



Article Info/Makale Bilgisi

✓Received/Geliş:01.11.2023 ✓Accepted/Kabul:28.12.2023

DOI:10.30794/pausbed.1384293

Research Article/Araştırma Makalesi

Göker, M. ve Kandil Göker, İ. E. (2024). "Küresel Ekonomik Yönetişimde Finans ve Ticaret: IMF – GATT/DTÖ İş Birliği ve Kur Rejimi – Ticaret Bağlantısı", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 60, Denizli, ss. 129-151.

KÜRESEL EKONOMİK YÖNETİŞİMDE FİNANS VE TİCARET: IMF – GATT/DTÖ İŞ BİRLİĞİ VE KUR REJİMİ – TİCARET BAĞLANTISI

Mustafa GÖKER*, İlkut Elif KANDİL GÖKER**

Öz

Ticaret akımlarının sağlığı, sağlam bir finans sisteminin varlığına bağlıdır. Bu nedenle, İkinci Dünya Savaşı sonrası küresel ekonomik yönetim düzeni tasarlanırken para ve ticaret konuları bir bütünün parçaları olarak ele alınmıştır. Kur istikrarı, ticaret sisteminin işleyişi bakımından ön koşul olarak görülmüş ve bu nedenle oluşturulan sabit kurlara dayalı bir uluslararası para sistemi 1971'e kadar yürürlükte kalmıştır. Bazı GATT hükümleri ile de, GATT ile IMF arasında özel bir iş birliği şekli tesis edilmiştir. Bu iş birliği, kapsamı genişletilerek, 1995'te DTÖ dönemine taşınmıştır. İş birliğinin bir kısmı geleneksel şekillerde iken, GATT döneminden gelen diğer bir kısmı özgün nitelikler arz etmektedir. Çalışma, bahse konu iş birliği şekillerini ele alarak, küresel ekonomik yönetimdeki finans ve ticaret bağlantısının mevcut durumunu ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bretton Woods sisteminin sabit kur uygulamalarının terk edilmesiyle finans-ticaret bağlantısının özellikle kur rejimi ve IMF'in işlevleri bağlamında yasal ve kurumsal altyapısının zayıfladığını; IMF ve GATT/DTÖ bünyesindeki reformlar ile mevcut yasal ve kurumsal kapasitenin bu zayıflığı gidermeye yeterli olmadığını; mevcut konjunktürde, yanlış kur uyarlamalarının ticaret üzerinde neden olduğu olumsuzluğu ele almaya yönelik uluslararası bir iradenin mevcut bulunmadığını tespit etmektedir.

Anahtar kelimeler: *Finans-ticaret bağlantısı, Küresel ekonomik yönetim, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Kur rejimleri.*

FINANCE AND TRADE IN GLOBAL ECONOMIC GOVERNANCE: IMF – GATT/WTO COOPERATION AND EXCHANGE RATE REGIME – TRADE LINKAGE

Abstract

The health of the international trade flows depends on the existence of a sound international financial system. Therefore, when designing the global economic governance order after the Second World War, money and trade issues were considered as parts of a whole. Exchange rate stability was seen as a prerequisite for the functioning of the trading system, and therefore an international monetary system based on fixed exchange rates remained in force until 1971. Besides, GATT established a special form of co-operation between the GATT and the IMF, which was later extended to the WTO era in 1995. While some of the co-operation is in traditional forms, some of it is unique in that it comes from the GATT era. The study aims, by addressing these forms of co-operation, to present the state of play of the finance and trade nexus in global economic governance. It finds that (i) with the abandonment of the fixed exchange rates of the Bretton Woods system, the legal and institutional infrastructure of the finance-trade linkage weakened, especially in terms of the exchange rate regime and the functions of the IMF; (ii) reforms within the IMF and the GATT/WTO and existing legal and institutional capacity are not sufficient to eliminate this weakness; and (iii) in the current conjuncture, there is no international will to address the negative impact caused by exchange rate misalignments on trade.

Keywords: *Finance-Trade linkage, Global economic governance, International Monetary Fund (IMF), World Trade Organization (WTO), Exchange rate regimes.*

*Dr., Ticaret Bakanlığı, ANKARA.

e-posta: mustafa7goker@yahoo.com, (<https://orcid.org/0000-0002-7853-5887>)

(Çalışmadaki görüşler yazara ait olup, çalıştığı kurumu bağlamaz.)

**Doç. Dr., Kırıkkale Üniversitesi, İİBF, İşletme Bölümü, Muhasebe ve Finansman ABD, KIRIKKALE.

e-posta: elifkandil@kku.edu.tr, (<https://orcid.org/0000-0002-5290-3514>)

1. GİRİŞ

Ticaret; küreselleşmenin bu günkü geldiği aşamada finans, yatırım, kalkınma, işgücü, çevre, insan hakları ve fikri mülkiyete kadar çok çeşitli alanlarla yakın ilişkisi olan bir olgu haline gelmiştir. Diğer taraftan, yaygınlaşan küreselleşme, dünya ekonomik yönetiminde kilit rol sahibi olan çok taraflı kuruluşlar arasında yakın iş birliği ihtiyacını artırmıştır. Bu bağlamda, küresel ekonomik yönetimin birbirini destekleyen iki unsuru olarak ticaret ile finansın bağlantısı özel bir yer işgal etmektedir. Esasen, uluslararası ekonomik yönetim düzeninde, ticaretin finans ve yatırımlar ile bağlantısı görece erken keşfedilmiştir. Bundan dolayı İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeni düzeni tasarlanırken ticaret, sermaye/yatırım ve finans/para konuları birlikte ele alınmıştır. Bunlardan son ikisi Bretton Woods kurumları (Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası-IBRD ve Uluslararası Para Fonu-IMF) ile düzenlenirken, ticaret konusunu ele almak üzere öngörülen Uluslararası Ticaret Örgütü (ITO) hayata geçirilememiştir. Ticaretin sınırlı bir kısmı, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurulana kadar Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Antlaşması (GATT) ile idare edilmiştir.

Ticaret – finans bağlantısı savaştan sonraki yıllar boyunca da, gündemdeki yerini korumuştur. Zamanla uluslararası ekonomik yapıda meydana gelen gelişmeler, kurumsal değişiklikleri zorunlu kılmıştır. Sabit kurların 1970’lerin ilk yarısında terk edilmesiyle IMF’te önemli işlev değişiklikleri olmuş; GATT bünyesinde gerçekleştirilen ticaret müzakereleri ile ticaret kurallarının kapsamı ve derinliği artmış, fakat yasal bölünmüşlük (fragmentation) gibi bazı sorunlar da ortaya çıkmıştır. Biriken sorunların ve küresel ekonomideki gelişmelerin zorlamasıyla, güçlendirilmiş kurallar ve gelişmiş bir örgütsel yapıya olan ihtiyaç Uruguay Müzakerelerinin neticesinde DTÖ’nün vücuda gelmesine yol açmıştır. Bu gün için, küresel düzeyde, temel olarak, uluslararası ticaret DTÖ tarafından, uluslararası finans ve para konuları ise IMF tarafından düzenlenmektedir.

Son yıllarda dünya ekonomisi ve siyasetinde yaşanan gelişmelerle gözler bir kez daha küresel yönetimin aktörlerine çevrilmiştir. Küresel ticarete 1990’lar ve 2000’lerin ilk yarısındaki yüksek artışları takiben, 2005’ten itibaren ticaretin gayri safi yurt içi hasılaya oranı yatay seyretmeye başlamıştır. Liberalleşme çabalarındaki duraksamaya şahitlik edilen bir dönemden sonra 2008 küresel kriziyle birlikte ticaret kısıtlamaları, ticarete zarar verici sübvansiyonlar ve öteki ticaret çarpıtıcı politika tedbirleri yayılmaya başlamıştır (IMF, 2023b:1). İlave olarak çok taraflı liberalleşmeye yönelik siyasi destek kaybı, artan ticaret gerginlikleri ve korumacı tedbirlerdeki artış (de Las Casas Rustomjee, 2019: 7-8); daha spesifik olarak da, yakın zamanda uluslararası toplumun yüz yüze kaldığı; 2017’de Trump Yönetimi’nin işbaşına gelmesiyle tırmanan Çin-ABD ticaret gerginlikleri, 2020 başlarında tüm dünyayı saran Covid pandemisi ve 2022 Şubatında başlayan Ukrayna Savaşı bu trendi hızlandırmış ve ticaret konusunu küresel ekonomi politikası gündeminin ön sıralarına taşımıştır. Diğer taraftan, finans konusu geleneksel olarak ticaret ile ayrılmaz bir şekilde düşünülmüştür. Bu bakımdan, kural odaklı bir uluslararası ticaret sisteminin işleyişinde ticaret ve finans/para ilişkileri ile bu konulardan küresel düzeyde sorumlu olan uluslararası örgütlerin iş birliği kapasiteleri önem arz eder hale gelmiştir.

Görev alanı birbiri ile bağlantılı kuruluşların işbirliği doğal bir husustur. Ancak IMF ve DTÖ’nün yasal dokümanlarında, karşılıklı iş birliğine yönelik özel düzenlemeler yapılmıştır. Bu durum, mevcut küresel ekonomik yönetim düzeninin kurucularının ticaret ve finans arasındaki güçlü ve koparılamaz bağlantının farkında olmaları ve ona özel bir önem atfetmelerinin bir sonucudur. Çalışmamızda bu iş birliği nitelik bakımından yapılan bir ayırım temelinde ele alınmaktadır. İki örgüt arasında tanımlanmış bulunan ilişkinin bir kısmı geleneksel iş birliği faaliyetlerinin tipik bir örneğini teşkil ederken, diğer bir kısmı ise özgün bir nitelik arz etmektedir. Bu çerçevede, DTÖ ve IMF’in küresel yönetimdeki rolü, iki kurum arasındaki iş birliğinin yasal temelleri ve niteliği ile işlevselliği incelenmekte; eksiklikler ve gelişmeye açık alanlar tartışılmaktadır.

Çalışmada, yöntem olarak, konuya ilişkin literatürün yanı sıra ilgili örgütlere ilişkin hukuksal enstrümanların, politika belgelerinin ve diğer ilgili kurum içi ve kurumlar arası dokümanların analizi ve yorumlanması benimsenmiştir. Çalışmanın konu düzeni şu şekilde planlanmıştır: İkinci Bölümde, ticaret ve finans bağlantısının tarihsel ve kurumsal arka planı verilmek suretiyle DTÖ ve IMF’in küresel ticaret mimarisindeki yeri ile her iki örgütün ilişkili görev tanımları ve sorumluluk alanlarına değinilmektedir. Üçüncü Bölümde, ticaret ve finans bağlantısının ve iki örgüt arasındaki iş birliğinin yasal temelleri ele alınmaktadır. Dördüncü ve Beşinci Bölümlerde, sırasıyla, iş birliğinin geleneksel ve özgün şekilleri incelenmektedir. Altıncı Bölümde, ticaret ve finans bağlantısının bir sorun alanı olarak zayıflığı meselesi ve geleceği tartışılmaktadır.

2. KÜRESEL EKONOMİK YÖNETİŞİM MİMARİSİNDE TİCARET VE FİNANS BAĞLANTISINA DAİR TARİHSEL VE KURUMSAL ARKA PLAN

2.1. İkinci Dünya Savaşı Sonrası Düzenin Ortaya Çıkışı, Temel Unsurları ve Günümüze Gelişimi

Mevcut küresel yönetim mimarisinin temelleri İkinci Dünya Savaşı sonrasında atılmış olmakla birlikte, devletler arası ekonomik entegrasyonun kalıcı bir barış için zemin hazırlayacağı düşüncesi daha eskiye gitmektedir. Bu bakımdan, iki savaş arası dönem (1919-1939) kurumsal bir küresel yönetime dair kayda değer girişimlerin olduğu bir zaman dilimidir. Bu dönemde, ekonomik entegrasyonu sağlamaya yönelik önemli çabalar gündeme gelmiş ancak arzu edilen başarı elde edilememiştir. Bu başarısızlıkta devletlerin savaş sonrasında karşı karşıya kaldıkları bazı ikilemler önemli rol oynamıştır. Birinci Dünya Savaşı, dünya kaynak ve pazarlarının ekonomik paylaşım sorunu nedeniyle çıkmıştı ve savaş masraflarını karşılayabilmek için devletler sahip oldukları altın stokundan daha fazla para basarak altın standardını askıya almışlardı. Savaştan sonra, devletler altın standardına dönme arzusundaydılar ancak basmış oldukları fazla parayı, bunu destekleyecek altın stokları bulunmamasına rağmen, ekonomi üzerindeki olası durgunluk etkisi nedeniyle piyasadan çekmek de istemiyorlardı. Rusya'daki 1917 Bolşevik Devrimi'nin etkisiyle kendi ülkelerinde de sosyal ve ekonomik sıkıntılardan kaynaklı siyasal patlamalardan çekinen Batılı devletler, "komşuyu zarara sokma (beggar thy neighbor)" politikalarını benimsemişler ve bu kapsamda ulusal paralarının değerini düşürerek ihracatlarını, cari hesap fazlası oluşturarak da altın rezervlerini artırmaya yönelmişlerdir (Louka, 2020: 190). Bu durum kur savaşlarına yol açmış ve yeni bir çatışmanın temellerini atmıştır.

Çatışmayı önlemeye yönelik uluslararası çabalardan sonuç alınamamıştır. Örneğin; 1920 Brüksel, 1922 Cannes ve 1922 Genoa konferanslarında, uluslararası ödemeler ve ticaretin işler hale getirilmesine yönelik arayışlar gündeme gelmiştir. Genoa Konferansı'nda, altın standardı yerine altın-kur standardı¹ ve bunu desteklemeye yönelik olarak, merkezinde New York ve Londra'nın bulunacağı bir uluslararası iş birliği ve koordinasyon mekanizması oluşturulması konusunda, devlet taahhütleri ve içeriği çok da açık olmayan bir mutabakat oluşmuştur. Ancak Genoa Konferansı, zamanın etkili devletleri ABD, İngiltere ve Fransa arasında özellikle altın stokunu artırmaya yönelik rekabeti sona erdirmeye başarısız olmuş, kur savaşları küresel bir ticaret savaşına dönüşmüştür. Bu arada, 1925'te İngiltere ve 1928'de Fransa altın standardına dönüş yapmıştır. Ancak, aşırı değerli İngiliz Poundu ve zayıf Fransız Frangi, İngiltere'den Fransa'ya altın kaçışına neden olmuştur. Avrupa'nın borçlu ülkelerinin en büyük kreditorü olan ABD ise, yükselen ekonomik ve siyasi güç olması nedeniyle, Avrupa'dan kendi ülkesine küresel istikrarı tehdit edecek derecede akan sermaye ve altını frenlemek amacıyla iç faiz hadlerini düşürme sözü vermiş ancak bunun tam tersine olarak, borsadaki spekülasyon bir artışı önlemek amacıyla 1928'de faiz artışına gitmek zorunda kalmıştır (Louka, 2020: 191-192).

Young Planı (1929) olarak bilinen ve ulusal merkez bankalarının küresel düzeydeki merkez bankası rolünü oynaması amacıyla bir Uluslararası Ödemeler Bankası (The Bank of International Settlements) oluşturulmasını içeren inisiyatifin öncüleri olan Amerikan banker ve sanayicileri de, aynı felsefeyle, yani ekonomik entegrasyonun siyasal barışı sağlayacağı düşüncesiyle yola çıkmışlardır. Uluslararası Ödemeler Bankası, 2 Mart 1929 tarihinde kurulmuş (Louka, 2020: 192-193), ancak kısa bir süre sonra, 24 Ekim 1929 tarihinde, Kara Perşembe olarak bilinen günde ABD borsası çökmüştür. 1931 yazında ise Alman bankacılık sistemi çökmüştür. Ardından, 1931 yılının Temmuz ayında Almanya, Eylül ayında İngiltere ve 1933 yılında ABD altın standardını terk etmiştir. 1936 yılı içinde ise İsviçre, Fransa ve İtalya altın standardından ayrılmıştır (Louka, 2020: 193, 196). Rekabetçi kur politikaları, krizi daha da derinleştirmiştir. 1930'ların Büyük Buhran yılları kur politikalarının ticaret için nasıl zorluklar yarattığının en önemli örneği olarak gösterilmektedir (Irwin, 2011: 30). Finans alanındaki bu sorunlar, uluslararası iş birliği konusunda devletlerce sürdürülen gönülsüz bazı girişimler nedeniyle aşılamamış ve siyasal barışı sağlayacak bir ekonomik entegrasyon "ülküsü" savaş sonrasına kalmıştır.

Meselenin ticaret ayağına bakıldığında, 1930'lar boyunca ortaya çıkan küresel ekonomik yapıdaki dağınıklığın ve belirsizliğin yol açtığı en büyük sıkıntılardan birisinin, şüphesiz korumacılık eğilimleri nedeniyle, küresel ticaretteki düşme olduğu görülmektedir. Ticaretin liberalleştirilmesiyle görevli bir uluslararası örgüt fikri ABD'nin

1 Altın standardında, bir devlet parasal genişleme sağlamak istiyorsa bunu destekleyen altın stokuna sahip olmalıydı. Bu da onları altın elde etme konusunda sert bir rekabete sürüklüyordu. Önerilen altın-kur standardında ise, devletler, kolaylıkla altına dönüştürülebilen sınırlı sayıdaki devletin ulusal paralarını rezervlerinde bulunduracaklardı. Altın rezervleri Londra ve New York'ta tutulacaktı. Sisteme dahil olan çevre (periferi) devletleri, ulusal kurlarını doğrudan altın yerine altına konvertibl merkez para birimlerini alıp satarak düzenleyebilecekleri.

