

## ULUSAL PROGRAMIN EKONOMİK BOYUTUNA İLİŞKİN EKONOMİ VE DIŞ POLİTİKA ARAŞTIRMALAR MERKEZİ'NİN GÖRÜŞLERİ

### KAYITDIŞI EKONOMİ

Ulusal Programın giriş bölümünde kayıtdışı ekonomiye yer verilmiş olmasına rağmen, bu çerçevede ifade edilen önlemlerin yeterince kapsamlı ve bütünlüklü olmadığı görülmektedir. Kayıtdışılığın yaygınlığı, daha iddialı bir mücadele stratejisini gerekli kılmaktadır. Kaldı ki kayıtdışı ekonomi ile AB müzakereleri ile de yakın bir ilişki bulunmaktadır. AB ile müzakerelerde kayıtdışı ile doğrudan ilgili bir başlık bulunmamasına rağmen kayıtdışılık birçok müzakere başlığı bakımından önem taşımaktadır. Müzakerelerde ilerleme sağlayabilmek ve müzakere başlıklarını kapatabilmek için gerekli mevzuat uyumunun ötesinde uygulamada da AB kriterlerini yakalamak gerekecektir. Ancak Türkiye’de kayıtdışılığın yaygınlığı uygulamada bu standardın tutturulmasını tehlikeye atmaktadır. Kısacası kayıtdışı sorunu, müzakerelerin çeşitli başlıklarında ilerlemeyi engelleyebilecek bir nitelik taşımaktadır. Bunların başında da aşağıdaki müzakere başlıkları gelmektedir

*Malların serbest dolaşımı* : bu başlık altında Tek Pazarda malların serbest dolaşımını sağlayan teknik mevzuat yer almaktadır. AB ülkelerinde teknik mevzuata uygun olmayan ürünlerin piyasaya sürülmesi durumunda, kamu otoritesinin piyasada yapacağı ex post denetimlerle bu eksikliği gidermesi öngörülmektedir. Bu şekilde davranan ve teknik mevzuata uygun olmayan ürünleri piyasaya süren firmalara da ağır cezalar verilmektedir. Ancak anlaşılacağı üzere bütün bu sistem karşılıklı güvене dayalı olarak çalışmaktadır. Kamu otoritesi ile firmalar arasında bir zımni anlaşma vardır. Kamu otoritesi firmalar üzerindeki ürünlere dair ex ante denetimleri kaldırmakta, buna karşılık firmalar da ürünlerin tabi oldukları teknik mevzuata uyma

yükümlülüğünü üstlenmektedirler. Bu zımni anlaşma ancak ihlallerin düşük kaldığı bir ortamda geçerliliğini sürdürebilir.

Kaldı ki bu karşılıklı güven paradigmasının bir diğer boyutu daha bulunmaktadır. AB çapında bir mevzuata konu olmayan ürünlerin AB içindeki dolaşımı için karşılıklı tanıma ilkesi geçerlidir. Buna göre herhangi bir ülkenin ulusal mevzuatına uygun olan ürünün diğer üye ülkelerde de satışa sunulmasına, kamu sağlığı ve kamu güvenliği gibi önceden belirlenmiş sayılı gerekçeler haricinde engel olunamamaktadır. Üye ülkeler diğer üyelerin piyasa denetim işlevini layıkıyla yerine getirdiğine güvenmek durumundadır. Oysa ki kayıtdışılık bütün bu sistemi riske atacaktır bir nitelik taşımaktadır. Zira bir ülkede yoğun olarak kayıtdışı üretim olması o ülkede pazara sunulan ürünlerle ilgili bir denetim eksikliğine işaret eder. Bu durumda tüketiciler bakımından risk taşıyabilecek nitelikte, cari teknik mevzuata uygun olmayan ürünlerin hem o ülkede hem de malların serbest dolaşımı ilkesi uyarınca Tek Pazar dahilindeki diğer ülkelerde pazarlanması mümkün olacaktır. Bunun sonucunda, bir ülkedeki kayıtdışı üretim bütün AB ülkelerinin tüketicileri bakımından risk doğuracaktır.

