşavirlik ve Ateşeliklerinin yeni uzman kadrolarla desteklenmesi suretiyle yürütülebileceği düşünülmektedir.