1934 yılından itibaren müzakere etmeye başladığı ikili ticaret antlaşmalarına kadar götürülebilir. ABD ve İngiltere bu anlayışı daha geniş bir alana taşımışlar ve savaş sonrası küresel düzenin öncüleri olmuşlardır. Daha savaş yıllarında gerçekleştirilen Atlantik Şartı (1941), devletlerin, ekonomik refahları için ihtiyaç duydukları ham maddeye ve ticarete eşit koşullarda erişiminin sağlanması hedefine atıf yapmaktaydı. Ayrıca, savaş boyunca ABD yardımlarının koşullarını belirleyen 1942 Ana Ödünç Verme – Kiralama Antlaşması'nda (Madde VII), benzeri düşüncedeki ülkelere açık olacak, uluslararası ticarete ayrımcı uygulamalar ile tarifelerin ve öteki ticaret engellerinin bertarafını sağlayacak bir antlaşma vücuda getirme hedefi dile getirilmekteydi.

Bahsi geçen iki enstrümandaki taahhütler, savaş sonrası küresel yönetişimin kurumsal aktörlerini ortaya çıkaracak 3 konferansa yol açmıştır. Temmuz 1944'teki Bretton Woods Konferansı IBRD ve IMF'i; Ağustos – Ekim 1944'teki Dumbarton Oaks Konferansı BM Örgütü'nü; Kasım 1947 – Mart 1948'deki Havana Konferansı (BM Ticaret ve İstihdam Konferansı) ise ITO Şartı'nı ortaya çıkarmıştır. Bretton Woods Konferansı'nda IBRD ve IMF kurulmuş, ancak ticaret konusu ele alınmayarak ticaret alanında benzer ve tamamlayıcı bir uluslararası örgüt kurulması ihtiyacı teyit edilmiştir (Jackson, 1998: 15-16). Bu bakımdan, bahsi geçen kuruluşlar savaş sonrası küresel ekonomik mimari bütünü, aynı ilkeler temelindeki unsurları olarak görülmelidir. Eski DTÖ Genel Direktörlerinden Pascal Lamy, savaş sonrasında bu kurumlarını, bitmeyen savaşların neden olduğu zarar ve yıkımdan büyük yaralar almış ve yeni bir uluslararası düzen arayışında olan uluslararası toplumun benzeri görülmemiş bir iş birliğinin ürünü olarak takdim etmektedir (VanGrasstek, 2013: vii). Yeni küresel mimaride; IBRD'nin sermaye akımlarından ve yatırımlardan, IMF'in finans/para akımlarından, ITO'nun ise mal akımlarından sorumlu olması öngörülmüştür. Değeri altına sabitlenmiş bir ABD Doları'nın merkezde olduğu ve uluslararası kurumsal ayağı IMF tarafından temsil edilen yapı Bretton Woods Sistemi olarak anılmıştır. Değeri altına bağlanmış ABD Dolarının en büyük uluslararası rezerv para olduğu bu sabit kur sisteminde (altın-kur standardı), ABD Doları küresel rezerv para niteliğindeydi; diğer ulusal paralar ise, altın-kur standardı temelinde (1 ons altın = 35 ABD Doları) ABD Doları'na göre tanımlanmakta ve devletlerin kurları belirli bir yüzde içinde (ilk başta +%1 aralığında) sabit tutma yükümlülüğü bulunmaktaydı. Sistem, 1971'de Doların altın ile bağının kopmasına kadar sürdürülmüş, daha sonra günümüze kadar uzanacak olan dalgalı kurlar sistemine geçilmiştir.

IBRD ve IMF'in aksine ITO, ABD Kongresi'nde onaylanmaması nedeniyle hayata geçirilememiştir. Soğuk Savaş'ın baş göstermesiyle, ABD'de öncelikler değişmiş ve ITO'ya karşı bir kamuoyu oluşmuştur. ITO Şartı, uzun bir bekleme sürecinde Kongre'den onay alamayınca Başkan Truman tarafından 1951 yılında geri çekilmiştir. Bu gelişme, bir uluslararası ticaret örgütü kurulması inisiyatifinin sahibi ve arkasındaki itici gücün ABD olması nedeniyle ironik bir durum yaratmıştır. ABD'nin üye olmadığı bir örgüte diğer devletler katılmayı anlamsız bulmuştur. Esasen, GATT Âkid Tarafları² da, ITO'nun onayını tehlikeye atmamak adına, hazırlıkları ITO ile eş zamanlı yürütülen GATT'ı tek başına ulusal parlamentolarının onayına sunmak yerine ITO'nun tamamlanmasını beklemişler ve her ikisini birden paket olarak onay prosedürlerinden geçirmenin daha uygun olacağını düşünmüşlerdir (Jackson, 1998: 18). Bu bağlamda, GATT, ortamın liberal havası dağılmadan mal ticaretini acilen kolaylaştırma ve geliştirme ihtiyacı nedeniyle, hızlı tarife indirimleri sağlamak üzere (Jackson, 1998: 17-18), bir geçici uygulama protokolü ile 1 Ocak 1948'de yürürlüğe konulmuştur. ITO'ya kıyasla oldukça dar kapsamlı bir ticaret antlaşması olan ve üç kısımdan oluşan GATT'ın sadece I ve III. Kısımları tümüyle, buna karşın esasa dair yükümlülüklerin çoğunun yer aldığı II. Kısım ise, mevcut ulusal yasalarla uygun olduğu ölçüde uygulanmak üzere yürürlüğe konulmuştur. Geçici uygulama protokolüne göre, bir GATT âkid tarafı, GATT II. Kısım yükümlülüklerinden birisine uygun olmayan bir ulusal tedbirini yürürlükte tutmaya yetkili idi. Bu düzenlemeye “mevcut mevzuat istisnası”, bundan kaynaklanan haklara da “büyükbaba hakları (grandfather rights)” denilmiştir (Van den Bossche and Zdouc, 2021: 89). Sonradan, 1954 ve 1955'te bir Ticari İş Birliği Örgütü kurulması girişimleri de yine ABD Kongresi'nden onay alınamayacağı izlenimi oluşması üzerine başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu durum, uzunca bir süre GATT müzakerelerinde GATT'ın kurumsal zayıflıklarına yönelik reform önerileri gündeme getirme şevkini kırmıştır (VanGrasstek, 2013: 44). GATT, 1995 yılında DTÖ kurulana kadar, kurumsal yapısındaki tedrici gelişmelerle *de facto* bir uluslararası örgüt olarak faaliyet göstermiştir. Kapsamlı değişiklikler ve yenilikler ancak 1995'te DTÖ ile hayata geçirilmiştir.

2 Klasik örgütlerde “üye devletler”den bahsedilirken, GATT metinlerinde “âkid taraflar” tabiri kullanılmıştır. GATT'ın en yüksek karar organı ise “GATT Âkid Tarafları” olarak adlandırılmıştır. Bu çerçevede, çalışma boyunca, âkid taraflar terimi küçük harfle başladığında bireysel olarak GATT'a taraf olan ülkeler, büyük harflerle başladığında ise GATT'ın en yüksek karar organı anlaşılacaktır.

2.2. IMF ve DTÖ'nün Görev Tanımı ve Sorumluluk Alanları Arasındaki İlişki

IMF, temel olarak uluslararası parasal ve finansal sistemin istikrarından sorumludur. IMF Antlaşması'na³ göre, IMF'in temel amaçlarından birisi, üye devletlerin ödemeler dengesi istikrarını (Madde I:iv) ve finansal sağlığını (Madde I:i) temin etmektir. Bu anlamda, kritik hallerde sermaye kontrolleri ve kambiyo kısıtlamalarının istisnai kullanımı için yetkilendirilmiştir. Ticaret ve finans konularını ayrılmaz bir biçimde ele alan Bretton Woods Sistemi'nin IMF için ticaret bağlamında öngördüğü işlev; üye devletlerin para politikalarını uyumlu hale getirmek ve döviz istikrarını korumak suretiyle, uluslararası ticaret için güvenli ve öngörülebilir bir ortam yaratmaktır. Bu şekilde, rekabetçi kur uyarlamalarının uluslararası ticaret üzerindeki baskısının kırılması hedeflenmiş, öngörülebilir ve istikrarlı kurlar sayesinde ticaret akımlarının sağlıklı işleyeceği öngörülmüştür. Bretton Woods Konferansı'nın başkanlığını yürüten ABD Hazine Bakanı Henry Morgenthau, Jr., Bretton Woods Sistemi'ni, geçmişte devletlerin istihdamı ve yaşam standartlarını korumak için başvurduğu ancak dünya çapında bir ekonomik çöküşe hatta savaşa yol açan "rekabetçi kur devalüasyonları, aşırı tarife engelleri, ekonomik olmayan değiş-tokuş antlaşmaları, çoklu para uygulamaları ve gereksiz kambiyo kısıtlamaları" gibi beyhude taktiklere bir alternatif olarak nitelendirmiştir (Morgenthau, 1944: 3). Bu sistemde IMF, ödemeler dengesi zorlukları ile karşılaşan ülkelere geçici finansal yardım temin edecek, bu yolla ödemeler dengesinde gerekli uyarlamalar sağlanacaktı. Böylece, IMF, uluslararası ekonomik sistemde olabilecek geçici aksamalara karşı çok taraflı bir savunma mekanizması olarak tasarlanmış; devletlerin ödemeler dengesinde meydana gelebilecek mevsimsel, döngüsel ve acil dalgalanmalar için geçici nitelikte bir yardım aracı olarak düşünülmüştür (Louka, 2020: 201). IMF, bir bakıma, ödemeler dengesi sorunları ile karşılaşan üye devletlere kredi sağlayan bir kredi birliği (Louka, 2020: 239) veya üye devletlerin sermaye koyduğu bir çeşit kredi kooperatifi ((Fritz-Krockow and Ramlogan, 2007: 1) gibi düşünülebilir.

1971'de Doların altın ile bağının kopması ve sabit kur sisteminin terkedilmesinden sonra IMF'in işlevlerinde değişimler olmuştur. Bu gün IMF, ödemeler dengesi finansmanı, makroekonomik politika tavsiyeleri, ekonomik yönetimin iyileştirilmesine yönelik teknik yardım ve eğitim gibi çeşitli hususlarda faaliyet göstermektedir. Ayrıca, kabul edilip uygulanmaları halinde, uygulayan devletlere yatırımcılar nezdinde güvenilirlik sağlayan, finans ve istatistik alanlarında iyi uygulama standartları ve kodları hazırlamaktadır. IMF'in işlevlerinin önemli bir kısmını da gözetim faaliyetleri oluşturmaktadır. Bretton Woods Sistemi'nde, tanımlanmış sabit kurların korunmasını desteklemek ve denetlemek olan IMF'in temel işlevi, kambiyo politikalarının artık devletlerce belirlendiği dalgalı kur sistemlerinde ağırlıklı olarak makroekonomik istikrarın geliştirilmesi ile parasal ve finansal gelişmelerin gözetimine doğru evrilmiştir. IMF, üç tür gözetim faaliyeti gerçekleştirmektedir: (i) Çok taraflı (küresel) gözetim (ii) İkili (ülke-spesifik) gözetim (iii) Bölgesel gözetim.

Küresel ekonomik gelişmeleri ele alan çok taraflı gözetim faaliyetinin sonuçları Dünya Ekonomik Görünümü (World Economic Outlook), Finansal Sektör İstikrar Değerlendirmesi (The Financial Sector Stability Assessment), Dış Sektör Raporu (External Sector Report) vb. yayınlarla duyurulmaktadır. Devletler, IMF'e üye olmakla, ekonomi politikalarını IMF denetimine açmakta olup, bu kapsamda yürütülen ülke-spesifik nitelikli ikili gözetim faaliyetleri, IMF Antlaşması Madde IV kapsamında yürütülmektedir. Madde IV, Section 3(a), IMF'e, uluslararası para sisteminin etkili işleyişini ve üye devletlerin Madde IV kapsamındaki yükümlülüklerine uygun davranıp davranmadıklarını gözetim yetkisi vermektedir. Bu gözetim işinin uygulama ilkeleri 1977 Kur Politikalarının Gözetimine Dair Karar ile belirlenmiş olup, bu karar ihtiyaca göre zaman zaman güncellenmektedir. Bu kapsamda, IMF her üye devletle, iç ve dış finansal durumu değerlendirmek üzere ikili görüşmeler yapmakla görevlidir. Bu görüşmelerde, IMF'in iki rolü ortaya çıkmaktadır: devletlere danışmanlık rolü ve mali disiplinin sağlayıcısı rolü (Rendak, 2014: 230). Madde IV'ün zorunlu ikili gözetim usulüne ilave olarak, zorunlu olmayan, gözetim işlevini güçlendirmeye yönelik yeni araçlar da eklenmiştir. Örneğin, 2006 yılında uygulamaya konulan Finansal Sektör Değerlendirme Programı (FSAP) bunlardan birisidir. Bölgesel ticaret politikalarının gözetimi ise, değerlendirme raporları vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Son yıllarda artan bu raporlar, Dünya Ekonomik Görünümü raporlarında değerlendirilen gelişmeler ile bunların bölgesel ve ülke bazında büyüme ve yatırım potansiyeline etkilerini ilişkilendirmek suretiyle, Fon'un gözetim faaliyetlerinin çok taraflı ve ikili boyutlarını bir araya getirmektedirler (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 12).

³ Bretton Woods Konferansı'nda kabul edildiği şekliyle orijinali "Articles of Agreement of the International Monetary Fund" şeklinde olan IMF anayasası için çalışma boyunca "IMF Antlaşması" tabiri kullanılacaktır.

Küresel ekonomik yönetişimin ticaret ayağında ise DTÖ görevli olup, uluslararası ticaret sisteminin işleyişi ve istikrarından sorumludur. DTÖ'nün işlevini anlamak için, bir bütünün parçaları olarak IMF ve IBRD ile birlikte tasarlanan ancak akim kalan ITO'nun görev alanını hatırlamak gereklidir. ITO'nun, ticaretin yanı sıra, ticaretle bağlantılı bir dizi diğer hususla da ilgilenmesi öngörülmüştür. ITO Şartı, 7 bölüm ve 79 maddeden oluşmakta ve tarife indirimleri, kotaların ve tercihli düzenlemelerin kaldırılması ve öteki ticaret politikası araçlarının kullanımının disipline bağlanması ile işçi hakları, boykot, kambiyo kontrolleri, sübvansiyonlar, kısıtlayıcı iş uygulamaları, mal antlaşmaları, yatırımlar, rekabet politikaları, uyuşmazlıkların çözümü gibi ticaretle bağlantılı çok çeşitli konularda hükümler içermektedir. Bunların mal ticaretine dair sınırlı bir kısmı GATT vasıtasıyla ancak hayata geçirilebilmiş, diğerleri için DTÖ'nün kuruluşunu beklemek gerekmiştir. DTÖ dönemindeki yeniliklerin başlıcaları; yeni konular (hizmetler, ticaretle bağlantılı fikri mülkiyet hakları ve yatırımlar gibi), yeni mekanizmalar (Ticaret Politikalarını Gözden Geçirme Mekanizması – TPRM gibi), iyileştirilmiş bir anlaşmazlık çözüm mekanizması, evrensel yakın bir üyelik yapısı ve iyileştirilmiş karar alma mekanizmaları olarak sayılabilir. DTÖ, temel olarak ülkeler arası ticaret kurallarının oluşturulması, yürütülmesi ve denetlenmesi ile ilgilenmekte olup, uluslararası ticaretin düzgün, öngörülebilir ve serbest şekilde sürdürülmesine yardım için çalışmakta ve küresel ticaret kurallarına dair ülkeler arasında ortaya çıkabilecek uyuşmazlıkların çözümü için bir mekanizma sunmaktadır. Ayrıca, yeni kurallar için müzakere platformu işlevi görmektedir. 1995 yılında BM tarafından yayımlanan bir raporda, DTÖ'nün kuruluşu küresel ekonomik yönetişimin temel bir yapı taşı olarak değerlendirilmiştir (The UN Commission on Global Governance, 1995: 167).

Bu gün IMF ve DTÖ kendi görev alanları itibarıyla küresel yönetim ve iş birliğinin ana platformlarıdır. DTÖ, üyeleri arasında dünyanın önde gelen siyasal ve ekonomik güçlerinin yer aldığı, onu evrensel bir örgüt olmaya oldukça yaklaştıran kapsamlı üye sayısı (164) ile küresel yönetim sisteminin önemli bir unsurudur. IMF'in ise, 190 üyesi bulunmaktadır. BM'nin üye devlet sayısının 193 olduğu ve ayrıca IMF ve DTÖ nezdindeki gözlemci statüsüne sahip birimlerin sayısı da göz önüne alındığında, bu örgütlerin dünya ekonomi yönetimindeki yeri daha iyi anlaşılabilir. IMF üyesi devletlerin büyük çoğunluğu, yaklaşık 150 civarı (IMF, 2017), aynı zamanda DTÖ üyesidir. Bu özdeş üyelik durumları belirli konularda ortak bir anlayış geliştirmesini kolaylaştırıcı bir husus olmuştur. Bu iki örgütün faaliyet alanı birbirine ayrılmaz bir etkileşim içinde olduğundan İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki küresel sistemin tasarımında birlikte düşünülmüşlerdir. Ticaret akımlarının canlılığı ve istikrarı, düzgün işleyen sağlam bir uluslararası finans/para sisteminin varlığına bağlıdır. Diğer taraftan, düzgün işleyen ticaret akımları da ödemeler dengesizliği ve finansal kriz risklerini düşürücü etki doğurur. Bu bakımdan, IMF ve DTÖ'nün görevleri birbirini tamamlayıcı niteliktedir. Uluslararası mal ve hizmet akımları, kambiyo ve ticaret kısıtlamalarından etkilenmekte olup, bu kısıtlamaların sınırlandırılması her iki örgütün ortak politika amaçlarındandır. Bu bağlamda, her iki örgüt, küresel ekonomik politikaların geliştirilmesinde daha ileri bir uyum sağlama taahhüdü altına girmişlerdir. Diğer taraftan, İkinci Dünya Savaşı sonrası yeni küresel mimarinin kuruluşu süreci hatırlanacak olursa, iki örgüt arasında amaçlar bakımından söz konusu olan bu tamamlayıcılık karakterine karşın, örgütsel ve yasal yapılarındaki asimetrik bazı hususlar ile yetki alanları ve hitap ettikleri ulusal gruplar arasındaki farklılıklar da dikkate değerdir (Siegel, 2005: 875-881).