*Tarım* : AB'nin Ortak Tarım Politikası tarımsal üretimin desteklenmesi ile kırsal kalkınmanın teşvik edilmesini hedeflemektedir. Bu hedeflerin gerçekleşebilmesini teminen yürürlüğe konan araçlar, tarımsal üretim ile üreticilerin kayıt altına alınmasına dayanmaktadır. Üretim miktarının bilinmesi verilecek desteklerin hesaplanabilmesi bakımından şarttır. Ayrıca tarım sektöründeki ortak pazar düzenlemeleri kapsamındaki üretim kotaları gibi sınırlayıcı kuralların uygulanabilmesi gene üretimin kayıtdışında ve de denetlenebilir olması ile sağlanabilmektedir. Desteklerin bir kısmının üretim miktarından bağımsız olması ise çiftçilerin sahip oldukları arazinin büyüklüğü ve niteliği ile gelirleri gibi güncel bilgilere ulaşılmasını şart koşmaktadır. Sonuç olarak kayıtdışılık Ortak Tarım Politikasının ve de bu kapsamdaki destek mekanizmalarının hayata geçirilmesini güçleştirmektedir.

*Hizmetlerin serbest dolaşımı* : bu başlık altında Tek Pazarın temel 4 hürriyetinden biri olan hizmetlerin serbest dolaşımının gerçekleştirilmesini sağlayan mevzuat yer almaktadır. Belirli hizmet alanlarındaki sektörel mevzuat , bu sektörlerde faaliyet gösteren işletmelerin uyması gereken kuralları belirlerken, serbest mesleklere yönelik de çeşitli hükümler içermektedir. Buna göre, belirli meslek alanları için bir minimum formasyon şartı getirilmektedir. Bu formasyona sahip olmayanların sözkonusu mesleği icra etmeleri ve bu alanda hizmetlerini tüketicilere satmaları yasaklanmaktadır. Kayıtdışı olgusu bu alandaki rekabet koşullarını olumsuz etkileyebilmektedir. Gerekli mesleki formasyona sahip olmayan serbest meslek sahiplerinin hizmetlerini bu kez kayıtdışına kayarak sunmaları bu tip bir olumsuz etki yaratacaktır. Aynı şekilde mevzuatın şart koştuğu asgari standartlara uymayan işletmelerin hizmetlerini bu maliyetlerden kaçınmak suretiyle daha ucuza satmaları da bu piyasalardaki rekabet koşullarını bozacaktır.

*İşçilerin serbest dolaşımı* : bu başlık altında işçilerin sosyal güvenlik haklarının fiilen çalıştıkları ülkelere transfer edilmesi ve de AB içi emek piyasalarında ayrımcılığın önlenmesi gibi düzenlemeler yer almaktadır. Bütün bu düzenlemelerin uygulamaya konulabilmesi, istihdamın kayıtdışında olmasına bağlıdır. Sosyal güvenlik haklarının bir diğer ülkeye transfer edilmesi, işçinin menşe ülkesinde sosyal güvenlik sistemine kayıtlı olduğu varsayımına dayanmaktadır. Keza işgücü piyasasında ayrımcılıkla mücadele, bu ayrımcılığa maruz kalan kişinin şikayetini resmi yollardan iletebilmesi ilkesine dayanmaktadır. Kayıtdışı istihdam bu sistemi tehlikeye atan bir unsurdur. Kayıtdışı istihdamın yoğunlaşması Avrupa çapında emek piyasasının dengesini bozabilecek bir nitelik taşımaktadır.

*Fikri mülkiyet hakları* : bu başlık altında fikri, ticari ve sınai mülkiyet haklarının korunmasına dair hükümler yer almaktadır. AB'nin bu alanda geliştirmiş olduğu ayrıntılı bir mevzuat bulunmaktadır. Bu husus, AB'nin bilgi ekonomisi olma ve küresel çapta rekabet gücünü artırma stratejisinin de yapı taşlarından birini

oluşturmaktadır. Kayıtdışılık bu alandaki hedeflere ulaşılmasını zorlaştıran bir faktördür. Zira kayıtdışı üretim aşamasında, fikri, sınai veya ticari hakların ihlal edildiği birçok durumla karşı karşıya kalınmaktadır. Sahte veya kopya malların üretimi, hak sahiplerini zarara sokmakta, adil olmayan rekabet yaratmakta ve de ekonomi genelinde ARGE faaliyetlerine veya daha genel anlamda yenilikçi yaklaşımlara set çekmektedir.

*Gıda güvenliği* : AB'nin gıda güvenliği politikası, gıda ürünlerinin üretimine yönelik hijyen kurallarını belirlemektedir. Ayrıca hayvan ve bitki sağlığına yönelik kurallar da bu başlık altında ele alınmaktadır. Örneğin besi hayvanlarının kayıt sisteminin ayrıntıları ile hayvansal gıda temelli ürünlerin üretiminde gözetilecek sağlık kuralları bu çerçevede belirlenmektedir. Kayıtdışı, toplum sağlığı bakımından bu kritik kuralların haricinde faaliyet gösteren işletmelerin varlığına işaret etmektedir. Bu durumda da sözkonusu kurallara uymayan ve de dolayısıyla toplum sağlığını tehlikeye atabilecek nitelikte bir üretim sözkonusu olabilecektir.

*Rekabet politikası* : AB rekabet politikası gerek işletmelerin gerek kamunun doğrudan veya dolaylı olarak rekabeti bozucu davranışlarının kontrol altına alınmasını hedeflemektedir. AB bu amaçla zaman içinde gelişmiş olan geniş bir içtihadı sahiptir. Ancak AB rekabet kurallarının doğru uygulanabilmesi için piyasadaki gelişmelerin doğru değerlendirilmesi şarttır. Bunun için rekabet otoritelerinin pazar payları, üretim, kapasite ve fiyat gibi güncel pazar bilgisine ulaşmaları zorunludur. Aksi takdirde, pazardaki gelişmelerin doğru yorumlanması, rekabetin gerçekten kısıtlanıp kısıtlanmadığının anlaşılması ve rekabetin kısıtlandığı durumlarda da gerekli karşı tedbirlerin alınması kolay olmayacaktır. Kayıtdışılık bu açıdan rekabet politikasının etkin uygulanmasını güçleştiren bir faktör olmaktadır. Zira kayıtdışı üretimin varlığı, piyasa dinamiklerinin gerçek boyutlarıyla algılanmasını önleyecek ve rekabet kuralları çerçevesinde doğru tedbirlerin alınmasını zora sokacaktır.

*Balıkçılık* : AB'nin balıkçılık sektörüne yönelik özel bir politikası bulunmaktadır. Bu politikanın amacı AB ülkelerinin balıkçıları arasında eşit rekabet şartlarının oluşturulması olduğu kadar balık stoklarının sürdürülebilirliği ve korunmasına yöneliktir. AB, bu amaçla çeşitli balık türlerine göre avlanma kotaları uygulamaktadır. Sektörün belirli bir kısmının kayıtdışı olması, balıkçılık politikasının hedeflerini tehlikeye atacaktır. Zira bu durumda avlanma kotasına uyan balıkçılar ile uymayan balıkçılar arasında haksız rekabet yaratılacak ve de bazı balık türlerinin aşırı avlanma dolayısıyla yokolması sözkonusu olabilecektir.

*Ulaştırma politikası* : AB'nin ulaştırma politikası hava, deniz ve kara ulaştırmasında faaliyet gösteren şirketlerin uyması gereken kuralları belirlemektedir. Böylelikle anılan piyasalardaki rekabet düzenlenmekte ve aynı zamanda yolcuların güvenliğini sağlayacak düzenleyici çerçeve de oluşturulmaktadır. Kayıtdışı çalışan şirketler ise bu iki hedefi de tehlikeye atmaktadırlar. Bu şirketler, mevzuatın şart koştuğu minimum standartlara uymamak suretiyle elde ettikleri maliyet avantajları dolayısıyla piyasada rekabeti bozacak şekilde faaliyet gösterebilmektedirler. Bu durum ayrıca, yol ve yolcu güvenliği bakımından da ciddi sakıncalar oluşturabilmektedir.

*Sosyal politika ve istihdam* : AB'nin sosyal politikası çalışma hukuku, iş yerinde sağlık ve güvenlik, eşitlik ve ayrımcılığın önlenmesine dair asgari standartlardan oluşmaktadır. Bu mevzuat ayrıca getirilen kuralların sahada uygulanıp uygulanmadığını denetleyecek birimlerin de güçlendirilmesini öngörmektedir. Kayıtdışı istihdamın varlığı, AB düzeyinde benimsenmiş olan asgari sosyal standartların bazı iş yerlerinde uygulanamaması neticesini doğurmaktadır. Yasaların elverdiğinden uzun çalışma saatleri, işçi sağlığını tehdit eden çalışma koşulları, çocuk işçi çalıştırılması bunlar arasında yer almaktadır. Çalışanların sosyal haklarında ve yaşam koşullarında eşitsizlik doğuran bu durum ayrıca sosyal damping iddialarına da temel hazırlayacaktır.