IMF'in görevlerinin bir kısmı spesifik olarak doğrudan ticaret alanına yöneliktir. IMF Antlaşması Madde I, IMF'in ana görevi olan küresel para ve finans sisteminin geliştirilmesi ve istikrarının korunmasının yanı sıra finans – ticaret bağlantısını ortaya koyan şu hükümleri ihtiva etmektedir: (i) Uluslararası ticaretin genişlemesi ve dengeli şekilde büyümesini kolaylaştırmak (ii) Üye devletler arasında, cari işlemler için çok taraflı bir ödemeler sisteminin kurulmasına ve dünya ticaretinin büyümesini engelleyen kambiyo kısıtlamalarının bertarafına yardımcı olmak. Fon, bu görevlerini çok taraflı ve ikili gözetim faaliyetleri ile kur manipülasyonlarını ve onaylanmamış kambiyo kısıtlamalarını önleme bağlamındaki analizleri ve politika tavsiyeleri yoluyla gerçekleştirmektedir. Böylece, gözetim faaliyetleri vasıtasıyla IMF, ticaret politikalarındaki gelişmelerin sistemik ve makroekonomik yansımalarına dikkat çekilmesinde önemli bir rol oynar hale gelmiştir. Bu gözetim faaliyetleri, borç verme ve kapasite geliştirmeye ilişkin ticaret işleri ile desteklenmektedir (IMF, 2023b: 1). Buna göre Fon'un üye devletlere ticari konularda politika tavsiyesi sağlama rolü için üç çerçeveden bahsedilebilir: (i) gözetim faaliyetleri (ii) borç verme (iii) kapasite geliştirme.

IMF'in doğrudan ticaret alanına refere etmeyen işlevlerinin de ticaretin geliştirilmesine ve istikrarına katkısı bulunmaktadır. Bu kapsamda, IMF'in temel işlevlerinden olan kur istikrarının geliştirilmesi ile devletlerin

ödemeler dengesi sorunlarının düzeltilmesi için destek sağlaması, ticaret akımlarının destekleyici etkiler yaratacak niteliktedir. IMF Antlaşması Madde IV:4(a), etkili ödemeler dengesi uyarlamalarını engellemek ve diğer ülkelere karşı haksız rekabet avantajı sağlamak amacıyla kur manipülasyonu yapılmasını yasaklamaktadır. Madde VIII (Section 2), uluslararası cari işlemlere dair ödemeler üzerine IMF onayı olmadan devletler tarafından kısıtlamalar konulmasına yasak getirmektedir. IMF, bu tür kısıtlama taleplerini sadece ödemeler dengesi için gerekiyorsa, ayrımcı değilse ve geçici olarak uygulanacaksa olumlu karşılamaktadır. GATT Madde XIV ve XV, IMF Antlaşması'nın Madde VIII hükümlerini tanımakta ve ona atıf yapmaktadır. Benzeri şekilde, ayrımcı veya çoklu kur uygulamaları da IMF Antlaşması'nda izin verilen durumlar haricinde yasaklanmaktadır (GATT Madde VIII-Section 3). Kur disiplinine yönelik bütün bu hususlar ticarete yönelik olumlu etkiler barındırmaktadır.

Ödemeler dengesizliği yaşayan ülkelere yönelik IMF destek programları ticarete dair politika tavsiyelerinin önemli bir aracı olmuştur. Başta Gelişme Yolundaki Ülkeler (GYÜ'ler) olmak üzere, 1970'ler ve 80'lerdeki birçok ödemeler dengesi krizi, içe dönük sanayileşme politikalarının (ithal ikamecilik) uygulandığı bir ortamda cereyan etmiştir. Bu nedenle IMF, kendi rolüne, dışa dönük bir ticaret politikasının geliştirilmesi ve böylece devletlerin ödemeler dengesini iyileştirmek için iç talebin baskılanmasına bağımlılığının azaltılmasına rehberlik etmeyi eklemiştir. Bu durum, destek programlarının tasarlanmasında ticaret politikaları ve reformlarının dikkate alınmasını gerektirmiştir. Bu bağlamda, IMF'in gözetim faaliyetleri ve koşula bağlı finansal destekleri ister istemez devletlerin ticaret politikalarını etkiler hale gelmiştir. Örneğin, bir IMF destekli program (standby), dış finansal durumun iyileştirilmesi amacıyla dış ticarete dair reformlar içerebilir ve bunlar ilgili devletin DTÖ yükümlülüklerini etkileyebilir. Yine, ticaret politikalarının makroekonomik ve finansal etkileri IMF'in izlemesi ve değerlendirmesi gereken hususlar ihtiva edebilir. IMF Yürütme Kurulu, IMF destekli programlar kapsamında ticari liberalleşmeye yönelik koşulları uygun makroekonomik ve öteki yapısal politikaların bir tamamlayıcısı olarak nitelendirmiştir (IMF, 2009a: 85). Ancak son yıllarda, devletlerin, artan oranda ticari liberalleşme çabalarına katılması ve serbest ticaret antlaşmaları akdetmesine bağlı olarak, IMF destekli programlarda ticaret politikaları bağlantılı koşulluluğun neredeyse ortadan kalktığı görülmektedir (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 19).

Ticaret politikalarının makroekonomik etkilerinin değerlendirilmesi ve neden olduğu maliyetlerin telafisinde de IMF, üye devletlere katkıda bulunmaktadır. Liberalleşme reformlarının özellikle ödemeler dengesi ve mali gelirlere dair potansiyel uyum maliyetleri, büyüme ve yoksulluk üzerindeki etkileri ve liberalleşmeden beklenen yararların azamileştirilmesine yönelik tamamlayıcı politikalar konusunda IMF desteği önem taşımaktadır. IMF Direktörleri, 2005 yılında potansiyel uyarılma maliyetleri ve daha açık bir uluslararası ticaretten kaynaklanan finansman ihtiyaçlarının ele alınmasında üye devletlere yardımda önemli bir rol oynamaya devam edeceğini beyan etmiştir (IMF, 2005). Buna karşın, ticaret politikalarının oluşturulmasına IMF tarafından ne derecede nüfuz edileceği konusunda netleşmiş bir tutum bulunmayıp, zaman zaman bunun kapsamı ve düzeyi değişmektedir. Bir kesim IMF'in kendi çekirdek (core) sorumluluk alanlarının (makroekonomik istikrar; para, finansa ve kambiyo politikaları; finansal piyasaların ulusal ve uluslararası düzeyde işleyişine dair sistem sorunları) dışına çıkmamasını savunurken, bir diğer kesim, çekirdek alanlar ile ticaret politikaları arasındaki sıkı etkileşime dikkat çekmektedir. IMF Yönetimi ise, ticaret gündemini bazı durumlarda teşvik ederken sonradan geri plana atmıştır (IMF, 2009a: 85, 86). IMF personeli, faaliyetlerinde ticaret konularını nasıl ve ne derecede ele alacaklarını ve DTÖ ile etkileşimi, ilgili rehberlerdeki ilkelere göre ve IMF üst yönetiminin değişen tercihlerini yansıtır şekilde yürütmektedir (IMF, 2009a). IMF, ticaret politikaları ile ilgili olarak DTÖ ile ortaya çıkabilecek bir yetki çatışmasından uzak durmaya hassasiyet göstermiştir. Bu nedenle, IMF personeli, verecekleri tavsiyelerde ticaret kısıtlamalarını ödemeler dengesi yönetiminde bir enstrüman olarak kullanmaktan uzak durma hususunda talimatlandırılmıştır (IMF, 1995a). Örneğin; DTÖ kuralları belirli koşullar altında ek ithalat vergileri konulmasına müsaade etmesine ve bunların makroekonomi üzerinde sınırlı bir etkisi bulunmasına rağmen, IMF, bozulmalara yol açtığı, yapısal değişimi engellediği ve kendisinin örgüt olarak amaçları arasında bulunan açık uluslararası ticaretin geliştirilmesi amacına aykırı düştüğü için çoğu kez ek vergilere karşı çıkmıştır (IMF, 1999).

3. İŞBİRLİĞİNİN YASAL TEMELLERİ, USUL VE ESASLARI

Finans ve ticaret arasındaki yakın bağlantı ile IMF ve DTÖ'nün ilişkili görev alanları, iş birliğinin kurumsal ve yasal bir temelde yürütülmesini zorunlu kılmıştır. İlgili diğer uluslararası kuruluşlarla da iş birliği yapmalarına karşın, bu iki örgütün birbiri ile ilişkileri özel bir karaktere sahiptir. Bretton Woods'un ürünü olan bu iki örgütün

ortak kökenleri ve tamamlayıcı görev alanları, yoğun ve iyi tanımlanmış iş birliği şekillerine yol açmıştır (Fritz-Krockow and Ramlogan, 2007: 66). Bir sistemin parçaları olarak tasarlanmış olmaları iş birliğini kaçınılmaz kıldığı gibi, örgütlerin resmi metinlerinde de iş birliğini zorunlu kılan hükümler bulunmaktadır. İş birliğinin bir kısmı, yaygın şekilde karşılaşılan türden faaliyetlerden oluşmaktadır. Bilgi ve belge paylaşımı, ortak eğitim ve organizasyon işleri, karşılıklı toplantılara katılım gibi faaliyetler her örgüt arasında karşılaşılabilecek türden konvansiyonel iş birliği şekilleridir. Ancak, DTÖ ile IMF bağlamında “iş birliği” kavramı daha geniş bir boyuta da işaret etmekte olup, iş birliğinin kendine özgü şekillerini de kapsamaktadır. İlgili antlaşma hükümlerinde ayrıntılı düzenlenen bu ikinci tür iş birliğini “resmi danışmalar” olarak adlandırmak mümkündür.

IMF, GATT’tan önce hayata geçirilmiş bir örgüt olduğundan dolayı, IMF Antlaşması, GATT ile ilişkilere dair özel bir hüküm barındırmamakta ancak diğer uluslararası örgütlerle ilişkilere dair genel bir hüküm içermektedir. Madde X, IMF’i, her türlü genel uluslararası örgütle iş birliği yapmakla yükümlü kılmaktadır. GATT döneminde, GATT ile iş birliği ilişkileri ihtiyaç duyulduğunda yapılan güncel düzenlemelerle sürdürülmüştür.⁴ DTÖ yasal metinlerinde IMF ile iş birliğine yönelik spesifik atıfların IMF Antlaşması’nda bir karşılığının bulunmaması bir tek yanlılık meselesi ortaya çıkarmış ancak gerek GATT dönemindeki gerekse de DTÖ dönemindeki çeşitli enstrümanlar vasıtasıyla (1948 tarihli GATT Âkid Taraflarıyla Danışma ve İş Birliği Düzenlemesi, 1995 tarihli Rehber İlkeler, 1996 tarihli DTÖ-IMF İş Birliği Antlaşması) bu sorun aşılmıştır.

GATT 1947 metninde spesifik olarak IMF ile iş birliğini ele alan hükümler bulunmaktadır. Kambiyo Düzenlemeleri başlıklı Madde XV, IMF’in yetki alanındaki kambiyo konuları ile GATT’ın yetki alanındaki miktar kısıtlamaları ve öteki ticaret tedbirlerine dair koordineli politikaların yürütülebilmesini teminen, GATT Âkid Taraflarının IMF ile iş birliği arayışında olacağını hükme bağlamıştır (Madde XV:1). Ayrıca, parasal rezervler, ödemeler dengesi ve kambiyo düzenlemelerine dair sorunların ele alınmasında IMF ile danışmalar yapma ve bu kapsamda IMF’ten gelecek girdileri (istatistiki bulgular, öteki olgular ve bazı hususlara dair tespitler) kabul etme yükümlülüğü getirilmiştir (Madde XV:2). Âkid Taraflar, Madde XV:2 kapsamındaki danışmalara ilişkin usullerin belirlenmesinde IMF ile antlaşma arayışında olacaktır (Madde XV:3). Bu kapsamda, GATT Âkid Tarafları Oturum Başkanı, Madde XV’e işlerlik kazandırmak amacıyla idari karakterli bir düzenleme yapılması yönündeki bir öneriyi IMF’e iletmıştır (IMF, 1998: 500-502). Bu çağrı metninde, GATT’ın geçici olarak yürürlüğe konulmuş olması nedeniyle, GATT Madde XV:3’ün uygulanmasına yönelik olarak kapsamlı bir antlaşmaya gerek olmadığı belirtilmiş ve enformel bir prosedür önerilmiştir. Öneriye göre, danışma ihtiyacının ortaya çıktığı hallerde, GATT Oturum Başkanı, her özel durum için ayrı ayrı, IMF İdari Direktörü’ne danışma talebini iletecek ve gerekli bilgileri sağlayacaktır. Benzeri şekilde, IMF, ihtiyaç duyduğunda, ortak konularda GATT ile danışma talebinde bulunabilecektir. Söz konusu belgede, GATT’ın bu tür taleplere cevap için hazır olacağı ifade edilmiştir. Olay bazlı bu enformel usullerin uygulanmasından elde edilecek tecrübe yeterli dereceye ulaştığında, gerekirse, formel usullerin de geliştirilebileceği ifade edilmiştir. GATT’ın bu önerisi IMF tarafından olumlu karşılanmış olup, bu kapsamda, “GATT Âkid Taraflarıyla Danışma ve İş Birliği Düzenlemesi” IMF Yürütme Kurulu tarafından (Decision No. 363-1) 1948 yılında kabul edilmiştir (IMF, 1998: 499).

Geniş anlamda küresel ekonomik yönetimde uyuma yönelik bir iş birliği konusu Uruguay Müzakereleri gündeminde yer bulmuştur. Uruguay Müzakerelerini başlatan Punta del Este Bildirisi’ndeki müzakere konuları arasında “küresel ekonomik politikaların oluşturulmasında daha ileri bir uyumu teminen GATT ile IMF ve Dünya Bankası (WB) arasındaki ilişkinin güçlendirilmesi” başlığı da yer almıştır. Müzakereler sırasında GATT sisteminin zayıflıkları arasında, GATT’ın; IMF, WB ve diğer uluslararası kuruluşlarla ilişkilerinde uyum eksikliği sıkça gündeme gelmiştir (VanGrasstek, 2013: 58). Bu bağlamda, IMF ile iş birliği konusu uluslararası ekonomik yönetim mimarisine dair müzakere dönemi boyunca neredeyse getirilen tüm önerilerde öne çıkan bir konu olmuştur. Örneğin, “erken hasat” yaklaşımı kapsamında, 5 – 9 Aralık 1988 Montreal Bakanlar Konferansı’nda kabul edilen TPRM’in kurulması ile, GATT Âkid Tarafları, küresel ekonomik politika yapımında uyumu iyileştirmek amacına yönelik olarak iki yılda bir bakanlar konferansı toplanması ve IMF ile WB’nin de buraya davet edilmesi konusunda mutabakat sağlamışlardır (GATT, 1989). Yine, AB tarafından önerilen Çok Taraflı Ticaret Örgütü (MTO) taslağında, küresel politika yapımında daha ileri bir uyumu teminen, öteki uluslararası kuruluşlarla, özellikle de IMF ve WB

⁴ Gelişmelerin takibi için Seçme Kararlar ve Dokümanlar başlıklı yayının farklı yıllardaki versiyonlarının “Madde X-Öteki Uluslararası Örgütlerle İlişkiler” bölümüne bakılabilir (<https://www.imf.org/en/Publications/Selected-Decisions/>). Anılan yayının 2021 tarihli son versiyonu (42. Sayı) için bkz. https://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/2022/42nd_Sel_Dec_EN_Web_FINAL.pdf

ile eşit şartlarda iş birliğini mümkün kılacak sağlam ve yeterli bir kurumsal çerçeve ihtiyacına yer verilmiştir (Patterson and Patterson, 1994: 45; VanGrasstek, 2013: 60-68).

DTÖ – IMF ilişkileri, GATT – IMF ilişkilerinin devamı niteliğindedir. DTÖ, bir bakıma GATT'ın halefidir ancak ondan daha kapsamlı bir sorumluluk alanı ve daha gelişmiş bir kurumsal yapıya sahiptir. Ayrıca, DTÖ antlaşmaları diğer örgütlerin görev alanına yönelik daha fazla atıflar barındırmakta; anlaşmazlık çözüm mekanizması diğer örgütlerin görev alanına giren düzenlemelere daha fazla teması gerektirmektedir. Orijinal GATT 1947 metninde sadece iki örgüte atıf bulunmaktaydı: IMF ve BM. Buna karşın, DTÖ dönemi antlaşmalarında, ilave olarak; Codex Alimentarius, BM Gıda Örgütü (FAO), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Uluslararası Bitki Koruma Sözleşmesi (IPPC), Uluslararası Telekomünikasyon Birliği (ITU), Uluslararası Ticaret Merkezi (ITC), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), BM Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), BM Çevre Programı (UNEP), WB, Dünya Gümrük Örgütü (WCO), Dünya Sağlık Örgütü (WHO), Dünya Hayvan Sağlığı Örgütü (OIE), Dünya Fikri Mülkiyet Örgütü (WIPO) gibi örgütlere değişen statülerde atıflara yer verilmiştir. IMF ile iş birliğinin kapsamının genişlemesi bu bağlamda düşünülmelidir.