*İşletme ve sanayi politikası* : bu başlık altında AB sanayisine daha rekabetçi bir hüviyet kazandırmayı amaçlayan politikalar yürütmektedir. Burada artık doğrudan sektörlerin desteklenmesi sözkonusu olmamakta, buna karşılık bütün sektörlere faydalı olacak şekilde yatay destek mekanizmaları (arge, eğitim, istihdam vs.) yürürlüğe konulmaktadır. Bu politikalar arasında küçük ve orta ölçekli işletmelere yönelik KOBİ politikaları özel önem taşımaktadır. AB, KOBİ'lerin gerek istihdam yaratma gerek ekonomiye dinamizm kazandırma özelliklerinin bilincinde olarak, KOBİ'lerin rekabet gücü kazanmalarının önündeki engelleri ortadan kaldırmaya çalışmaktadır. Bu amaçla KOBİ'lerin finansman olanaklarına erişimini kolaylaştıracak programlara ağırlık verilmektedir. Ancak KOBİ'lerin AB desteğiyle yürütülen bu programlardan yararlanmaları kayıtlı olmalarına bağlıdır. Örneğin kayıtdışı çalışan bir firmanın finansman olanaklarına ya da AB fonlarına başvuru olanağı bulunmayacaktır. Başka bir deyişle, kayıtdışılık AB'nin işletme ve sanayi politikasının ve de özellikle KOBİ politikasının etkinliğini sınırlandıran bir engel olarak ortaya çıkmaktadır.

*Çevre* : AB'nin çevrenin korunmasına yönelik oldukça ayrıntılı bir mevzuatı bulunmaktadır. Bu mevzuat kamu kurumları ve yerel yönetimleri olduğu kadar üretim alanında faaliyet gösteren özel işletmeleri de bağlamaktadır. Buna göre sınıai tesisler hava ve gürültü kirliliği ile sıvı ve katı atıklara dair getirilen sınırlamalara tabi olarak üretim yapmak durumundadırlar. Bu sınırlamalara uyabilmek için sözkonusu işletmelerin daha temiz üretim teknolojilere yönelmesi ve/veya çevre kirliliğini azaltacak teknolojilere ilave yatırım yapması gerekmektedir. Sonuçta çevre kurallarına uyum bir maliyet doğurmaktadır. Kayıtdışı üretim yapan işletmeler bu maliyetten kaçınmak adına çevreyi daha fazla kirleten üretim teknolojileri kullanabilmektedirler. Kayıtdışı olduklarından denetlenme imkanları da bulunmamaktadır. Ayrıca bu firmaların bu şekildeki faaliyetleri piyasada haksız rekabet de yaratmaktadır.

*Tüketici ve sağlığın korunması* : bu başlık altındaki Topluluk müktesebatı tüketim ürünlerinin güvenliğine dair kurallar ile belirli sektörlerde tüketici haklarının koruma altına alınmasına dair düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu amaca yönelik olarak çıkarılmış olan Genel Ürün Güvenliği Direktifi (92/59/EEC) piyasaya sunulan ürünlerin uyması gereken şartları belirlemektedir. Kayıtdışı üretim, bu Direktifin uygulamasını erozyona uğratacak ve Direktifle getirilmek istenen koruma düzeyinin sağlanmasını tehlikeye atacaktır. Tüketicinin kayıtdışı üretim yapan firmalar nezdinde hakkını arama şansı olmayacaktır.

Kayıtdışılık müzakere başlıklarını birebir ilgilendiren bir sorun olmanın ötesinde, müzakerelerin genelini de ilgilendiren bir mesele niteliğindedir. Üyelik müzakerelerinin en görünür etkisi, Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesi, gerekli mevzuat değişikliğini yapması, değişen mevzuatı da fiilen uygulaması şeklinde olacaktır. Müzakerelerin ilerleyebilmesi için mevzuat değişikliği tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda, bu mevzuatın hayata geçirilmesi ve sahada uygulanmasının sağlanması gerekmektedir. Türkiye'de kamu idaresinin bu şartları yerine getirebilmesi için denetim kapasitesini güçlendirmesi gerekmektedir. Türk kamu idaresi bakımından işaret edilen en önemli eksikliklerden biri olan denetim boşluğunun bu suretle giderilmesi sözkonusu olacaktır. Bu noktada iki farklı dinamik devreye girecektir. Öncelikle siyasi iradenin, Türkiye'deki çeşitli alanlardaki denetim boşluğunun giderilmesine öncelik atfetmesi gerekecektir. Bunun için alınacak önlemlerin başında da kamu idaresinin etkinliğinin artırılması ve bu meyanda denetim kapasitesinin güçlendirilmesi gelmektedir. Kısacası Türkiye'nin AB yolunda ilerleyebilmek için yasaların uygulandığı gerçek bir Hukuk Devleti olması gerekecektir.