DTÖ döneminde IMF ile ilişkilere dair ilave yasal enstrümanlar ortaya çıkmıştır. Uruguay Nihai Senedi ekinde yer alan “Küresel Ekonomik Politika Yapımında Daha İleri Bir Uyumun Gerçekleştirilmesi Hakkında Karar”da, küresel ekonomik politikaların oluşturulmasında daha ileri bir uyumun gerçekleştirilmesi dileğine yönelik kavramlar ve öneriler ele alınmış; DTÖ'ye, para ve finans konularından sorumlu uluslararası örgütlerle iş birliğini geliştirmesi için çağrıda bulunulmuştur. Yine, Uruguay Nihai Senedi ekinde yer alan “Küresel Politika Yapımında Daha İleri Bir Uyumun Gerçekleştirilmesine DTÖ'nün Katkısı Hakkında Deklarasyon”da, liberalleşmenin bütün dünya ekonomisi için avantajlarına ve bazı genel ilkelere değinildikten sonra, ekonomi politikalarının farklı yönlerinin arasındaki bağlantıların bu alanlardaki uluslararası kurumların uyumlu ve birbirini destekleyici politikalar izlemelerini gerektirdiği dile getirilmiş; DTÖ'nün parasal ve finansal konulardan sorumlu uluslararası kuruluşlarla iş birliğini geliştirmesi zorunluğunun sonucu olarak, DTÖ Genel Direktörü, küresel ekonomik politika yapımında daha ileri bir uyumun sağlanması için iş birliğinin yansımaları ve şekillerini IMF İdare Direktörü ve WB Başkanı ile gözden geçirmeye davet edilmiştir. Uruguay Nihai Senedi ekindeki “DTÖ'nün IMF ile İlişkisi Hakkında Deklarasyon” ise, GATT 1947 hükümleri ile (özellikle Madde XV) kurulan GATT – IMF ilişkisini, DTÖ Antlaşması Ek-1A antlaşmalarını şamil hale getirmiştir.⁵ IMF ile iş birliği DTÖ Antlaşması'nda da yer bulmuştur. Madde III'ün 5. Paragrafı, spesifik olarak IMF ile iş birliğini ele almakta olup, küresel ekonomik politikaların oluşturulmasında daha ileri bir uyumu teminen, DTÖ'nün, uygun olduğunda, IMF ile iş birliği yapacağını hükme bağlamıştır. Buna ilave olarak, DTÖ Antlaşması'nda daha genel anlamda diğer örgütlerle ilişkileri düzenleyen hükümler de bulunmaktadır. Bu bağlamda, Madde V hükümleri, Genel Konsey'e, DTÖ'nünkine benzer sorumlulukları ve konuları olan diğer hükümetler arası (paragraf 1) ve hükümet dışı (paragraf 2) örgütlerle etkili iş birliği ve danışma mekanizmaları oluşturulmasına yönelik düzenlemeler gerçekleştirilmesi sorumluluğu vermektedir.

Küresel ekonomik politika yapımında uyumu sağlamaya yönelik bu hükümlerin somut temelde uygulanmasını teminen, DTÖ'nün kuruluşunun hemen akabinde, 1996 yılında DTÖ ile IMF arasında bir iş birliği antlaşması imzalanmıştır. Antlaşma, küresel ekonomik politikaların oluşturulmasında daha ileri bir uyumun sağlanması için iş birliğinin temel ilkelerini belirlemektedir. Antlaşma'nın dibacesinde, GATT Madde XV:1, XV:2, XV:3, XII ve XVIII ile GATS Madde XII hükümlerine atıf yapılmaktadır. Antlaşma'nın 4 no.lu paragrafında, IMF, DTÖ Ödemeler Dengesi Kısıtlamaları Komitesi'nin üye devletler tarafından ödemeler dengesini korumak amacıyla aldıkları tedbirler hakkında ilgili üye devletle yürüteceği danışmalara katılım sağlama konusunda mutabakatını açıklamaktadır. Paragraf 6 hükümleri, IMF'in DTÖ organlarındaki gözlemci statüsünü ele almaktadır. Buna göre, IMF, DTÖ Sekreteryası'na, IMF Yürütme Kurulu'nun ticaret politikası ve ortak ilgi konusu hususlara dair toplantılarına katılım daveti gönderecektir. Buna karşın, DTÖ, Bakanlar Konferansı, Genel Konsey, Ticaret Politikalarını Gözden Geçirme Organı, Ticaret ve Kalkınma Komitesi, Bölgesel Ticaret Antlaşmaları Komitesi, Ticaretle Bağlantılı Yatırım Antlaşmaları Komitesi ile Ticaret ve Kalkınma Komitesi ve bunların alt organlarının toplantılarına IMF'in bir personelini gözlemci olarak göndermesi için davette bulunacaktır. Bütçe, Finansman ve Yönetim Komitesi, Anlaşmazlıkların Halli Organı (AHO) ile anlaşmazlık çözüm panellerine IMF'in gözlemci göndermesi için davette

⁵ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/34-dimf_e.htm Bazı Ek 1A antlaşmalarında ödemeler dengesi sorunlarına yönelik olarak GATT hükümlerine atıf yapılmakta, bu şekilde dolaylı olarak, IMF ile iş birliği içeren konularda bu antlaşmalar GATT'a tabi olmaktadır. Örneğin; GATT'taki istisna hükümlerini (ödemeler dengesi istisnaları dâhil) kabul eden TRIMS Antlaşması Madde 3 ile kalkınmakta olan üye devletlere Ulusal Muamele yükümlülüğü ve genel miktar kısıtlamaları yasağından istisnaları düzenleyen TRIMS Antlaşması Madde 4.

bulunulması bu genel yükümlülüğün dışında tutulmuştur. AHO toplantıları için DTÖ, sadece ele alınan anlaşmazlık konusunun IMF ile ilgili olduğu hallerde gözlemci davetinde bulunacaktır. Yine, DTÖ ve IMF Sekreteryası arasında gerçekleştirilecek danışmalar neticesinde katılımın her iki örgütün yararına olduğunun değerlendirildiği hallerde DTÖ, AHO'nun anlaşmazlık çözümü dışındaki konularda gerçekleştireceği toplantılarına da gözlemci statüsü ile katılım davetinde bulunacaktır. 1970 yılında belirlenen usullere göre (L/3388, 18S/48 simgeli GATT Dokümanı, s.51, parag. 8) bu davet her danışma için ayrı ayrı DTÖ Genel Direktörü tarafından IMF'e gönderilen bir tebliğ (communication) ile yapılmakta, IMF ile danışmalar Ödemeler Dengesi Kısıtlamaları Komitesi'nde ilgili üye devlet ile yapılan danışmalardan önce gerçekleştirilmektedir (Analytical Index of the GATT – Article XV: 431).

İş Birliği Antlaşması'nda, bilgi ve doküman değişimi, enformel danışmalar ve anlaşmazlık çözümüne dair hususlarda çeşitli düzenlemelere de yer verilmiştir. Paragraf 8 hükümleri, ödemeler dengesi dışında kalan hususlarda iş birliği konusunu ele almaktadır. Buna göre, (i) her iki taraf, karşılıklı ilgi alanına giren konularda görüşlerini yazılı olarak öteki tarafa ve ilgili organlarına (DTÖ panelleri hariç) iletebilir ve bu görüşler bu organların resmi kayıtlarının bir parçası haline gelecektir. Böylece, gayri resmi olarak başlayan görüş alışverişi resmi bir formata dönüşmüş olmaktadır. Burada görüş alışverişi konusunda bir uzlaşma ifade edilmekte; görüşlerin kayda alınması yükümlülüğü getirilmekte ancak görüşlerin karşı tarafı bağlayıcılığı bulunmamaktadır. DTÖ panelleri bu kapsamın dışında tutulmuş, böylece, IMF görüşleri sunumunun sadece Madde XV'te öngörülen konular ile sınırlı kalması sağlanmıştır. (ii) IMF, kendi yetki alanına giren kambiyo tedbirlerini ele alan ilgili DTÖ organlarını (DTÖ panelleri dâhil), söz konusu tedbirlerin IMF Antlaşması'na uygun olup olmadıkları konusunda yazılı olarak bilgilendirecektir. Paragrafın bu ikinci bölümünün IMF'e getirdiği cevap verme yükümlülüğü ile, kambiyo kısıtlamalarının IMF Antlaşması'na uygunluğu konusunda GATT Madde XV:2'nin getirdiği IMF'e danışma yükümlülüğünün işleyişinde tek yanlılık sorunu çözülmüştür. IMF'in yazılı cevap verme yükümlülüğü kapsamına bu sefer DTÖ panellerinden bir uyuşmazlık özelinde gelecek talepler de alınmıştır. Ancak IMF'e DTÖ panel süreçlerinde tam kapsamlı bir rol öngörülmemiş olup, bu bağlamdaki işlevi bir dava özelindeki taleplere karşı yazılı cevap sunmak ile sınırlandırılmıştır (Siegel, 2005: 885).

DTÖ Genel Konseyi, İş Birliği Antlaşması'nı onaylarken, bir de karar (WT/L/194, Nov. 18, 1996) kabul etmiştir. Bu kararda (paragraf 4(b)), IMF'in, yetki alanındaki bir kambiyo tedbirinin IMF Antlaşması ile uygunluğuna dair DTÖ panellerine yönelik görüşlerini bir mektupla AHO Oturum Başkanı'na yönlendireceği düzenlenmektedir. AHO Oturum Başkanı, panel oturum başkanını böyle bir bildirimden haberdar edecek ve panel aksini kararlaştırmadıkça bu bildirim panel ve uyuşmazlık tarafları haricinde gizli kalacaktır. Buna karşın IMF Yürütme Kurulu (Decision No. 1 1381-(96/105), Nov. 25, 1996), İş Birliği Antlaşması'nı sadece mevcut haliyle onaylamıştır (Siegel, 2005: 885).

Bütün bunlara karşın, İş Birliği Antlaşması'nın, tüm hususları kapsayan bir enstrüman olmadığı görülmektedir. Öncelikle, iki örgüt arasındaki yetki sorunu ele alınmış değildir. Örneğin Antlaşma'da IMF yükümlülüklerine öncelik verecek veya GATT yükümlülüklerinden muafiyet sağlayacak herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Bunun yansımaları *Argentina-Textiles and Apparel* davasında görülmüştür. Arjantin'in, IMF ile yürüttüğü bir ödemeler dengesi uyarılma programı kapsamında IMF'in isteğiyle ithalatta uygulamaya koyduğu istatistik vergisi DTÖ'de dava edilmiş ve DTÖ paneli bu tedbiri GATT Madde VIII hükümlerine aykırı bulmuştur (Argentina – Textiles and Apparel, WTO Panel Report, 1997). Keza, IMF'in gözlemci statüsü ile katılımına dair yapılan bütün düzenlemelerde anlaşmazlık çözüm panelleri davet yükümlülüğünün dışında tutulmuştur. Panel usulleri ile temyiz usulleri bağlamında da, IMF'in gözlemci olarak davet edilmesi konusunda herhangi bir düzenlemeye ne DTÖ Anlaşmazlıkların Halli Kural ve Usulleri Hakkındaki Mutabakat'ta ne de DTÖ Temyiz Çalışma Usullerinde rastlanmaktadır.

IMF tarafında ise, DTÖ'nün kuruluşunun hemen ertesinde, DTÖ personeli ile yürütülecek iş birliği ve danışmalarda kendi personeline yönelik ilke ve usulleri belirlemek üzere, "IMF Personelinin Yeni Kurulan DTÖ Personeli İle İş Birliği İçin Rehber İlkeler ve Çerçeve" (kısaca Rehber İlkeler) adlı belge kabul edilmiştir (IMF, 1995b). Bu belgede Uruguay Müzakereleri Nihai Senedi ekinde yer alan ve DTÖ Genel Direktörü'ne küresel ekonomik politika yapımında daha ileri bir uyumu gerçekleştirmek adına IMF İdari Direktörü ile danışma yükümlülüğü getiren ifadelere atıf yapılarak, DTÖ tarafına getirilen iş birliği yükümlülüğünün tek taraflı kalmaması sağlanmıştır. Bu bağlamda, ödemeler dengesi danışmaları, küresel ekonomik politika yapımında uyum, devletlere

yönelik politika tavsiyesi ve yükümlülüklerin uyumu, yetki alanlarına dair açık sorunların çözümü, personelin temasları, temsil, belge değişimi ile araştırma sonuçları ve bilgi değişimi konularında iş birliğine ve danışmaların nasıl yürütüleceğine dair usuller belirlenmiştir. Rehber İlkeler’de IMF, GATT Madde XII’deki danışma usulleri kapsamında DTÖ tarafından (Ödemeler Dengesi Kısıtlamaları Komitesi) bir ülkeye dair kendisinden talep edilecek güncel bilgi, bulgu ve tespitleri zamanında iletmeye hazır olduğunu beyan etmiştir. Belgede küresel ekonomik politika yapımında uyum konusu da ele alınmıştır. DTÖ Antlaşması’nın DTÖ’ye küresel ekonomik politika yapımında daha ileri bir uyum için getirdiği IMF ile iş birliği yükümlülüğüne cevaben, Rehber İlkeler, IMF ve DTÖ iş birliğinin, sırasıyla, makroekonomik ve ticaret politikaları arasındaki uyuma hizmet ettiğine atıf yapmış, buna bağlılık taahhüdünde bulunmuştur. Gözetim fonksiyonlarının yürütülmesinde politika uyumunun sağlanması ve duplikasyonun önlenmesi, istikrar programları kapsamında önerilen politika tedbirlerinin ve program koşullarının DTÖ yükümlülükleri ile uyumluluğunun göz önüne alınması, vb. hususlara dair IMF personeline yönelik talimat, ilke ve taahhütlere de yer verilmiştir. Ayrıca, iki örgütün personeli arasında etkili iş birliği ve etkileşimin önemine vurgu yapılmış, bu kapsamda karşılıklı gayri resmi ziyaretlerin artırılması talimatlandırılmıştır. Buna yönelik olarak, IMF’in Cenevre Ofisi’nin DTÖ ile temasları sürdürmek üzere faaliyetlerine devam etmesi ve IMF merkezi tarafından desteklenmesi kararlaştırılmıştır (Bu ofis 2008 yılında kapatılmıştır). Yine etkili iletişimi teminen DTÖ personeli ile periyodik toplantılar gerçekleştirilmesi ve ihtiyaç duyulması halinde üst düzey toplantılar organize edilmesi öngörülmüştür.

4. İŞBİRLİĞİNİN GELENEKSEL ŞEKİLLERİ

IMF ve DTÖ iş birliğinin temeli küresel ekonomik politika yapımında uyumun sağlanması olup, iş birliğinin geleneksel şekilleri bilgi ve belge paylaşımı, karşılıklı çalışmaların takibi ve küresel ekonominin geliştirilmesine yönelik iş birliği projeleri, ortak etkinlikler ve koordinasyon gibi bilinen iş birliği faaliyetlerinden oluşmaktadır.

Finans ve ticaret bağlantısına işaret eden, iş birliği projelerinin önemli bir örneği Ticaret Entegrasyon Mekanizması (TEM)’dir. IMF, kuruluş gayesi gereği serbest ticaretin güçlü bir savunucusudur. Bu nedenle, önceki ticaret müzakerelerinde olduğu gibi, Doha Ticaret Müzakereleri’nde de müzakerelerin ilerleyişine katkı sağlamak amacıyla Nisan 2004’te IMF Yürütme Kurulu tarafından TEM’in oluşturulması onaylanmıştır (IMF, 2004). Mekanizma’nın amacı, bir ülkede, diğer ülkelerin ticaretin liberalleştirilmesine yönelik tedbirlerinden kaynaklanan ödemeler dengesi zorluklarını ele almaktır. Çok taraflı ticaret müzakereleri haricinde kendi liberalizasyon tedbirlerinin olumsuz etkilerine maruz kalan ülkeler bu mekanizmadan yararlanamazlar. Örnek vermek gerekirse, bir ülkenin tercihli avantajları, bu avantajı elde ettiği ülkenin üçüncü ülkelere karşı ilave liberalleşme çabaları (MFN tarifelerindeki bir indirim) neticesinde erozyona uğrayabilir; tarımsal sübvansiyonların kaldırılması gıda ürünlerinin ticaret hadlerinde olumsuz etkilerde bulunabilir veya DTÖ Tekstil ve Giyim Antlaşması (1 Ocak 2005 tarihi itibarıyla mülga) kapsamında tanınan kotaların sona ermesiyle ihracat pazarlarında kayıplar yaşanabilir. Bu kapsamda, örneğin, ödemeler dengesi uyarlamalarına yönelik fon desteği sağlanabilir. Bu mekanizma yeni bir kredi kaynağı olmayıp, IMF’in mevcut fonlarına erişimi kolaylaştıran bir politikadır. TEM, Doha müzakereleri kapsamında kabul edilen ticaret politikalarının tümüyle uygulanmasından sonra sona ermek üzere geçici olarak tasarlanmış bir enstrümandır (Fritz-Krockow and Ramlogan, 2007: 37). GYÜ’lerin Doha müzakereleri kaynaklı kaygılarına yönelik tasarlanmış olmakla birlikte, DTÖ üyesi olsun veya olmasın her IMF üyesi TEM yardımından yararlanma imkânına sahiptir (IMF, 2009b: 7, dipnot 24). TEM’in, 2003 Cancun Bakanlar Konferansı’ndan sonra sürüncemeye giren Doha müzakerelerinin ilerlemesine katkısının marjinal düzeyde kaldığını değerlendiren görüşler bulunmaktadır (IMF, 2009b: 15, parag. 35). TEM, 2006 yılından sonra kullanılmamış olup, bu ilgisizliğin arkasında tasarım kusurlarının ve IMF bünyesindeki daha cazip alternatiflerin yattığı değerlendirilmektedir (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 20).

İş birliği her iki örgütün gözetim fonksiyonlarının yürütülmesinde de gerekli olan bir unsurdur. IMF gözetimi, temel olarak makroekonomik ve finansal konulara yönelik olmakla birlikte ticaret politikaları ile de yakından ilişkilidir. DTÖ ise, ticaret politikalarının daha mikro ve spesifik yönlerini denetlemektedir. Bu bağlamda, iki örgüt birbirinin gözetim faaliyetlerine girdiler de temin etmektedir. Örneğin, IMF’in program (standby) ve gözetim çalışmalarında ticaret politikası konuları sıklıkla yer bulmaktadır. Aynı şekilde, IMF gözetim raporları da DTÖ’nün ticaret politikalarını gözden geçirme sürecine ve üye devletlerin ticaret politikalarının gözden geçirme raporlarına girdi temin etmektedir (Fritz-Krockow and Ramlogan, 2007: 69). Bu konu IMF tarafından hazırlanan Rehber

İlkeler’de ele alınmış olup, orada gözetim fonksiyonlarının yürütülmesinde politika uyumunun sağlanması ve duplikasyonun önlenmesine dair ilke ve taahhütlere yer verilmiştir. Bu kapsamda, IMF denetimi ve gözetiminin spesifik makroekonomi – ticaret bağlantılarına özel önem vermesi, DTÖ’nün TPRM gibi kendi mekanizmalarında ürettiği görüş ve değerlendirmelerin IMF tarafından dikkate alınması, DTÖ’nün ticaret politikalarını gözden geçirme raporlarında ilgili ülkenin makroekonomik görünümüne dair ihtiyacı olan bilgilerin IMF tarafından temin edilmesine yönelik usuller belirlenmiştir.

DTÖ – IMF iş birliği, IMF tarafından, üye devletlerle yürütülen ekonomik istikrar programlarının tasarlanması bakımından da önem arz etmektedir. IMF, talep eden ülkelerle ekonomik istikrar programları yürütmekte ve bu tür programlar kapsamında koşula bağlı mali kaynaklar sağlamaktadır. Bu faaliyetler DTÖ ve IMF’in ortak üyeleri bakımından bazı hususlara dikkat edilmesi ve azami iş birliği ile koordinasyon ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Konu, IMF’in Rehber İlkeler belgesinde ele alınmış olup, belgede, IMF personeline yönelik olarak, devletlere önerilen politika tedbirlerinin ve program koşullarının ilgili devletin DTÖ yükümlülükleri ile uyumlu olmasına dikkat edilmesine dair talimatlar belirlenmiştir. Bu kapsamda, örneğin, bağlı tarife oranlarının üstünde vergiler konulmasının önerilmemesi talimatlandırılmaktadır. IMF önerilerinin DTÖ yükümlülüklerine uygunluğuna dair belirsizlik veya şüphe olması durumunda, IMF personeli, DTÖ personeli ile temas kurup danışmalarda bulunmaya yönlendirilmektedir. Böylece, potansiyel çatışmaların da önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Benzer şekilde, Rehber İlkeler’e göre, IMF destekli programlar çapraz koşulluluktan (cross conditionality) kaçınacak şekilde hazırlanmalı ve uygulanmalıdır. Başka bir ifadeyle, IMF kaynaklarının kullanımı DTÖ yükümlülüklerine dair performansla ilişkilendirilmemelidir. Buna karşın, IMF destekli programların, DTÖ’nün de tercih ettiği şekilde, sübvansiyonlarda veya ticaret engellerinde düşüşler öngörmesinde bir sakınca bulunmamaktadır. Ancak bunun gibi program şartlarının DTÖ yükümlülüklerinde bir değişikliğe yol açmamasına dikkat edilmelidir. Örneğin bir program, tarifelerde bağlı DTÖ oranlarının altına düşmeyi gerektirebilir ancak bu durum bağlı tarife yükümlülüklerinin bu yeni seviyede tekrar tanımlandığı anlamına gelemeyecektir.

IMF’in, gözetim faaliyetleri sonucu hazırladığı yayın ve raporlar ticaret politikalarının şekillendirilmesinde yönlendirme ve rehberlik işlevi yerine getirmektedir. Bu bakımdan, Dünya Ekonomik Görünümü, Finansal Sektör İstikrar Değerlendirmesi, Dış Sektör Raporu gibi IMF enstrümanları önem arz etmektedir. Bunlar arasında Dünya Ekonomik Görünümü ticaret konularına en fazla odaklanan bayrak gemisi bir rapor iken, Dış Sektör Raporu uluslararası ticaret konularına giderek artan oranda yer vermektedir. (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 11). Artan ticaret gerilimlerine bağlı olarak çok taraflı gözetim faaliyetlerinde 2015 yılından başlayarak ticaret konularına daha fazla ağırlık verilmeye başlanmıştır (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 28). IMF’in, başka kuruluşlarla ortak hazırladığı raporlarda da ticaret konusuna ağırlık verdiği durumlara rastlanmaktadır. Örneğin 2016, 2017 ve 2018 yıllarında G20 kapsamında DTÖ ve WB ile iş birliği içinde, büyümenin motoru olarak ticaretin önemi ve işleyen çok taraflı ticaret kurallarına olan ihtiyaç konusunda üç adet yüksek profilli rapor yayınlamıştır (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 11, 13). Ayrıca, IMF bünyesinde ortalama ayda bir olacak şekilde, çok taraflı bir perspektiften, Fon yönetimine hitaben çok sayıda ticarete ilişkin birifingler ve çalışma dokümanları üretilmiştir (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 12).

IMF’in ticaret politikalarına dair diğer ilgili örgütlerle iş birliği çabalarında, çok taraflılığa yönelik tehditlere rağmen, son yıllarda artış olduğu gözlenmektedir (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 24). Çok taraflı müzakereler ve ticaret kurallarının uygulanması konusunda DTÖ’nün yanı sıra, yapısal politikalar konusunda WB ile ve kalkınma konularında UNCTAD ile yürütülen iş birliği faaliyetlerinin ticaret ile önemli kesişim noktaları bulunmaktadır. Ticaretle ilgili olarak, finans ve ticaret konularından sorumlu kurumlar arasında artan iş birliği son yıllarda küreselleşmeye ve çok taraflılığa karşı yükselen popülist karşıtlık ile küresel düzeydeki ticari gerginliklere ve çok taraflı ticari yönetimdeki gerginliğe cevap verme gayretlerine atfedilebilir. IMF, serbest ticaret rejimlerinin uluslararası alanda savunulmasında da öncü bir rol oynamaktadır. IMF, Nisan 2015’ten bu yana refome edilmiş yeni çok taraflı bir ticaret sistemi ve “yeni çok taraflılık” olarak adlandırdığı politikayı güçlü bir şekilde savunmakta olup, çok taraflı ticaret sisteminin savunulması ve desteklenmesine yönelik bu öncü rolü paydaşlarından güçlü bir takdir görmektedir (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 23).

IMF, teknik destekler kapsamında ticaret politikalarını etkilemektedir. Finansal İşler Departmanı (FAD) ve İstatistik Departmanı (STA), ticaret politikalarına dair kapasite inşası için üyelere teknik destek sağlamaktadır.

FAD'nin teknik yardımları daha çok vergi gelirlerinin mobilizasyonunu desteklemek ve vergi yönetimini güçlendirmek amacıyla vergi ve gümrük idaresine ilişkindir. IMF personeli ile gerçekleştirilen mülakatlarda, personel, Fon'un bu alandaki teknik yardımlarının karmaşıklığının ve yardımlara yönelik taleplerin arttığını, bunun, ticarete ve e-ticarete dijitalleşme artışının, ülkelerin liberalleşme ve tarife indirimlerinde aldığı yolun ve ilginin bölgesel entegrasyon çabalarına yöneliminin bir yansıması olduğunu dile getirmiştir (de Las Casas and Rustomjee, 2019: 22). STA ise, üye devletlere mal ve hizmet ticaretine dair istatistikler derlemede destekler sağlamakta, bu kapsamda, eğitim, müşterek eğitim ve kurslar düzenlemektedir. Mal ve hizmetler ticaretine dair istatistikler ödemeler dengesi ve ulusal hesap istatistiklerinin önemli bir bileşenini temsil etmektedir.

IMF, gelişmeler konusunda pozisyonunu güncel tutmak adına, ticaretin kendi faaliyetlerindeki rolüne dair periyodik gözden geçirmeler gerçekleştirmektedir. Bu faaliyet IMF'e ticarete dair çalışmalarındaki hedeflerini ve modalitelerini güncelleme imkânı vermekte ve örgüt stratejilerine temel teşkil etmektedir. IMF'in bu konuda hazırladığı son rapor, açık, istikrarlı ve şeffaf ticaret politikalarının ekonomik büyüme ve sağlık ile küresel tehditlerin ele alınmasındaki kilit rolüne, bu kapsamda ülkelerin ticaretle bağlantılı tehditleri (iklim değişikliği ve yeni teknolojiler gibi faktörler nedeniyle küresel ekonomide meydana gelen yapısal değişiklikler, artan jeopolitik gerilimlerin yol açabileceği jeo-ekonomik bölünme, iklim, eşitsizlik ve güvenlik gibi ticaret dışı hedefler ile ticari hedefler arasında politika uyumsuzluklarının yaratabileceği gerilimler, vb.) ele almasına yardım için Fon'un rolünün canlandırılmasına vurgu yapmakta ve bunun için bir gündem ortaya koymaktadır (IMF, 2023a: 1). Aynı raporda, Yürütme Kurulu üyeleri, açık, istikrarlı ve şeffaf ticaret politikaları için güçlü çok taraflı bir ticaret sisteminin önemine değinmekte; Fon'un ulusal veya uluslararası güvenlik gerekçeleri ile uygulamaya konulan ticaret tedbirlerinin yerindeliliğini değerlendirecek pozisyonda olmadığını ancak bu tür politikaların ekonomik sonuçlarının değerlendirilmesi gerektiğini not etmekte; ve IMF personelinin, DTÖ'nün güçlendirilmesine yönelik desteğin sürdürülmesi, ikili gözetimlerde ticaret politikası konularına daha tutarlı ve aktif şekilde yer verilmesi, çok taraflı gözetim sonuçlarının ve analizlerin ülkelere göre özelleştirilmiş (tailored) pratik politika tavsiyelerine dönüştürülmesi hususlarında yönlendirmektedir (IMF, 2023a: 2).

Küresel yönetiminde iş birliğini sağlamaya yönelik olarak IMF ve DTÖ dışında da platformlar bulunmakta olup, her iki örgüt bu kapsamdaki faaliyetlere katkı sağlamaktadır (WTO, 2022: 177). Örneğin BM Genel Sekreteri başkanlığında gerçekleştirilen Üst Düzey Yöneticiler Koordinasyon Kurulu (CEB), aralarında IMF ve DTÖ'nün de bulunduğu 28 uluslararası örgütün üst yöneticisinin katıldığı bir üst düzey koordinasyon platformudur (VanGrasstek, 2013: 155). 2005 yılında DTÖ Genel Direktörü tarafından başlatılan Ticaret İçin Yardım (Aid for Trade) inisiyatifinde OECD, ITC, UNCTAD, UNDP, WB ve bölgesel kalkınma bankaları gibi örgütlerin yanı sıra IMF de yer almaktadır. Bu inisiyatif, ortaklarla iş birliği yoluyla ticaret kapasitesi inşasında uyumu geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bunun için oluşturulan koordinasyon organının (Güçlendirilmiş Entegre Çerçeve) sekretaryasına DTÖ ev sahipliği yapmaktadır (VanGrasstek, 2013: 190-191). Diğer taraftan, DTÖ ve diğer küresel yönetim ortağı örgütler birbirlerine karşılıklı olarak gözlemci statüsü tanımışlardır. Bu kapsamda, DTÖ ve IMF birbirinin çeşitli organlarının toplantılarına gözlemci olarak katılım sağlamaktadır (DTÖ-IMF İş Birliği Antlaşması, WT/L/195 simgeli doküman). IMF, DTÖ çalışmalarına katılımı kolaylaştırmak için, 2008 yılında kapatılana kadar, Cenevre'de bir ofis de bulundurmıştır. IMF bünyesinde ise, DTÖ ile ilişkileri yürütmek üzere GATT döneminde beri IMF'in Yürütme Kurulu'na bağlı bir irtibat komitesi (Committee on Liaison With the WTO) faaliyetlerini sürdürmektedir. Bir diğer iş birliği yolu, ortak araştırma ve yayın faaliyetleridir. Bu kapsamda, DTÖ; başta IMF olmak üzere, OECD, ILO, WHO, UNCTAD, WB gibi çok çeşitli uluslararası örgütlerle ortak çalışmalar yapmakta ve raporlar yayımlamaktadır.

5. İŞBİRLİĞİNİN ÖZGÜN ŞEKİLLERİ

İki örgüt arasındaki iş birliğinin diğer bir kısmı konvansiyonel iş birliği faaliyetlerden farklı bir nitelik arz etmektedir. İş birliğinin bu türünün özgünlüğü, DTÖ bakımından bazı yasal zorunluluklar içermesinden kaynaklanmaktadır. Bu iş birliğinin temelini ödemeler dengesine ilişkin danışmalar oluşturmaktadır. Bu kapsamda, DTÖ, parasal rezervler, ödemeler dengesi ve kambiyo düzenlemelerine dair hususları ele alırken IMF ile danışmalarda bulunma yükümlülüğü altındadır. GATT Madde XII, devletlere, ödemeler dengesini korumak gerekçesiyle, ticari kısıtlamalar getirme imkânı tanımakta ancak bunun için Ödemeler Dengesi Kısıtlamaları Komitesi ile danışmalarda bulunma zorunluluğu getirmektedir. "GATT 1994'ün Ödemeler Dengesi Hükümlerine Dair Mutabakat" paragraf 5'te de, ödemeler dengesi gerekçesiyle alınan kısıtlayıcı ithalat tedbirlerine ilişkin

olarak, tedbiri alan üye devlet ile danışmalarda bulunmak Komite'nin görevi olarak belirlenmektedir. Bu danışmalar sırasında Komite'nin, ilgili üye devletin makroekonomik durumu (özellikle de ödemeler dengesi ve rezerv pozisyonu) hakkında IMF ile danışmalarda bulunması gerekmektedir.

DTÖ hukukunda; ödemeler dengesi, likidite veya rezerv sorunlarıyla karşılaşan üye devletlere, normalde yasak olan ithalat kısıtlamalarını mümkün kılacak şekilde DTÖ kurallarından istisnalar tanınmıştır. GATT Madde XII ve Madde XVIII (uygulama esasları, GATT 1994'ün tamamlayıcı ve entegre bir parçası olan "GATT 1994'ün Ödemeler Dengesi Hükümlerine Dair Mutabakat" ile detaylandırılmıştır) ile GATS Madde XII hükümleri bunlardandır. Kambiyo Düzenlemeleri başlıklı GATT Madde XV ise, IMF'in ilgili kural ve tasarruflarını tanımakta ve DTÖ'ye entegre etmektedir. Esasen, geçmişte oldukça yaygın olan ödemeler dengesi tedbirlerine dalgalı kur rejimlerinin yaygınlaşmasıyla ihtiyaç azalmış olup, ödemeler dengesi sorunları ticaret kısıtlamaları dışındaki araçlarla da çözülebilmektedir. Ancak, özellikle hızlı ekonomik kalkınma sürecinde parasal rezervleri üzerinde ciddi baskılar hisseden kalkınmakta olan ülkelerin bunları kullanmayı sürdürmesi konunun önemini korumasına neden olmaktadır (Van den Bossche and Zdouc, 2021: 720).

GATT'ın tüm âkid taraflarının başvurabildiği Madde XII ile sadece kalkınmakta olan tarafların başvurabildiği Madde XVIII, bu günkü halini 1957 yılındaki değişiklikler ile almıştır (WTO Website, Technical Information on Balance of Payments). Bu şekliyle, ödemeler dengesi amaçlı kısıtlayıcı tedbirler, Miktar Kısıtlamaları Çalışma Grubu tarafından, Madde XI:1'deki miktar kısıtlamaları genel yasağına bir istisna olarak vücuda getirilmiştir (GATT, 1955; Analytical Index of the GATT – Article XV: 430, dipnot 2). Bu kapsamda, Madde XII'de dış finansal pozisyonun ve ödemeler dengesinin korunması amacıyla değer veya miktar üzerinden ithalatta kısıtlama uygulanabilmesine imkân tanınmış ve bunun koşulları ile araçları düzenlenmiştir. Madde XII:2(a), bu tür kısıtlamaların uygulanabilmesi için "gereklilik" kriterini tespit etmektedir. Buna göre; izin verilen ithalat kısıtlamaları (i) parasal rezervlerde "yakın ciddi bir düşüş tehdidini" önlemek veya "ciddi bir düşüşü" durdurmak için veya (ii) bir âkid tarafın parasal rezervlerinin "çok düşük" olması halinde, rezervlerde "makul bir artış oranı" sağlamak için gerekli olanı aşmamalıdır.

Benzer şekilde kaleme alınmış ancak daha az katı bir istisna hükmü, "Ekonomik Kalkınmada Hükümet Yardımı" başlıklı Madde XVIII'de, kalkınmakta olan ülkelerin hükümetlerinin kalkınma programlarını desteklemeye yönelik kısıtlayıcı tedbirler için söz konusudur. Madde XVIII:1, istisna tanınan ülkeleri, "sadece düşük bir yaşam standardını destekleyebilen" ve "kalkınmanın erken aşamalarında olan" ekonomiler olarak belirtmiştir. Âkid Taraflar, bu tür ekonomilerin kalkınma ihtiyaçlarını tanımakta ve GATT disiplinlerinden belirli istisnalar sağlamaktadır. Bu istisnaların bir bölümü dış finansal duruma yönelik olup, konu Madde XVIII:B'nin 9-12. paragraflarında ele alınmaktadır. Paragraf 9, bir âkid tarafın; (i) dış finansal pozisyonunu korumak ve (ii) ekonomik kalkınma programının uygulanabilmesi için yeterli rezerv düzeyini temin etmek amacıyla, ithaline izin verilen malların miktar veya değerini kısıtlayarak genel ithalat düzeyini kontrol etmesine imkân tanımaktadır. Bunun için, Madde XII:2(a)'dakine benzer ancak biraz daha gevşek bir gereklilik kriteri getirmektedir. Bu bağlamda, Madde XVIII:9(a)'da Madde XII:2'nin "yakın" kriteri atlanmakta; Madde XVIII:9(b)'de ise, Madde XII:2'nin "çok düşük" parasal rezervler yerine, "yetersiz" parasal rezervler ifadesine yer verilmektedir.