Meseleye bu açıdan bakıldığında, kayıtdışılığın boyutu ile AB ile tam üyelik müzakerelerinin başarısı arasında bir çelişki olduğu görülecektir. Kayıtdışılık, çeşitli veçheleriyle sürdüğü sürece, tam üyelik müzakerelerinde ilerleme sağlamak tehlikeye girecektir. Zira kayıtdışılık, ekonominin belirli bir bölümünün kamu idaresinin

kontrolü dışına çıktığının bir göstergesini oluşturmaktadır. Kayıtdışılığın yoğunluğu, Türkiye'nin Hukuk Devleti olma özelliğini tehlikeye atmaktadır. Bu alanlarda kamu, siyasi irade noksanlığı veya kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle denetim işlevini yerine getirememektedir.

Oysa ki, AB'ye tam üyelik, AB Tek Pazarının ayrılmaz bir parçası haline gelmekle eşanlamlıdır. Tek Pazar ise karşılıklı güvene dayalıdır. AB düzeyinde çıkarılan mevzuatın AB Tek Pazarına dahil bütün ülkelerde eşit şekilde, aynı titizlikle ve asgari bir standartta uygulanması şarttır. Aksi takdirde, malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımından oluşan bu özgürlük alanına olan güvenin azalması sözkonusu olabilir. Zira bir ülkenin uygulamada gerekli eşiği tutturamaması, o ülkedeki eksikliklerden dolayı Tek Pazarın zarar görmesine yol açabilir. Örneğin, teknik mevzuata veya genel sağlık koşullarına uygun olmayan bir ürünün o ülkede üretilip herhangi bir engelle karşılaşmadan diğer Tek Pazar üyelerinde satışa sunulması bu durumda mümkün olabilecektir. Bu da Avrupalı tüketicileri muhtelif sağlık, çevre vs risklerle karşı karşıya bırakacaktır.

AB'nin tam üyelik müzakereleri sırasında AB müktesebatının fiilen uygulanması ve uygulamanın denetlenmesine büyük önem atfetmesinin nedeni budur. Yeni üye olarak AB Tek Pazarına katılacak olan ülkenin, Tek Pazarın bütünlüğünü ve uygulamada sağlanan yeknesaklığı bozması istenmemektedir. Bütün bu nedenlerden dolayı, AB'ye tam üyeliği bir siyasi hedef olarak benimsemiş bir ülkenin, kayıtdışı sorununu görmezden gelmesi veya yok farzetmesi mümkün değildir. Kaldı ki tam üyelik şartlarını belirleyen Kopenhag kriterleri arasında "tam üyeliğin sorumluluğunu ve Topluluk müktesebatını üstlenebilme ve uygulayabilme yeteneği" de bulunmaktadır. Kayıtdışılık, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyumunu da tehlikeye atmaktadır.

Sonuç olarak müzakere sürecinde başarı sağlanabilmesi ile kayıtdışılık arasında bir bağlantı bulunduğu ifade edilmelidir. Türkiye'de kayıtdışılığın ulaştığı boyut