Bu noktada basitleştirilmiş ve tam danışma usulleri arasındaki ayrıma değinmek gereklidir. Basitleştirilmiş danışmalar, kalkınmakta olan ülkeler için öngörülmüş bir usul olup, 1972 yılında kabul edilmiştir (GATT, 1973). Danışma usulleri daha sonra GATT 1994'ün Ödemeler Dengesi Hükümlerine Dair Mutabakat'ta yer bulmuştur. Mutabakat'ta basitleştirilmiş danışmalara ilaveten tam danışmalar da düzenlenmiştir (sırasıyla, paragraf 5 ve 8). Bu iki belge hükümlerine göre, Ödemeler Dengesi Kısıtlamaları Komitesi, basitleştirilmiş usullere başvuran ülke ile tam danışma usullerine geçilip geçilmeyeceğini değerlendirip kararlaştırabilir.⁶ Bu çerçevede, tam danışma usullerinde IMF, Komite'ye ödemeler dengesi istatistiklerini de içeren bir Güncel Ekonomik Gelişmeler Dokümanı ve resmi beyan sunar. Kalkınmakta olan ülkeler için öngörülen basitleştirilmiş danışma usulleri söz konusu olduğunda ise, IMF, dokümantasyon temininde bulunur ancak Komite'ye resmi beyan sunmaz ve IMF tarafından temin edilen ödemeler dengesi istatistiklerine, danışmaların sonucu Komite tarafından tam danışmalara bağlanmadan başvurulmaz (GATT, 1973: 1-2, parag. 3).

⁶ Mutabakat paragraf 8'e göre, tam danışmalara geçiş kararı 1972 kurallarında sayılan faktörler temelinde verilir. Ayrıca, kalkınmakta olan bir ülke (en az gelişmiş ülkeler hariç) basitleştirilmiş danışma usullerine arka arkaya en fazla iki defa başvurabilir; ondan sonra tam danışma usullerini kullanmak durumundadır.

Madde XII ve XVIII'in istisna hükümleri ile IMF kural ve tasarrufları arasındaki ilişki Madde XV'te kurulmaktadır. Madde XV:1, Âkid Taraflara, IMF'in yetki alanına giren kambiyo konuları ile Âkid Taraflar'ın yetki alanına giren miktar kısıtlamaları ve öteki ticaret tedbirlerine dair GATT ile IMF arasında koordineli bir politika gütmeyi mümkün kılacak bir iş birliği arayışı yükümlülüğü getirmektedir. Madde XV:2 ise, daha spesifik olarak, parasal rezervler (monetary reserves), ödemeler dengesi (balance of payments) veya kambiyo düzenlemeleri (foreign exchange arrangements) ile ilgili sorunların değerlendirilmesi veya ele alınmasında IMF ile "tam bir danışma" yükümlülüğü getirmektedir. Bu danışma yükümlülüğü kapsamında, Âkid Taraflar, "kambiyo, parasal rezervler ve ödemeler dengesi" hususlarında IMF tarafından sunulan istatistiki bulgular ve öteki olgular (facts) ile bir âkid tarafın kambiyo konularındaki bir tasarrufunun (action) IMF Antlaşması'na veya söz konusu âkid taraf ile Âkid Taraflar arasındaki bir özel kambiyo antlaşmasına⁷ uygun olup olmadığına dair tespitlerini (determinations) kabul etmekle yükümlüdür. Buna göre, IMF tarafından gelecek üç tür enstrümanı kabul etme yükümlülüğü getirilmiştir: (i) istatistiki bulgular (ii) diğer olgusal bilgiler (iii) IMF Antlaşması veya varsa özel kambiyo antlaşması hükümlerine uygulama durumuna dair IMF tespitleri. Bunlardan ilk ikisi olgusal (kanıtsal) hususlara ilişkin iken sonuncusu hukuk konularına ilişkindir.

Madde XV:2'nin IMF araçlarına yönelik tanıma hükümleri bunlarla sınırlı olmayıp, son cümlede, yukarıda açıklanan Madde XII ve Madde XVIII kapsamındaki ödemeler dengesi istisnalarına dair tanıma yükümlülüğü de getirilmektedir. Bu kapsamda, Madde XII ve XVIII koşullarının sağlanıp sağlanmadığının tespitinde IMF'e rol atfedilmektedir. Buna göre; Âkid Taraflar, Madde XII:2(a) ve Madde XVIII:9 kapsamında; (i) neyin parasal rezervlerde "ciddi bir düşüş" sayılacağına (ii) neyin parasal rezervlerde "çok düşük bir düzey" sayılacağına (iii) neyin parasal rezervlerde "makul bir artış oranı" sayılacağına ve (iv) bu tür hususlara dair danışmalar kapsamındaki öteki konuların finansal yönlerine ilişkin IMF tarafından yapılacak tespitleri (determinations) kabul etmekle yükümlüdür. Madde XII:2(a)(i) ve Madde XVIII:9(a)'da fiilen parasal rezervlerde ciddi düşüşün yanı sıra "parasal rezervlerde ciddi düşüş tehdidi" unsuruna da yer verilmesine karşın, Madde XV:2'in son cümlesinde IMF'ten kabul edilecek tespitler arasında "tehdit" durumu sayılmamıştır. Bunun bilinçli bir tercih olduğu düşünülmekte olup, tehdit durumu tedbiri alacak âkid tarafın değerlendirmesine bırakılmıştır.

Madde XV:9 ise, IMF Antlaşması (veya özel kambiyo antlaşması) hükümlerine uygun şekilde konulan kambiyo kontrolleri veya kısıtlamaları ile yalnızca bunları etkili kılma amacına yönelik destekleyici ithalat veya ihracat kısıtlamaları veya kontrollerine GATT kurallarından istisna tanımakta, GATT'ın hiçbir hükmünün, belirlenen şartları taşıyan tedbirleri engellemeyeceğini hüküm altına almaktadır. Madde XV:9(a)'ya yakından bakıldığında, sadece IMF Antlaşması veya özel kambiyo antlaşması hükümlerine uygun kambiyo kontrolleri ve kısıtlamaları içeren tedbirlere izin verildiği görülmektedir. Bu hüküm Madde XV:2 ile birlikte düşünüldüğünde, kambiyo kontrol veya kısıtlamalarının IMF Antlaşması veya özel kambiyo antlaşması hükümlerine uygunluğu konusunda IMF'in tespitlerinin DTÖ'de kabul edilmesi yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu durumda, IMF'in bir kambiyo tedbiri olarak tanımladığı ve IMF/özel kambiyo antlaşması kurallarına uygun olan tedbirlere GATT disiplinlerinden muafiyet tanınmakta buna karşın sadece IMF tarafından kambiyo tedbiri olarak sayılmayan veya kambiyo tedbiri olarak kabul edilmekle birlikte IMF Antlaşması/özel kambiyo antlaşması hükümlerine uygun değerlendirilmeyen tedbirler şikâyet konusu edilebilir olmaktadır (Zimmermann, 2011: 463-69).

Madde XV'te, kambiyo konularına dair, her birisi kendi spesifik anlamına sahip olacak şekilde üç farklı kavrama yer verilmiştir: kambiyo düzenlemeleri (exchange arrangements) (XV:1), kambiyo tedbirleri (exchange action) (XV:4), kambiyo kontrolleri veya kısıtlamaları (exchange controls or restrictions) (XV:9). Madde XV'in başlığı "Kambiyo Düzenlemeleri" olarak belirlenmiştir. GATT Madde VII:4(c)'de ise çoklu kurlardan (multiple rates of exchange) bahsedilmektedir. Diğer taraftan, IMF Antlaşması Madde IV'ün madde başlığı, "Kambiyo Düzenlemelerine İlişkin Yükümlülükler" şeklindedir. Buradan yola çıkarak, kambiyo düzenlemeleri teriminin farklı tedbirleri ve mekanizmaları kapsayacak şekilde kapsayıcı ve genel bir anlamda kullanılmış olduğu söylenebilir. IMF Antlaşması'nda ise, bu kavramların hepsine (kambiyo düzenlemeleri, kambiyo kontrolleri, kambiyo kısıtlamaları, çoklu kur/para uygulamaları) kendi spesifik anlamları dairesinde yer verilmektedir.

⁷ GATT Madde X:6, IMF üyesi olmayan GATT üyelerinin, Âkid Tarafların IMF ile danışarak belirleyeceği süre içinde IMF üyesi olmasını veya Âkid Taraflar ile özel kambiyo antlaşması yapmasını düzenlemektedir. DTÖ üyesi olup IMF üyesi olmayan örneğe nadiren rastlanmaktadır. Örneğin, Tayvan 2001'de DTÖ üyesi olmuş ancak gümrük bölgeleri IMF üyesi olmadığından IMF üyeliği mümkün olmamıştır.

DTÖ döneminde devreye giren GATS ile, hizmet işlemlerine dair örtüşen yeni alanlar dikkate alındığında, GATT dönemindeki etkileşim şekillerine ilave bazı yenileri ortaya çıkmıştır. Örneğin; kur manipülasyonlarının ticaret etkisi, GATS kapsamındaki finansal hizmetlere dair taahhütler için ihtiyati istisnaların kapsamı gibi hususlar sayılabilir (Ziegel, 2005: 874). Ayrıca GATS da, GATT'a benzer ödemeler dengesi istisnalarına yer vermiştir. GATS Madde XII, hizmetler sektörü için hem genel olarak hem de kalkınmamış ve geçiş dönemi ekonomilerinin ekonomik kalkınma ve ekonomik geçiş programlarının ihtiyaçlarına yönelik olarak, istisna hükümlerini GATT Madde XV ile eşdeğer olmayan ancak benzer bir içerikte ele almıştır. GATS Madde XII, IMF enstrümanları için GATT Madde XV'e benzer bir tanımayı içermektedir. Ancak, GATS, üyelerin taahhüdüne bağlanmış hizmetlere dair ödemeleri de kapsadığından ve bu husus uluslararası cari işlemler için ödemeler ve transferlere ilişkin IMF yetki alanı ile çakışmalar içerdiğinden GATT'a göre daha kompleks bir yapı arz etmektedir. Ciddi ödemeler dengesi ve dış finansal zorluklar veya bu yönde tehditlere karşı üye devletlerin hizmet ticaretinde (işlemler için ödemeler veya transferler de dahil olmak üzere devletlerin hizmetlere dair spesifik taahhütleri üzerinde) ve kalkınmamış veya geçiş ekonomilerinin ekonomik kalkınma veya geçiş programlarının uygulanabilmesi için yeterli finansal rezerv düzeyini sürdürebilmesine yönelik kısıtlayıcı tedbirler uygulamasını teminen istisna getiren GATS Madde XII; (i) diğer şartların yanı sıra, söz konusu kısıtlamaların IMF Antlaşması'na uygun olması (Madde XII:2(b)) koşulunu ve (ii) Ödemeler Dengesi Kısıtlamaları Komitesi ile tedbiri alan üye devlet arasında yapılması gereken danışmalarda IMF tarafından kambiyo, parasal rezervler ve ödemeler dengesine dair sunulacak bütün istatistik bulgular ve öteki olguların kabul edilmesi yükümlülüğünü (iii) danışmaların sonuçlarının, danışma başvurusunda bulunan üye devletin ödemeler dengesi ve dış finansal durumuna dair IMF'in değerlendirmelerine dayandırılması yükümlülüğünü getirmektedir (Madde XII:5(e)).

IMF ile danışma yükümlülüğünün kapsamına dair açıklığa kavuşturulması gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Bu kapsamda, Madde XV:2'deki IMF ile danışmalarda bulunma yükümlülüğünün belirli hususlara ilişkin tedbirlerle sınırlı olduğu görülmektedir. IMF destekli bir istikrar programı kapsamındaki bir "uyum tedbiri" için IMF ile danışmalarda bulunma yükümlülüğünün bulunup bulunmadığı *Argentina – Textiles and Apparel* davasında gündeme gelmiş; dava paneli, Madde XV:2'de sayılan tedbirleri (kambiyo, parasal rezervler ve ödemeler dengesi hususlarına dair tedbirler) IMF ile danışmalar gerektiren sınırlı bir liste olarak değerlendirmiş ve inceleme konusu "uyum tedbirleri"nin sayılan hususlardan birisine dair olmadığı gerekçesiyle IMF'e başvurmayı gerekli görmemiştir (Argentina – Textiles and Apparel, WTO Panel Report, 1997: parag. 6.79). Temyiz Organı, "bir IMF destekli programın gereği olarak uygulanan her türlü ticaret tedbiri için değil, sadece Madde XV:2'de açıkça sayılan hususlarda IMF ile danışma yükümlülüğü vardır" diyerek, panelin bu kararını teyit etmiştir (Argentina – Textiles and Apparel, WTO Appellate Body Report, 1998: parag. 84).

Diğer taraftan, Madde XV:9, "kambiyo kontrolleri veya kambiyo kısıtlamaları" ile "ithalat veya ihracat kısıtlamaları veya kontrolleri" arasında bir ayrıma gitmekte, kambiyo tedbirlerinin IMF Antlaşması'na (veya özel kambiyo antlaşmasına) uygun olmak koşuluyla alınabileceğine hükmetmektedir. Madde XV:9 ve XV:2 bir arada değerlendirildiğinde, IMF ile danışma yükümlülüğünün doğmuş olması tedbirin bir kambiyo tedbiri olmasına bağlıdır. Bu kapsamda, IMF tarafından sunulacak istatistik bulgular, diğer olgular ve IMF Antlaşması (veya özel kambiyo antlaşması) hükümlerine uygunluk tespitleri gündeme gelecektir. Ancak bir tedbirin kambiyo tedbiri mi yoksa ticaret tedbiri mi olduğunu ayırt etmek zorluklar içeren bir iştir. GATT döneminde bu ayrımın neye göre yapılacağı hususunda bir düzenleme yok iken, IMF'in 1 Haziran 1960 tarihli bir kararıyla (Ödemeler Sınırlandırmalarına Dair IMF Kararı – Karar No. 1034-(60/27)) bu husus belirli bir ölçüde netleştirilmiştir. Buna göre, bir tedbir, dövizin erişilebilirliği veya kullanımı üzerinde doğrudan bir hükümet sınırlaması içeriyorsa bir kambiyo tedbiridir (Mitchell and Sheargold, 2009: parag. 7).

Özgün iş birliği, usulleri belirlenmiş bir konudur. IMF tarafı, ödemeler dengesi kısıtlamalarına dair DTÖ'den gelebilecek talepleri karşılamaya yönelik ilke ve kurallara Rehber İlkeler belgesinde yer vermiştir. IMF, Rehber İlkeler'de, DTÖ tarafından, ilgili ülkeye dair kambiyo, parasal rezervler ve öteki olgusal hususlar ile rezerv durumunun ciddiyeti hakkında IMF'ten talep edilen ilgili ve güncel bilgi, bulgu ve tespitleri zamanında DTÖ'ye iletmeye hazır olduğunu beyan etmektedir. "Tam danışmalar" durumunda ise Yürütme Kurulu'ndan geçen resmi bir bildirim (statement) sunmayı taahhüt etmektedir.

6. FİNANS VE TİCARET BAĞLANTISININ YASAL VE KURUMSAL ALTYAPISININ ZAYIFLIĞI VE GELECEĞİ MESELESİ

Ticaretin, işleyen bir uluslararası para sistemine bağlı olduğu gerçeğinin ve dolayısıyla bu iki konunun birlikte ele alınması ihtiyacının anlaşılmasıyla, Bretton Woods'ta, ekonomik çöküşün başlıca nedeni olarak görülen rekabetçi kur manipülasyonlarına meydan vermeyecek bir sabit kur uygulaması benimsenmiştir. Rekabetçi kur uygulamalarının "ekonomik şer" olarak adlandırılması (Morgenthau, 1944: 2), konuya yüklenen anlama işaret etmektedir. Bu bakımdan, Bretton Woods'ta kurlarla ticaret arasındaki bağlantı açık bir şekilde tanımlanmış, ayrıca IMF Antlaşması Madde IV hükümleri ile, kurlar üzerinde sıkı bir kontrol mekanizması kurulmuştur. Bu kapsamda, kurlar, belirlenen değerlerden yüzde 1 oranından fazla sapamayacaktır. Üye devletler, kur istikrarını sağlamak için IMF ile iş birliği yapma, kurları belirlenen marj arasında tutma ve rekabetçi kur ayarlamalarından kaçınma yükümlülüğü altına girmiştir. Kurlar ve ticaret bağlantısı GATT ve ITO müzakerelerinin yürütüldüğü 1947-1948 Havana Konferansı'nda da ele alınmıştır. GATT Madde XV:4 (muadili ITO Şartı Madde 24.4), âkid taraflara, kambiyo düzenlemeleri vasıtasıyla GATT'ın amaçlarını; ticaret düzenlemeleri vasıtasıyla da IMF Antlaşması'nın amaçlarını engellememe yükümlülüğü getirmiştir. Madde XV tarafından, Madde XII ve XVIII'de düzenlenen ödemeler dengesi istisnaları kapsamında alınan önlemlerin meşruiyeti değerlendirilirken IMF ile danışmalarda bulunma ve oradan gelecek girdileri kabul etme yükümlülüğü getirilmek suretiyle, GATT'ın amaçlarının gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmede IMF ile bir bağlantı temin edilmiştir.

Bu düzenlemeler ticaret ile kurlar arasında sıkı ve işleyen bir yasal bağlantı kurmuştur. Sabit kur uygulaması ve IMF'in güçlü gözetim mekanizmaları, kurları ticaret için bir tehdit unsuru olmaktan ve ticaret çevrelerinin gündeminden çıkartmıştır. Ticaret müzakerecileri kurları veri kabul ederek ticaret kurallarının oluşturulmasına odaklanma konforuna erişmiştir. Bu sistemde, belirlenen marj dışında kur düzenlemesi IMF'in izni olmadan mümkün değildir. IMF, ödemeler dengesi zorluklarını kendi başına halledemeyen ve bu nedenle kurları sürdürmekte sorunlar yaşayan ülkelere finansman desteği sağlamakta, gerekirse devalüasyon yetkisi vermektedir. Bunun için ilgili ülkenin kur seviyesi ile ekonomik gerçekler arasında "temel bir dengesizlik (fundamental disequilibrium) bulunması gerekmektedir (IMF Ant. Schedule C: 6-7).

Uluslararası ekonomik sistem, başta parasal ayak olmak üzere, 1960 sonlarından itibaren istikrarsızlık belirtileri göstermeye başlamış, günümüze gelene kadar köklü değişikliklere sahne olmuştur. Öncelikle, savaş sonrasında hızlı toparlanma gerçekleştiren Almanya ve Japonya gibi ekonomilerin ulusal paraları hâlâ 1949'da belirlenen kurlara bağlıydı ve bu durum aşırı değerlenme (overvaluation) sorunu yaratmaktaydı. IMF'in o günkü pratiği, aşırı değerlenmiş ulusal paralar için bir uyarılma öngörmüyor, sadece ödemeler dengesi açıkları ile karşılaşan ülkeler için devalüasyon uygulamalarına odaklanıyordu. Esasen, iki savaş arası dönemin olumsuz hatıralarından olsa gerek, kurlar birçok ülke bakımından kutsal bir dokunulmazlık algısına tabi idi. Diğer taraftan, sistemin merkezindeki ABD'nin, Soğuk Savaş şartlarının ve daha spesifik olarak Vietnam Savaşı'nın getirdiği masraflar nedeniyle verdiği büyük bütçe açıkları dolar basılarak finanse edilmekteydi. Bu durum, altın karşılığı bulunmayan büyük miktarlarda doların dünya piyasalarında dolaşıma girmesine neden olmuştur. Bu şartlar, sabit kur sisteminin sürdürülebilirliğine dair kaygıların artmasına yol açmıştır. Esasen, sabit kur sistemlerinin sürdürülebilirliğine dair akademik eleştiriler çok daha önceden dillendirilmiştir (Friedman, 1953; Triffin, 1960; Johnson, 1969). Vietnam Savaşı'nın altıncı yılı olan 1971'e gelindiğinde, ABD'nin doların altın paritesini artık sürdüremeyeceği anlaşılmış ve ABD Başkanı Nixon, 15 Ağustos 1971'de, doların altına konvertiblesinin kaldırıldığını ilan etmiştir. Bretton Woods'un sabit kur sisteminin çöküşünün ilanı anlamına gelen bu açıklamayla, ulusal paralar dalgalanmaya bırakılmıştır.

IMF, 1970'ler boyunca sistemin yeniden yapılandırılması ve yeni koşullara adaptasyonuna yönelik faaliyetlere girişmiş ve bu amaca yönelik olarak devletleri koordinasyon ile uğraşmıştır. Bu kapsamda, 1972'de Uluslararası Para Sisteminin Reformu Komitesi (20'ler Komitesi) ve 1974'te Dalgalı Kurların Yönetimine Dair Rehber İlkeler oluşturulmuştur. Bunun yanı sıra, yasal reformlara yönelik çalışmalar da yürütülmüştür. IMF Antlaşması Madde IV, 1977 yılında değiştirilmiş ve üye devletlere kendi seçecekleri kur düzenlemelerini uygulama hakkı tanınmıştır (Decision No. 5392-(77/63)). Madde IV, ulusal para sisteminin temel amacını; (i) malların, hizmetlerin ve sermayenin ülkeler arasında değişimini kolaylaştıracak ve (ii) sağlam bir ekonomik büyümeyi sürdürecektir bir çerçeve temin etmek olarak belirlemiş, devletlere bu yolda IMF ile iş birliği yapma, istikrarlı bir kur sistemi geliştirme ve kur manipülasyonlarından kaçınma yükümlülüğü getirmiştir. Bununla, devletler, paralarını altına

çıpalamak hariç, istediği kur politikalarını ve politika kombinasyonlarını (tam dalgalı sistem, başka ulusal para veya paralar sepetine çıpalama, parasal birlik, vb.) uygulama yetkisine kavuşmuştur.

Sabit kur sisteminin terk edilmesiyle, IMF'in hem görev alanında hem de organizasyonel yapısında radikal değişiklikler, başka bir tabirle bir "sessiz devrim (Boughton, 2001)" meydana gelmiştir. Sabit kurlarda IMF'in uluslararası para sisteminin stabilizasyonu işlevi sıkı kur kontrolünden ödemeler dengesi odaklı gözetim sistemine doğru evrilmiştir (Thorstensen, Ramos, and Muller, 2013: 357). Böylece, IMF, sabit kur sisteminin ve konvertibilitenin istikrarı yerine dalgalı kur koşullarında devletlerin dış ödemeler dengesinin korunmasına yoğunlaşacaktı. Bunun için, koşula bağlı kredi verme ve sistemik gözetim gibi araçlar geliştirilmiştir. Gözetim faaliyetinin en önemli amacı ise, üye devletlerin rekabetçi kur manipülasyonlarına başvurmamalarını temin etmek olmuştur. Bunun için üye devletlerin kur politikaları üzerinde "sıkı gözetim" yapılacaktır (Madde IV:3(b)). Ancak ilerleyen yıllarda gözetim faaliyeti bazı makroekonomik değerlendirme işlerini de kapsar hale gelmiş ve kur manipülasyonlarını takip işi giderek gevşemiştir (Thorstensen, Ramos, and Muller, 2013: 362). Bu arada, Madde IV'ün ağırlığı da azalmıştır. IMF Antlaşması'nın ilk halinde IMF izni olmadan kur değişikliğine giden üye devletler için IMF'ten borç alma yolu kapatılıyor, kur değişikliği makul bir süre içinde düzeltilmezse üyeliğin sona erebileceği bir yaptırım öngörülüyor iken (Madde IV:6 ve Madde XV:2(b)), 1977 Değişikliği ile Madde IV'teki bu yaptırım bağlantısı kurulmamıştır.⁸

Sonraki dönemlerde IMF, üye devletlerin kambiyo politikaları üzerindeki gözetiminin zayıflığı nedeniyle ciddi eleştiriler almıştır (Goldstein and Weatherstone, 2010). Bunun üzerine IMF Yürütme Kurulu'nun 2007 Değişikliği (Üye Devletlerin Politikalarının İkili Gözetimi Hakkında Karar), 1977 Değişikliği'nin açıklarını gözden geçirmiş ve onun yerini almıştır. 2007 Değişikliği ile, kur manipülasyonu kavramına dair daha spesifik tanımlamalara yer verilmiş (Annex, parag. 2) ve devletlerin hangi kambiyo politikalarından kaçınmaları gerektiği konusunda daha fazla açıklık getirilmiştir. 2007 Değişikliği sonrası dönemde, üye devletlerin kambiyo politikaları üzerindeki IMF denetiminin güçlendiği, IMF verilerine göre 2007 öncesi gözetim raporlarının üçte ikisinden azında herhangi bir çeşit kur analizine yer verilirken 2011 raporunda bu oranın yüzde 90 üzerine çıktığı, bu analizlerin de çoğunlukla dengesiz kur uyarlamaları tahmini şeklinde olduğu görülmektedir (Thorstensen, Ramos, and Muller, 2013: 365). 2007 Değişikliğinin ele aldığı "ikili gözetim" mekanizması, bir üye devletin kambiyo politikalarının daha çok o ülkenin ulusal ekonomisi üzerindeki etkilerini ele alırken, 2012 Değişikliği (İkili ve Çok Taraflı Gözetim Hakkında Karar – Decision No. 15203-(12/72)) ile, spesifik olarak kambiyo düzenlemelerinin küresel ve sistemik etkilerini takip etmek üzere mekanizmalar da geliştirilmiştir. 2012 Değişikliği ile getirilen Entegre Gözetim Mekanizması, ikili gözetimi düzenleyen 2007 Değişikliğini tamamlayıcı niteliktedir. Böylece, 2007 ve 2012 reformları ile IMF, kambiyo düzenlemeleri ve rekabetçi devalüasyonlar üzerinde kontrolü kaybettiğine dair kendisine yönelik eleştirileri gidermeyi amaçlamıştır. Sonrasında da, gözetim sistemini modernize etmeye yönelik stratejiler ve ilave gözetim mekanizmaları geliştirilmiştir (Thorstensen, Ramos, and Muller, 2013: 366-69).

Yine de, IMF'in sabit kurlar döneminde üye devletlerin kambiyo politikaları üzerindeki sıkı denetim rolünü kaybettiği gerçeği göz ardı edilemez. Ayrıca, bütün bu reformlar 2008 küresel krizinin neden olduğu kur savaşlarını önlemekte yeterli olmamıştır. Bunda, değişen koşulların yanı sıra yetersiz kalan kurumsal kapasitenin de rol oynadığı muhakkaktır. IMF'in ağırlıklandırılmış oy sisteminde karar mekanizmaları tıkanabilmekte; DTÖ'deki gibi bir anlaşmazlıkların halli mekanizmasının olmayışı uygulamayı zayıflatabilmektedir. Revize edilen Madde IV, beklentiyi karşılamakta yetersiz kalmış olup, hükümetlerin, IMF tarafından gerçekleştirilen sorgulamalara uygun cevap vermesini motive edecek unsurlar mevcut değildir (Lowenfeld, 2010: 585). Yine, kur manipülasyonu yapan ülkenin ticari avantaj elde etmek amacıyla bunu yaptığını objektif olarak kanıtlamanın zorlukları bulunmaktadır (Zimmermann, 2011: 430-37). IMF, bir üye devletin kur manipülasyonu yaptığını tespit etse bile, ilgili devleti bu politikalarından vazgeçirecek güçlü anlaşmazlık çözüm ve zorlama mekanizmalarına sahip değildir (Gadbaw, 2010: 562-63, 567, 569-70). Sonuç olarak, gösterilen bütün reform çabalarına rağmen, ticaret ile para arasında sabit kur sistemindeki güçlü yasal ve kurumsal bağlantı tekrar oluşturulamamıştır. Bu da gözlerin GATT/DTÖ sistemindeki korunma enstrümanlarına çevrilmesine neden olmuştur.

Konuya ticaret tarafından bakıldığında; GATT Âkid Tarafları, sabit kur sisteminin terk edilmesiyle, kurlardaki istikrarsızlıkların ticaret akımları üzerindeki olumsuz etkilerinden ve ulusal pazarlarda yarattığı baskıların ticarete

⁸ Madde IV'ün yeni halinde, üyelikten çekilme konusunu düzenleyen Madde XV:2(b)'nin değişiklik sonrası muadili olan Madde XXVI:2'ye herhangi bir atf yapılmamıştır.

korumacı tedbirlere yol açmasından kaygılıydılar. Bu nedenle, kur istikrarı ile ticaret arasındaki ilişkiyi dikkate alacak şekilde sistemin iyileştirilmesi için IMF'e çağrıda bulundular (GATT, 1984). Buna karşın, GATT'ta kur dalgalanmalarının yol açacağı potansiyel olumsuzluklar ve belirsizlikleri ele almaya yönelik sistemik reformlar gerçekleştirilmemiş, GATT metni, değişmeden DTÖ dönemine taşınmıştır. Uruguay Müzakereleri Nihai Senedi ekinde yer alan ve daha önce değinilen karar ve bildirimler ile DTÖ-IMF İş Birliği Antlaşması, genel anlamda iş birliği konusunu ele alan farklı nitelikte metinler olup, ticaret müzakerelerinin konu kapsamı genişlemiş olmasına rağmen (hizmetler, ticaretle bağlantılı fikri mülkiyet hakları, ticaretle bağlantılı yatırım önlemleri, vs.) kambiyo konularıyla ilgili ayrıntılı düzenlemeler müzakere edilmemiş, kur manipülasyonlarını ve yanlış kur uyarlamalarını ele alacak spesifik mekanizmalar oluşturulmamıştır. 1990 sonlarındaki krizlerle (Asya Krizi), krize giren ekonomilerin, bazıları IMF programı kapsamında, büyük çaplı devalüasyonlara başvurması, kurlarla ticaret arasındaki yasal bağlantı sorununu tekrar gün yüzüne çıkarmış ve "ithalata hassas sektörler" tarafından haksız ticaret (unfair trade) eleştirileri gündeme gelmiştir (Aubion, 2007: 13).

Buna karşın, GATT/DTÖ sisteminde kambiyo konularına ilişkin yasal zemin tümünden boş değildir. GATT kuralları temel olarak ithalatta gümrük vergilerinin ticaret üzerindeki kısıtlayıcı etkilerini ele alacak şekilde tasarlanmış olmakla birlikte, sübvansiyonlar ve damping uygulamaları gibi ticaret üzerinde olumsuz etkisi olabilecek diğer tedbirlere dair düzenlemelere de yer vermiştir. Teknik olarak damping veya sübvansiyon sayılmayan ancak ticaret üzerinde benzeri etkiye sahip uygulamalar söz konusu olabilmektedir. Bunlardan birisi, ulusal paraların dış ticarete rekabet avantajı sağlayacak şekilde devalüasyonu veya değerinin düşürülmesidir. Kur dampingi denilebilecek bu uygulama ile, ihracatçılara fiyat üzerinden rakip ülkelerin ürünlerine göre avantaj sağlanmış olmaktadır. Bu husus aslında Bretton Woods'un sabit kur sistemi ile ele alınmış olmasına karşın, GATT'ın çeşitli hükümleri ile de desteklenmiştir. Bu şekilde, ticaret topluluğunun kur istikrarı ile bağlantısı sağlanmış ve kural odaklı ticaret sisteminin çoklu kur düzenlemeleri veya kambiyo kısıtlamaları ile engellenmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Auboin, 2007: 4-5). Buna karşın, dalgalı kurlar döneminde GATT/DTÖ bünyesinde konuya ilişkin yeni kurallar geliştirilmediği için halihazırda 1995'te DTÖ sistemine entegre edilmiş bulunan GATT'ın ilgili hükümleri yasal bir çerçeve sunmaya devam etmektedir. Bunların başlıcalarına önceki satırlarda değinilmiş olmakla birlikte, ticaret etkisi olabilecek kambiyo düzenlemelerini ele alan ve ticaret-finans bağlantısını sağlayan başka GATT hükümleri de bulunmaktadır. Madde II:6, bağlı tarife oranları ile kur ayarlamaları arasındaki ilişkiyi temin etmekte, IMF kurallarına uygun olarak ulusal parasında yüze 20'den fazla devalüasyon gerçekleştiren bir ülkenin spesifik bağlı tarife oranlarını tekrar müzakere edebilmesine imkân tanımaktadır. Sabit kurlar döneminde, devalüasyon için IMF'ten izin alınması gerektiğinden bu hükmün uygulanmasında bir belirsizlik oluşmamıştır. Ancak dalgalı kurlara geçilince uygulamanın hangi parite üzerinden, nasıl yapılacağı ve IMF'in rolünün ne olacağı gündeme gelmiştir. Bunun üzerine GATT tarafından, 29 Ocak 1980 tarihinde, konuyu açıklayan rehber kurallar ve ilkeler geliştirilmiştir (Guidelines for Decision Under Article II:6(a) of the General Agreement – L/4938, 27S/28-29). Bununla, IMF'in dalgalı kur döneminde kur istikrarı için benimsediği yeni gözetim işlevine paralel bir yöntem geliştirilmesi amaçlanmıştır. Madde VII:4 ise, gümrük değerlendirme işlemlerinde ulusal paraların birbirine çevrilmesinin gerektiği durumlarda IMF Antlaşması'na uygun şekilde belirlenmiş paritelerin, IMF tarafından tanınan kurların veya özel kambiyo antlaşmalarına uygun olarak belirlenmiş paritelerin temel alınacağını hükme bağlamaktadır.

Diğer taraftan, GATT'ta dış ödeme sorunlarına karşı bazı korunma mekanizmaları getirmek amacıyla istisnalar düzenleyen Madde XII ve XVIII'in, sabit kurlarda kısa süreli ve geçici çözümler sağlarken kurlar dalgalanmaya bırakılınca işe yaramaz olduğu anlaşılmıştır (Thorstensen, Ramos, and Muller, 2013: 360). Gerek bu maddeler gerekse de Madde XV hükümleri kurların ticarete olumsuz etkileri konusunda spesifik çözüm yolları öngörmekte olup, iki örgüt arasında kambiyo düzenlemelerine dair danışma yükümlülüğü getirilmektedir. Bu ise, temel olarak, ticaret ve kambiyo konuları arasında bir uyum sağlama ve kurallar çatışmasından kaçınmaya hizmet etmektedir. Ayrıca, DTÖ tarafına, IMF'in teknik bilgisinden yararlanma imkânı sağlamaktadır. Madde XV:6'nın GATT ülkeleri için IMF'e üye olma veya en azından Âkid Taraflar ile özel kambiyo antlaşması yapma yükümlülüğü getirmesi, âkid tarafların IMF disiplini altına girmesini tazyik ederek, ticaret üzerinde olumsuz etkileri olacak rekabetçi kur ayarlamalarının önüne geçmiştir.