müzakerelerin başarısını tehlikeye atmaktadır. Kayıtdışılık, hem birçok müzakere başlığının kapatılmasını sağlayacak etkin denetim seviyesine ulaşılmasını güçleştirmekte hem de müzakerelerin genel çerçevesi bakımından önem taşıyan güven unsurunu zedelemektedir. Bir noktadan sonra müzakerelerde ilerleme sağlanabilmesi için Türkiye'nin kayıtdışının doğurduğu sorunları çözdüğünü veya en azından çözecek bir stratejiye sahip olduğunu AB tarafına ispatlaması gerekecektir. Aksi takdirde, müzakerelerin tamamlanması için şart olan o güvene dayalı ilişkinin tesis edilmesi mümkün olamayacaktır. Bu itibarla, kayıtdışı olgusunun AB'ye tam üyelik süreci önündeki en büyük engellerden biri olduğu teslim edilmeli ve kayıtdışılığın çeşitli yönleriyle engellenmesi ve azaltılmasına yönelik bir strateji yürürlüğe acilen konulmalıdır. Ulusal Programda kayıtdışı ekonomiye yönelik bakış açısı ve belirtilen önlemler, bu meselenin gerekli kapsamda ele alınması için yeterli değildir. Kayıtdışılığın AB'ye uyum açısından taşıdığı riskler de gözönüne alındığında, Ulusal Program, hükümetin kayıtdışı ile mücadele amacını taşıyan stratejisine, bu stratejinin tek elden yürütülebilmesi amacıyla oluşturulacak kurumsal kapasiteye ve ihtiyaç duyulan bütçeye daha ayrıntılı olarak yer vermelidir.

## **GÜMRÜK BİRLİĞİ**

Halihazırda Gümrük Birliği sanayi ürünlerini kapsamaktadır. Ancak demir çelik sektörü bu kapsam dışındadır. Türkiye ile AB arasındaki demir çelik ticareti 1996 yılında yürürlüğe girmiş bulunan serbest ticaret anlaşması kapsamında yapılmaktadır. AB'ye uyum çerçevesinde, demir çelik ürünlerinin de Gümrük Birliği kapsamına alınması ve bu sektörde de Türkiye'nin AB'nin ortak ticaret politikasını uyum sağlaması gerekecektir. Bunun erken bir aşamada gerçekleştirilmesi gerekmemektedir. Ancak bu geçişin ne zaman için planlandığının bilinmesi faydalı olacaktır.

## **REKABET**

Devlet yardımlarının denetlenmesine dair yasanın biran önce çıkarılması gereklidir. Bu yasanın gecikmesi, ülkemizin AB iradesinin tartışılmasına neden olmaktadır. Nihayetinde Türkiye 1997 yılında yerine getirilmesi gereken bir yükümlülüğü hala yerine getirmemiştir. Ancak Ulusal Programda sözkonusu yasanın 2008 yılı sonuna kadar çıkarılacağı ifade edilmiş olmasına rağmen, uygulanması için gerekli yönetmeliklerin çıkarılması için 2011 yılına kadar bir süre tanınmıştır. Sözkonusu süre anılan alanda sağlıklı, etkin ve piyasa oyuncuları bakımında öngörülebilir bir rejim kurulabilmesi için fazla uzundur. Gerekli idari yönetmeliklerin 2009 yılı içinde çıkarılması hedeflenmelidir.

Ancak devlet yardımları rejiminin Türkiye’de uygulanması bakımından gözönünde bulundurulması gereken bir diğer güçlük ise AB modelinin ulusal düzeyde uygulanmasında ortaya çıkabilecek sorunlardır. AB’de Avrupa Komisyonu bir devlet yardımı program veya eyleminin, Topluluk ortak pazarıyla uyumlu olup olmadığına karar vermektedir. Bu değerlendirmeyi yaparken Komisyon, Roma Antlaşmasınının 92. Maddesinin 3. Fıkrasında ifadesini bulan ilkeleri temel almaktadır. Bu ilkeler ulusal menfaat yerine Topluluk menfaatini ön plana çıkarmaktadır. Üye Devletler Roma Antlaşmasına taraf olmakla bu tercihi yapmışlar ve Komisyonun bu anlamdaki denetimini kabullenmişlerdir. Bu tercihlerinin bir sonucu olarak Üye Ülke hükümetleri yalnızca kendi siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel öncelikleri doğrultusunda bir teşvik politikası izleme yeteneğini kaybetmişler ve onun yerine AB’nin bir bütün olarak siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel öncelikleri doğrultusunda şekillenecek bir teşvik politikasına taraf olmayı kabullenmişlerdir.