IMF ve GATT/DTÖ cephesindeki mevcut bu yasal altyapı, Bretton Woods'un sabit kur sisteminin terkenden sonra ortaya çıkan yeni ortamda yanlış kur uyarlamalarının ticaret üzerindeki olumsuz etkilerini ele almaya

yecek kapasiteye sahip değildir. IMF Antlaşması Madde IV birkaç kez revize edilmiş olmasına rağmen sabit kurlar döneminin güvencesini temin edememiştir. Madde IV ile, kur manipülasyonları yasaklanmaktadır ancak bir tedbirin niyetinin manipülasyon olup olmadığını objektif olarak tespit etmenin güçlükleri ve IMF'in dalgalı kurlar döneminde benimsediği pasif rol nedeniyle uygulama zorlukları bulunmaktadır. IMF'in bu husustaki kurumsal kapasitesini artıracak düzenlemeler ise karar alma mekanizmalarındaki karmaşıklığa (ağırlıklandırılmış oy vb.) ve siyasi irade eksikliğine takılmaktadır. Buna karşın GATT/DTÖ bünyesinde de, dalgalı kurlara geçiş öncesi IMF'in kur istikrarına dair temin ettiği korumayı tekrar sağlayacak bir mekanizma geliştirilmiş değildir (Thorstensen, Ramos, and Muller, 2013: 371). GATT Madde XV esas olarak, ticareti engelleyecek tedbirlere odaklanmakta olup, kur manipülasyonları bunlardan sadece birisidir. Kur manipülasyonları ise IMF'in yetki alanındadır ve IMF tarafından IMF Antlaşması (veya ilgili özel kambiyo antlaşması) hükümlerine uygun bulunan bir kambiyo tedbirine (kambiyo kontrolleri veya kambiyo kısıtlamaları) GATT izin vermektedir (GATT Madde XV:9). Ancak GATT/DTÖ bünyesinde, geniş bir yorumla, IMF'in kur manipülasyonu tespiti olmadan da DTÖ yargısınca GATT'in amaçlarından birisinin engellendiği tespiti yapılabilir. DTÖ'nün GATT Madde XV kapsamındaki yükümlülüğü, IMF'e danışmak ve oradan elde ettiği istatistikî bulguları ve uygunluk tespitlerini kendi objektif analizinin bir parçası olarak kullanmaktır. Madde XV'teki danışma yükümlülüğünün DTÖ panellerine uzanıp uzanmadığı ise, ayrıntılarına burada girilemeyecek başka bir tartışma konusudur.

Böylece, GATT'ın, sabit kur döneminde kaleme alınan hükümlerinin herhangi bir değişikliğe uğramadan DTÖ sistemine entegre edilmiş olması ve DTÖ bünyesinde ulusal kur politikalarının ticaret üzerindeki olumsuz etkilerini ele alan efektif enstrümanların geliştirilmemiş olması, IMF Antlaşması Madde IV gözetiminin dalgalı kurlar döneminde zayıflayan yapısı ile birleşerek, ticaret akımlarını rekabetçi kur düzenlemelerinin olumsuz etkilerine karşı savunmasız bırakmıştır ve bu durum günümüz için hâlâ geçerlidir. DTÖ döneminin iş birliğini düzenleyen belgeleri, sabit kur dönemine özgü, kurların ticaret üzerindeki sıkı desteğini tekrar eski haline getirecek nitelikte değildir. Dalgalı kurların getirdiği yeni ortamın ihtiyaçlarını ele alacak spesifik kurallar geliştirmeye yönelik herhangi bir çaba şu an için DTÖ gündeminde mevcut değildir. 2008 krizi ile, ihracatı canlandırma odaklı ekonomik büyüme sağlamaya yönelik doğrudan veya dolaylı (konvansiyonel olmayan parasal genişleme enstrümanlarının devreye sokulması gibi) rekabetçi kur uyarlamaları tekrar dünya gündemine oturunca, küresel ekonomik yönetim sisteminin gerekli kurumsal mekanizmalardan yoksun bulunduğu bir kez daha anlaşılmıştır. Eleştirilerin büyük çoğunluğu, ticaret ve para arasındaki bağlantının başarısızlığı bağlamında DTÖ ve IMF'in kurumsal kapasitesindeki zayıflıklara yönelmiştir (Bergsten, 2012). Kurlar ve ticaret arasındaki ilişkiye dair ortaya çıkan sorunlar 1970'lerden sonra, Plaza (1985) ve Louvre (1987) örneklerinde olduğu gibi IMF ve GATT/DTÖ kurumsal yapısı dışında ikili çözümlerle ele alınmıştır ancak 2008 küresel krizi sonrasında gelişen günün mevcut politik ortamında bu tür antlaşmalara varılabilmesi daha zordur (Thorstensen, Ramos, and Muller, 2013: 373). Yakın gelecekte kur manipülasyonlarını ve kurlar üzerinde benzeri etkiler yaratan ulusal para politikası tedbirlerini ele alacak uluslararası bir irade şu anda mevcut görünmemektedir.⁹

7. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Finans/para ve ticaret konusu geleneksel olarak ayrılmaz bir etkileşim içinde olmuş ve günümüzün küresel ekonomik yönetim sistemi tasarlanırken birlikte ele alınmıştır. Bunun başlıca nedeni, korumacı ticaret politikaları ve kur manipülasyonlarının küresel ekonomi üzerindeki yıkıcı etkisinin savaşın başlıca nedeni olduğu yönündeki yaygın kanaat idi. Bu etkileşimin kurumsal ayağını IMF ve DTÖ temsil etmektedir. İki örgütün, küresel politika yapımında daha ileri bir uyumu teminen iş birliği yapma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu iş birliğinin bir bölümü geleneksel şekillerde iken bir kısmı da özgün nitelikler arz etmektedir. Bu hususlara dair çok sayıda enstrüman geliştirilmiştir. Ancak uygulamada iş birliği iki kurum arasındaki mevcut kurumsal ve operasyonel farklılıklardan da etkilenmiştir.

Bretton Woods'un sabit kurlar sisteminde ticaret üzerindeki kur riski bertaraf edilmişken, 1970'lerin ilk yarısında dalgalı kurlara geçilmesiyle, uluslararası ticaret ve para konularında önemli dönüşümler meydana gelmiştir. IMF, yeni koşullara uyum sağlamaya yönelik radikal değişimler geçirmiş, görev tanımında önemli

⁹ Dengesiz kur uyarlamalarının DTÖ kural ve araçlarına etkisiyle ilgili DTÖ'de Ticaret, Borç ve Finans Çalışma Grubu'nda zaman zaman tartışmalar yürütülmektedir. Ancak uygun tartışma platformunun IMF olduğu yönünde görüşler ileri sürülmektedir. Grubun çalışmaları için bkz. https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_wkgrp_trade_debt_finance_e.htm Konuyla ilgili akademik çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin tarifeler bağlamında kur politikalarının ticaret politikası araçları üzerindeki etkisi için bkz. Thorstensen vd. 2012.

farklılaşmalar olmuştur. IMF, sabit kurlar döneminin denetleyici rolünden dalgalı kurlar döneminin gözetleyici ve yönlendirici rolüne geçmiştir. Ticaret sistemi ise, 1995 yılında, DTÖ'nün kuruluşu ve çok sayıda ticaret antlaşmasının ortaya çıkmasıyla sonuçlanan Uruguay Müzakereleri ile köklü bir dönüşüme uğramıştır. Ancak bu süreçte ticaret-finans ilişkisi çok büyük oranda GATT döneminde tanımlandığı şekliyle kalmıştır. Uruguay Müzakereleri Nihai Senedi ekinde yer bulan bazı yasal araçlar genel iş birliğine dair düzenlemelerden ibaret kalmıştır. Ne DTÖ ne de IMF tarafında, kambiyo konularıyla ilgili ayrıntılı düzenlemeler oluşturulamamış, kur manipülasyonlarını ve yanlış kur uyarlamalarını ele alacak spesifik mekanizmalar geliştirilememiştir. GATTın mevcut hükümleri, kurların ticarete olumsuz etkileri konusunda spesifik çözüm yolları içermemekte olup, IMF ve DTÖ arasında kambiyo düzenlemelerine dair danışma yükümlülüğünden ibarettir. Gerek finans gerekse de ticarete dair bütün reform çabaları ve sonuçta vücuda gelmiş bulunan yasal altyapı sabit kurlar döneminin kur güvencesinin ticaret için sağladığı konforu tekrar temin edememiş; yanlış kur uyarlamalarının uluslararası ticaret üzerindeki olumsuz etkilerini ele almaya yetecek kapasiteye sahip olamamıştır. IMF, Bretton Woods dönemindeki üye devletlerin kambiyo politikaları üzerindeki sıkı denetim rolüne artık sahip değildir. Mevcut kurumsal ve yasal altyapının 2008 küresel krizinin neden olduğu kur savaşlarını önlemekte yetersiz kalması finans ve ticaret arasındaki yasal ve kurumsal bağlantının zayıflığına dair tartışmaları berbaberinde getirmiştir. Eleştiriler ekseriyetle IMF ve DTÖ'nün kurumsal kapasitesindeki zayıflıklara yönelmiştir. Mevcut küresel konjonktürde, kur manipülasyonlarını ve kurlar üzerinde benzeri etkiler yaratan ulusal para politikası tedbirlerini ele alacak uluslararası bir iradenin mevcut olmadığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Analytical Index of the GATT – Article XV https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art15_gatt47.pdf (24.04.2023)
- Argentina – Textiles and Apparel, WTO Panel Report, 1997, WT/DS56/R.
- Argentina – Textiles and Apparel, WTO Appellate Body Report, 1998, WT/DS56/AB/R.
- Aubion, M. (2007). “Fulfilling the Marrakesh Mandate on Coherence: Ten Years of Cooperation between the WTO, IMF and World Bank”, Discussion Paper No. 13, World Trade Organization, Geneva.
- Bergsten, F. (2012). Keynote Speech at the VIII Annual Symposium on International Trade (17 October 2012), Washington College of Law, American University, Washington D.C.
- Bergsten, F. (2014). “Addressing Currency Manipulations Through Trade Agreements” Policy Brief 14-2 (January 2014), Peterson Institute for International Economics, Washginton D.C.
- Boughton, J.M. (2001). *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, International Monetary Fund, Washginton D.C.
- de Las Casas, M. and Rustomjee, C. (2019). IMF Involvement in International Trade Policy Issues: Evaluation Update 2019, Independent Evaluation Office of IMF, Washington D.C. <https://ieo.imf.org/en/our-work/Evaluations/Completed/2009-0616-imf-involvement-in-international-trade-policy-issues> (17.04.2023)
- Friedman, M. (1953). “The Case for Flexible Exchange Rates.” *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago.
- Fritz-Krockow, B. and Ramlogan, P. (2007). *International Monetary Fund Handbook: Its Functions, Policies and Operations*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- GATT (1955), Report of Review Working Party I on Quantitative Restrictions, L/332/Rev.1, 28 February, 1955 (adopted on 2, 4 and 5 March 1955, 3S/170). https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90690002.pdf (21.02.2023)
- GATT (1973), Procedures for Regular Consultations on Balance-of-Payments Restrictions with Developing Countries (As approved by the Council of Representatives on 19 December 1972), L/3772.Rev.1, 10 January 1973. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/L3799/3772R1.PDF> (21.02.2023).
- GATT (1984), Exchange Rate Fluctuations and their Effect on Trade – Fortieth Session of the Contracting Parties, action taken on 30 November 1984, L/5761.
- GATT (1989), GATT Document on Mid-Term Meeting, Trade Negotiation Committee, MTN.TNC/11 of 21 April 1989. <https://docs.wto.org/gattdocs/q/UR/TNC/11.PDF> (27.04.2023)

- Gadbaw, R.M. (2010). "Systemic Regulation of Global Trade and Finance: A Tale of Two Systems" , *Journal of International Economic Law*, 551–574.
- Goldstein, M. and Weatherstone, D. (2010). "Confronting Asset Bubbles, Too Big to Fail, and Beggar-thy-Neighbor Exchange Rate Policies", Policy Brief 10-3 (February 2010), Peterson Institute for International Economics, Washington D.C.
- Irwin, D.A. (2011). "Esprit de Currency", *Finance and Development*, 48/2, 30-33.
- IMF (1995a), Reference Note on WTO-Consistency (unpublished), International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF (1995b), Guidelines / Framework for Fund Staff Collaboration With the New World Trade Organization, EB/CGATT/95/1 Supplement 1, 10968-(95/43), April 21, 1995. [https://www.imf.org/en/Publications/Selected-Decisions/Description.aspx?decision=10968-\(95/43\)](https://www.imf.org/en/Publications/Selected-Decisions/Description.aspx?decision=10968-(95/43)) (20.04.2023)
- IMF (1998), Selected Decisions and Selected Documents of the International Monetary Fund, Twenty Third Issue, International Monetary Fund, Washington D.C. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781451971149/9781451971149.xml> (20.04.2023).
- IMF (1999), Note on Import Surcharges (unpublished), International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF (2004), Trade-Related Balance of Payments Adjustment – *Fund Support*, Trade Intergration Mechanism, Decision No. 13229-(04/33), April 2, 2004. [https://www.imf.org/en/Publications/Selected-Decisions/Description.aspx?decision=13229-\(04/33\)](https://www.imf.org/en/Publications/Selected-Decisions/Description.aspx?decision=13229-(04/33)) (25.04.2023)
- IMF (2005), The Acting Chair's Summing Up, Doha Development Agenda and Aid for Trade (Document No. BUFF/05/187), International Monetary Fund, Washington, D.C.
- IMF (2009a), IMF Involvement in International Trade Policy Issues: Evaluation Report, Background Document 3 (Guiding the IMF's Involvement in International Trade Policy), Independent Evaluation Office of the IMF, Washington D.C.
- IMF (2009b), IMF Involvement in International Trade Policy Issues: Evaluation Report, Background Document 2 (Cooperation between the IMF and the WTO), Independent Evaluation Office of the IMF, Washington D.C.
- IMF (2017), IMF Factsheet. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/imfwto.htm> (17.04.2023)
- IMF (2023a), Press Release Related to Review of the Role of Trade in the Work of the Fund (IMF Policy Paper No. 2023/013, April 3, 2023), March 2023, PR23/105.
- IMF (2023b), Review of the Role of the Trade in the Work of the Fund (IMF Policy Paper No. 2023/013, April 3, 2023), Washington, D.C. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2023/04/03/Review-of-the-Role-of-Trade-in-the-Work-of-the-Fund-531177> (17.07.2023)
- Jackson, J.H. (1998). *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, Royal Institute of International Affairs, London.
- Johnson, H.G. (1969). "The Case For Flexible Exchange Rates 1969", Paper Presented at Federal Reserve Bank of St. Louis (June 1969).
- Louka, E. (2020). *The Global Economic Order: The International Law and Politics of the Financial and Monetary System*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK), Northampton (MA, USA).
- Lowenfeld, A.F. (2010). "The International Monetary System: A Look Back Over Seven Decades", *Journal of International Economic Law*, 13/3, 575-595.
- Mitchell, A. and Sheargold, E. (2009). GATT Art. XV: Exchange Arrangements, Georgetown Business, Economics & Regulatory Law Research Paper No. 1507253, November 2009.
- Morgenthau, H. (1944). Adress by Henry Morgenthau, Jr, at the Closing Plenary Session at the Bretton Woods Conference on 22 July 1944. https://www.cvce.eu/content/publication/2003/12/12/b88b1fe7-8fec-4da6-ae22-fa33edd08ab6/publishable_en.pdf (20.04.2023)
- Rendak, N. (2014). "Monitoring and Surveillance of the International Monetary System: What Can Be Learned From The Trade Field?" *The Rule of Law in Monetary Affairs, World Trade Forum*, (Ed: T. Cottier et al.), Cambridge University Press, Cambridge.

- Siegel, D. E. (2005). Legal Aspects of IMF/WTO Relationship: The IMF's Articles of Agreement and the WTO Agreements. In International Monetary Fund, *Current Developments in Monetary and Financial Law (Vol. 3)*, Chapter 40, 873-941. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589063341/ch040.xml> (19.05.2023)
- The UN Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, Oxford.
- Patterson, G. and Patterson, E. (1994). "The Road From GATT to MTO", *Minnesota Journal of International Law*, 3, 35-59.
- Thorstensen, V., Marçal, E. and Ferraz, L. (2012). "Impacts of Exchange Rates on International Trade Policy Instruments: The Case of Tariffs", *Journal of World Trade*, 46/3, 597-634.
- Thorstensen, V., Ramos, D. and Muller, C. (2013). "The Missing Link Between the WTO and the IMF", *Journal of International Economic Law*, 16/2, 353-381.
- Triffin, R. (1960). *Gold and the Dollar Crisis*, Yale University Press, New Haven.
- VanGrasstek, C. (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*, WTO Publications, Geneva.
- Van den Bossche, P. and Zdouc, W. (2021). *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Fifth Edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- WTO (2022), Annual Report, World Trade Organization, Geneva.
- WTO Website, Technical Information on Balance of Payments. https://www.wto.org/english/tratop_e/bop_e/bop_info_e.htm (21.02.2023)
- Zimmermann, C. D. (2011). "Exchange Rate Misalignment and International Law", *American Journal of International Law*, 105/3, 423-476.

Beyan ve Açıklamalar (Disclosure Statements)

1. Bu çalışmanın yazarları, araştırma ve yayın etiği ilkelerine uyduklarını kabul etmektedirler (The authors of this article confirm that their work complies with the principles of research and publication ethics).
2. Yazarlar tarafından herhangi bir çıkar çatışması beyan edilmemiştir (No potential conflict of interest was reported by the authors).
3. Bu çalışma, intihal tarama programı kullanılarak intihal taramasından geçirilmiştir (This article was screened for potential plagiarism using a plagiarism screening program).