Türkiye’de ise Roma Antlaşması ile Avrupa Komisyonuna verilen bu denetim yetkisi ve gene bu Antlaşma ile belirlenen değerlendirme kriterinin Yasa ile Rekabet Kuruluna verilmesi öngörülmektedir. Ancak sözkonusu yasa tasarısında yer alan ve

Roma Antlaşmasının ilgili maddesinden esinlenen değerlendirme kriterlerinin uygulanmasında da bazı zorluklar bulunmaktadır. Bunların başında kanuna dayalı devlet yardımları gelmektedir. Devlet yardımları kanunu çıkmadan önce varolan yasalara dayalı olarak yapılan uygulamaların durumu ile devlet yardımları kanunu çıktıktan sonra TBMM tarafından benimsenen yasalara dayalı olarak sağlanan devlet yardımlarının durumu arasında bir fark gözetilecek midir ? Daha da açık olmak gerekirse, Türkiye'nin geçmiş dönemlerde kamuoyuna da yansıdığı şekilde örneğin teşvik politikasında bir değişikliğe gitmesi ve sektörel teşvikleri yasa yolu ile yeniden gündeme alması durumunda, bu çerçevede verilecek teşviklerin hukuki statüsü ne olacaktır ? AB'de devlet yardımlarının denetiminin uluslararası seviyede yapılması nedeniyle yaşanmayan bu sorunların, Türkiye'de benzer denetimin ulusal seviyede yapılacak olması nedeniyle gündeme gelebileceği değerlendirilmektedir.

Ayrıca Türkiye'nin devlet yardımları sistemine uyumu mevzuatındaki devlet yardımları rejimi ile çelişen yasaların değiştirilmesi zorunluluğunu beraberinde getirecektir. Örneğin TRT'nin finansmanından sektörel KDV istisnalarına, belediyelerin kendi futbol klüplerine sağladıkları yardımlardan Turquality destek programına kadar birçok yasal çerçevede değişiklik yapılması gerekecektir. Ulusal Programda sözkonusu mevzuatın değiştirilmesini öngören bir bakış açısı bulunmamaktadır. Yalnızca ilgili AB mevzuatına uyum adına ikincil mevzuatın Rekabet Kurumu tarafından çıkarılmasından bahsedilmektedir. Oysa ki bu durumda ilgili mevzuat değişikliğinden sorumlu olacak kurumlar Rekabet Kurumu ile sınırlı kalmayacak, Başbakanlıktan, Dış Ticaret Müsteşarlığına, Enerji Bakanlığında, Ulaştırma Bakanlığında kadar birçok kurumu içerecektir. Kısacası Rekabet Kurumunun yanısıra devlet yardımları rejimine uyum için gerekli yasal değişikliklerin gündeme alınmasını ve eşgüdümünün yapılmasını sağlayacak bir kamu otoritesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sorumluluğun da Türk kamu hukuku düzeni içinde Başbakanlık tarafından üstlenilmesinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

## **FİKRİ MÜLKİYET**

Fikri mülkiyet haklarının korunmasında AB ile uyum süreci çerçevesinde mevzuat uyumu büyük ölçüde gerçekleşmiş bulunmaktadır. Buna karşılık mevzuatın uygulanmasında karşılaşılan zorluk ve eksiklikler devam etmektedir. Dolayısıyla fikri mülkiyet haklarının korunmasında iyileştirme sağlanması için bu aşamadan sonra uygulamaya yönelik tedbirlere daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda örneğin fikri mülkiyet haklarının korunması için yürütülen hukuki ve cezai soruşturma ve yargılama süreçlerinde etkinliği artırmak maksadıyla görev alan hâkim ve savcılarının eğitimine daha ağırlık verilmesi ve fikri mülkiyet hakları alanında uzmanlaşmış ihtisas mahkemelerinin sayısının artırılması ve üç büyük ilimizin haricindeki diğer illerde de ihtisas mahkemelerinin kurulması öngörülmelidir. Ulusal Programda bunlar için ayrılmış bulunan bütçe yeterli değildir. Ayrıca fikri mülkiyet haklarının gerçekten korunabilmesi için bu alandaki toplumsal bilinçlendirmenin artırılmasına duyulan ihtiyaç açıktır. Bunun için Kültür ve Turizm Bakanlığının spot film yaptırmasına ayrılan 37.000 euroluk bütçe yeterli değildir. Patent Enstitüsünün de yürüttüğü çalışmalar bulunmakla birlikte, Ulusal Programda bu konudaki toplumsal bilincin güçlendirilmesini sağlayacak faaliyetlere daha kapsamlı ve bütünlük bir bakış açısı ile yer verilmesi faydalı olacaktır.

## **VERGİ**

Ülkemizin Vergi başlığı altındaki AB mevzuatına uyumu açısından iletişim sektöründeki vergi uygulamalarını da gözden geçirmesi gerekecektir. Ülkemizde mobil operatörlere yönelik olarak uygulanan vergilendirme rejimi, AB çapında benimsenmiş olan vergilerin aynı sektörde faaliyet gösteren işletmeler arasında ayrımcı olmaması prensibine aykırılık taşımaktadır. Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın 1997 yılında KDV uygulamasına ilişkin aldığı bir karar ile AB içtihadı

haline gelen bu ilke uyarınca, aynı faaliyetleri yürüten ekonomik işletmelerin aynı şekilde vergilendirilmeleri gerekmektedir. Oysa ki ülkemizde mobil telefon operatörleri ile sabit hat işletmecilerinin tabi oldukları vergisel kurallar bakımından farklılıklar bulunmaktadır. Bunların en başında ise Özel İletişim Vergisi gelmektedir. Halihazırda mobil operatörlere tatbik edilen OİV oranı % 25; sabit operatör için ise % 15'tir. Bu oranların eşitlenmesini sağlayacak yasal değişikliğe Ulusal Programda yer verilmelidir.

## **ENERJİ**

Ülkemizde enerji sektörünün serbestleştirilmesi ve rekabete açılmasında kaydeğer ilerleme kaydedilmiş, bu çerçevede sektörel mevzuat da AB mevzuatı ile büyük ölçüde uyumlaştırılmıştır. Ancak mevzuat uyumu bakımından hala atılması gereken adımlar bulunmaktadır.

- AB'de doğal gaz piyasasını düzenleyen Direktif uyarınca dağıtım faaliyetinin yasal ayrışması gerekmektedir. Buna karşılık Doğal Gaz Piyasası Kanununda bu zorunluluğa yer verilmemiştir. Tablo 15.1.1'de atıfta bulunulan Doğal Gaz Piyasası Kanundaki değişiklikte, bu farklılığın giderilmesi faydalı olacaktır.
- Benzer şekilde elektrik piyasasını düzenleyen mevzuatta da, ayrıştırma yükümlülükleri açısından farklılık bulunmaktadır. Türkiye'de üretimle dağıtım arasındaki bütünleşme yalnızca muhasebe ayrışmasına tabidir; başka bir kısıtlama bulunmamaktadır. Dağıtımın perakende satış işinden ayrıştırılması konusunda da, EPDK yalnızca muhasebe ayrışmasını şart koşturmaktadır. Dolayısıyla güncel düzenlemeler AB mevzuatı ile aynı doğrultuda değildir. Oysa ki Ulusal Programda, elektrik piyasasını ilgilendiren düzenleyici çerçeveye dair bir değişiklik öngörülmemiştir. Türkiye'de üretimle perakende satışın bütünleşmesine izin verirken, dağıtımla üretim arasında güçlü bir ayrıştırma yükümlülüğü getirilmesi yararlı olacaktır. Böylesi bir yaklaşım, AB'ye uyum mükellefiyetinin yerine getirilmesinin yanısıra

- yatırımcıların piyasaları kapatmaya özendirmeden riskin azalmasını sağlayacaktır.
- Elektrik piyasasının düzenlenmesi bakımından Ulusal Programda yer almayan bir diğer boyut ise, sektördeki tarife liberalizasyonunun gelir dağılımı üzerindeki olumsuz etkilerini giderecek düzenlemelerdir. Bölgeler ve kullanıcı grupları arasında çapraz sübvansiyon yapan halihazırdaki ulusal tarife uygulamasına 2011 yılında son verilmesi öngörülmektedir. Bu tarihten sonra elektrik fiyatlarında maliyete dayalı tarifelere geçilecektir. Ancak bu geçişin bazı dar gelirli hanelere olumsuz etkileri olabilecektir. AB müktesebatında bu tip durumlarda gerekli müdahelenin yapılabilmesi amacıyla bir kamusal hizmet fonu kurulması mümkündür. Bu nitelikte bir fona Türkiye’de ihtiyaç duyulacağı değerlendirilmektedir. Sonuçta nüfusun hassas kesimlerinin elektrik tarifelerinin yeniden dengelenmesi sonucunda kaçınılmaz olabilecek fiyat artışlarından korumak üzere AB’ye uyumlu sosyal destek mekanizmalarının tasarlanması, bu mekanizmaların perakende fiyatları bugün olduğu gibi çarpıtarak değil, şeffaf biçimde ve doğrudan kamu bütçesinde finanse edilmesi değerlendirilmelidir. Ulusal Programda, bu geçiş dönemi koşulları ile ilgili herhangi bir öneri bulunmamaktadır.